

LECCIÓN 5. ACTO ADMINISTRATIVO

Tema 16. Concepto

Sumario: TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO: Introducción. Criterios. CONCEPTO: Declaración jurídica unilateral. Potestad administrativa. Efectos Jurídicos Subjetivos. DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS JURÍDICAS: Reglamento. Contrato administrativo. Acto de gobierno. Hecho administrativo. Teoría de los actos de autoridad.

TEORÍA DEL ACTO ADMINISTRATIVO

A. INTRODUCCIÓN

§678. **Formas jurídicas** — La función administrativa se ejercita a través de formas jurídicas específicas, que son los modos o mecanismos que el Ordenamiento jurídico positivo prevé para la exteriorización del obrar de la Administración Pública. En efecto, el régimen jurídico de la función administrativa, que en suma es el Derecho administrativo, está integrado por formas y principios jurídicos.

Las formas jurídicas administrativas son los modos de exteriorización o el continente jurídico de la función administrativa. Ellas y solo ellas son: (i) el acto administrativo; (ii) el reglamento administrativo; (iii) el hecho administrativo; y por último (iv) los contratos administrativos.

En este sentido nos apartamos de la clasificación propuesta por un sector de la doctrina, por considerar que la actuación interadministrativa o el denominado “simple acto” es exclusivamente una manifestación de la categoría más amplia del acto administrativo. Estas son las únicas formas jurídicas por las que la Administración Pública puede actuar en ejercicio de la función administrativa; no hay otra manifestación desde el punto de vista jurídico-administrativo que no se canalice por alguna de las enumeradas.

§679. **Origen** — En sus orígenes, cuando comenzó a utilizarse la expresión acto administrativo en el Derecho administrativo francés, en la época de la Revolución Francesa, surge para calificar las actuaciones de la Administración Pública excluidas de la revisión por parte de los tribunales ordinarios, cuando se les prohibió inmiscuirse en los asuntos administrativos y juzgar los actos de la Administración Pública.

Es en el año 1812, cuando el *Repertoire de Jurisprudence Guyot* introduce la voz “acto administrativo” y se define de manera omnicompreensiva por

primera vez así: “Acto administrativo es la resolución, una decisión de la autoridad administrativa, o una acción, un hecho de la administración que tiene relación con sus funciones”.

§680. Planteamiento — La teoría del acto administrativo es, sin duda, no solo una de las categorías jurídicas fundamentales, sino es el alma del Derecho administrativo contemporáneo pues está presente en todos los ámbitos. Es la institución por excelencia del Derecho administrativo que resume en sí las peculiaridades de esta disciplina jurídica. Sin embargo, uno esperaría que su adecuado manejo debiera perfilarse con contornos precisos y tener al propio tiempo una definición pacífica y uniforme. Y, sin embargo, no es así.

B. CRITERIOS

§681. Definición sincrética — En el estado actual del Derecho positivo, el Art. 7 de la LOPA nos ofrece una definición sincrética. En efecto, se entiende por acto administrativo: (i) las declaraciones contentivas de efectos, 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 por último (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 el legislador (Arts. 14 al 18 de la 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.

Así las cosas, pasamos de seguidas al análisis de los criterios orgánico, formal y material que, según el estado actual del Derecho administrativo positivo, pretenden determinar la existencia de un acto administrativo.

§682. Orgánico — La definición legal del acto administrativo, a partir de la Administración Pública de la cual emana, ha justificado, durante mucho tiempo, el adjetivo “administrativo” que comporta el término, y resalta la importancia del vínculo entre el acto jurídico y la autoridad administrativa.

§683. Formal — Por su parte, el criterio formal alude tanto a la manera como se exterioriza, como al proceso de formación. En ese sentido, por un lado, en razón del carácter formal que inspira la LOPA, el acto administrativo como declaración expresa debe ser escrito y cumplir los requisitos establecidos en los Arts. 7 y 18 *eiusdem*, por lo que cualquier excepción a este principio general tendrá que ser expresamente consagrado por la ley (Véase Sents. de

la CSJ/SP, de fecha 6 de junio de 1991, RDP, N^o 46, p. 107; y de CSJ/SPA, de fecha 30 de marzo de 1993, RDP, N^o 53/54, p. 201). Y por el otro, el acto administrativo tiene regulado su proceso de formación, de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la LOPA que regula el procedimiento administrativo, según veremos en la Lección 9.

§684. Material — Por último, el concepto legal se vincula al criterio material. En principio, cuando un acto emana de una persona de Derecho privado, no se encuentran presentes los criterios orgánico y formal que permiten presumir su carácter administrativo, a diferencia de como acontece respecto de los actos de las personas de Derecho público.

CONCEPTO

§685. Planteamiento — Sin pretender dar un concepto de validez universal y de carácter atemporal del acto administrativo, nuestro objeto es desagregar el conjunto de rasgos o notas específicas que lo distinguen de los demás actos jurídicos y, en tal sentido, descubrir cuál de los actos de la Administración Pública constituye esta categoría jurídica específica, a la cual pueda aplicarse un régimen jurídico específico, por oposición a aquellos otros que quedan excluidos del concepto.

En tal sentido, podemos describir el acto administrativo señalando que 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.

A. DECLARACIÓN JURÍDICA UNILATERAL

I. DECLARACIÓN

§686. Planteamiento — El acto administrativo se presenta como un acto jurídico, y como tal constituye una declaración en cuanto pronunciamiento, con todos los caracteres que tienen todos los actos jurídicos en cualquiera de las otras disciplinas.

Se trata de un proceso de exteriorización intelectual y no material (DROMI); en consecuencia, señala la doctrina argentina (M. M. DIEZ), la necesidad de que el acto administrativo se concrete en una declaración impide que pueda considerarse como tal una actividad (o inactividad) puramente material o técnica que puede realizar la Administración Pública, esto es, los hechos administrativos.

II. DECLARACIÓN JURÍDICA

§687. **Distinción** — Sin embargo, el principal problema que se plantea al describir el acto administrativo está en el equívoco paralelo entre el acto jurídico privado y el acto administrativo al que se le define con una manifestación de voluntad. Y es el que el acto administrativo no constituye ni un negocio jurídico, ni siquiera una manifestación de voluntad en su exacto y preciso sentido jurídico. Y la razón es que la interpretación del acto administrativo no se debe vincular a la voluntad presunta o expresa del órgano administrativo, sino a la norma jurídica que habilita a tal órgano para producir la declaración jurídica.

En consecuencia, el acto administrativo es, pues, un acto jurídico, y como tal una declaración jurídica, pero no es una manifestación de voluntad tal como la dogmática civil ha construido la doctrina de la manifestación de voluntad (Escuela Italiana), y como tal es una voluntad administrativa.

§688. **Voluntad administrativa** — En efecto, en los sujetos jurídicos de Derecho público no es psíquico sino jurídico el camino de formación de su declaración jurídica. Así, la noción de voluntad administrativa referida al acto administrativo no tiene el mismo sentido psíquico y subjetivo de la voluntad en el Derecho privado, cuando esta se trata con relación a los actos jurídicos de las personas físicas.

En la voluntad administrativa se destacan distintos momentos, comenzando con la intención del órgano del cual emana, continuando con el procedimiento administrativo establecido para la determinación o elaboración de esa voluntad y, finalmente, su declaración o exteriorización, que es cuando alcanza trascendencia o significación jurídica. En consecuencia, la voluntad administrativa no puede equipararse a la de las personas. Esta es una voluntad natural, aquella es una voluntad normativa (GARRIDO FALLA), o voluntad orgánica (GARCÍA-TREVIJANO).

III. DECLARACIÓN JURÍDICA UNILATERAL

§689. **Administración Pública** — La regla general es que la declaración jurídica debe ser producto de un sujeto administrativo, esto es, una Administración Pública. En efecto, el Art. 7 de la LOPA utiliza la expresión “los órganos de la administración pública”, como sinónimo de autoridad incluida dentro del Poder Ejecutivo.

Lo anterior ha llevado a otra fuerte polémica de la distinción entre los que han dado en llamar el acto administrativo en sentido formal y el acto

administrativo en sentido material, según se lo considere en cuanto a su contenido, o la naturaleza del órgano del que emana, respectivamente (DIEZ).

§690. Unilateralidad — La declaración jurídica adoptada por la Administración Pública, desde el punto de vista del origen, es de naturaleza unilateral (GARCÍA-TREVIJANO, DIEZ). Son declaraciones que no tienen equivalente en el Derecho privado en las relaciones entre particulares donde, sabemos, la autonomía de voluntad es de principio.

Por tanto, la Administración Pública al dictar un acto administrativo procede siempre de manera unilateral, esto es, que la emanación y contenido de la declaración jurídica dependen de la voluntad –normativa u orgánica– de un único sujeto de Derecho: la Administración Pública. Es en esta nota donde cabría la excepción de los actos administrativos adoptados no solo por otros órganos del Poder Público, sino también por personas privadas (teoría de los actos de autoridad).

B. POTESTAD ADMINISTRATIVA

§691. Antecedentes — Originalmente, para describir el acto administrativo, el primer criterio utilizado fue el material, entonces se dijo que el acto administrativo era aquel que dicta la Administración Pública en ejercicio de la función administrativa (Véase Sent. N.º 2862 del TSJ/SPA, de fecha 20 de noviembre de 2002, RDP N.º 89/90, p. 300). En principio, en caso del órgano o ente de la Administración Pública solo la declaración jurídica unilateral que emita en ejercicio de una función administrativa sería un acto administrativo.

Sin embargo, el concepto de función administrativa es también sumamente confuso y, por eso, la doctrina contemporánea ha preferido sustituir el concepto de función administrativa por el ejercicio singular de la prerrogativa de Poder Público, potestad pública que al estar referida a la Administración Pública se denomina potestad administrativa.

§692. Potestad administrativa — El acto administrativo es comúnmente presentado por la doctrina francesa como la primera de las *prerogatives de puissance publique* (Poder Público), o del Poder administrativo. Es el procedimiento-tipo de la acción administrativa, el más revelador desde el punto de vista teórico, de las *prerogatives de puissance publique* (RIVERO), o la más importante –y no la única– de las prerrogativas exorbitantes del Derecho común (VEDEL).

En efecto, el acto administrativo implica el ejercicio singular de un poder o más propiamente de una potestad administrativa inicialmente reconocida a la Administración Pública. Por ello no es necesario acudir a la declaración

de voluntad (MEILÁN GIL). Y es que la voluntad y la potestad administrativa juegan en ámbitos diferentes. La primera en el ámbito del Derecho privado; y la segunda en el ámbito del Derecho administrativo.

Así el razonamiento es simple: ¿Cuándo estamos en presencia de un acto administrativo? Cuando es puesto en obra un medio exorbitante del Derecho común, esto es, el ejercicio de la potestad administrativa (DIEZ). En tal sentido, la Administración Pública actúa como Poder jurídico dotado de poderes exorbitantes al Derecho común que se justifican en la realización del interés general que tiene a su cargo, y por ello es un poder remarcable de la Administración Pública: es más, es la primera de las prerrogativas de poder o potestad pública (CHAPUS).

C. EFECTOS JURÍDICOS SUBJETIVOS

§693. Directos o indirectos — Finalmente, si el acto jurídico es una declaración jurídica encaminada directamente a la producción de efectos jurídicos, descripción esta aplicable con carácter general, también, a los actos administrativos, es claro que en estos no pueden faltar los efectos jurídicos subjetivos, ya sean de carácter directo como la declaración o manifestación de una voluntad (decisión), o indirecto o mediato como otros estados intelectuales (juicio, conocimiento, deseo), respecto de una persona, cosa o situación particular.

En consecuencia, es el reconocimiento, creación, modificación o extinción de una situación jurídica individualizada, con lo que abarcaría no solo las decisiones (*décisions exécutoires, proveimientos*, etc.), sino también las declaraciones de conocimiento, de juicio o de deseo.

§694. Fundamento jurídico — Los efectos jurídicos subjetivos, según la doctrina española, son siempre derivados de la ley y no de la voluntad (GARCÍA-TREVIJANO FOS), pues no hay declaración de voluntad en su exacto y preciso sentido jurídico, y la razón fundamental está en que los efectos jurídicos subjetivos derivan de la norma (VILLAR PALASÍ).

§695. Contenido — Por lo que respecta a los efectos jurídicos subjetivos en ejercicio de una potestad administrativa –distinta a la reglamentaria– otorgada por el Ordenamiento jurídico, que consiste en definitiva en el acto administrativo, estos son de variado contenido así:

- ▶ Decisión: cuando incide en situaciones concretas al reconocer, crear, modificar o extinguir situaciones jurídicas particulares o individualizadas (derechos subjetivos u obligaciones); por ejemplo, el nombramiento de un funcionario público.
- ▶ Juicio: cuando el órgano administrativo emite una opinión; por ejemplo, el dictamen de la Consultoría Jurídica de un ministerio.

- ▶ Deseo: cuando la Administración Pública emite alguna declaración, expresando la conveniencia o la necesidad de que se haga determinada cosa; por ejemplo, un recordatorio del plazo para pagar los impuestos.
- ▶ Conocimiento: cuando la Administración Pública da fe de un hecho que presencia; por ejemplo, la certificación de un expediente o de un documento –por ejemplo, la expedición de una partida de nacimiento– conservados en los archivos y registros administrativos.

§696. Conclusión — En mérito a lo anterior, no todos los actos jurídicos que emanan de la Administración Pública son actos administrativos porque si bien, en principio, es condición necesaria que el acto jurídico emane de ella, sin embargo, no es condición suficiente.

Por tanto, se tendría que ir examinando caso por caso para concluir que un acto es administrativo, para lo cual tenemos que aplicarle todas las notas características que hemos dado anteriormente, pues todos los actos jurídicos de la Administración Pública no responden a una categoría jurídica única, sino solo el conjunto de actos dictados en el ejercicio de la potestad administrativa (DIEZ).

DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS JURÍDICAS

A. REGLAMENTO

§697. Plan — El primer problema que plantea el acto administrativo es con relación a si el reglamento que es un acto normativo, a su vez, es o no un acto administrativo. Para dar respuesta se han construido dos tesis: (i) la tesis afirmativa; y (ii) la tesis negativa.

§698. Tesis afirmativa — La primera tesis que defiende la inclusión del reglamento entre los actos administrativos, es sostenida por un sector de la doctrina nacional (LARES MARTÍNEZ, y BREWER-CARÍAS), la cual tendría un posible apoyo en la derogada LOCSJ y continuaría con la vigente LOTSJ, en la propia LOPA y, finalmente, en la LOJCA con fundamento en la expresión de “actos administrativos de efectos generales”.

Al respecto el autor PÉREZ LUCIANI señala que 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 con 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 en efectos declarativos o meramente declarativos y efectos constitutivos y efectos constitutivos de creación, modificación o extinción de situaciones jurídicas.

§699. **Tesis negativa** — La segunda tesis se pronuncia por la negativa sobre la duda de si el reglamento debería ser considerado como acto administrativo. En efecto, el reglamento no se debería incluir en la categoría de actos administrativos generales, ya que esta no abarca los actos normativos; de modo que de acuerdo con la letra del Art. 7 de la LOPA, estarían comprendidos solo los actos individuales y los actos generales no normativos.

En resumen, el reglamento es distinto al acto administrativo, en razón de que el reglamento obedece a principios singulares y muy diferentes; según fuera analizado en el Tema 6.

B. CONTRATO ADMINISTRATIVO

§700. **Importancia** — También ha sido motivo de confusión la distinción entre acto administrativo y contrato administrativo. El contrato administrativo, que algunos autores lo incluyen entre los actos administrativos, aun cuando está sometido al Derecho administrativo en relación con algunas estipulaciones y potestades públicas que detenta la Administración Pública, no se le debe considerar como un acto administrativo.

En efecto, en el contrato administrativo se presenta la bilateralidad de la relación jurídica, pero acentuada por la concurrencia de dos partes para crearlas con carácter recíproco. Lo que caracteriza al acto contractual es la presencia de partes contrarias y opuestas que crean relaciones recíprocas y, por ende, sometidas a un régimen jurídico sustantivo específico; según se analiza en el Tema 20.

§701. **Teoría de los actos separables** — Sin embargo, hay que tener en cuenta lo que la doctrina contemporánea ha dado en llamar la teoría de los actos separables.

En efecto, la autoridad administrativa, para celebrar un contrato –público o privado– tiene que tener competencia para suscribir ese contrato y para formar la voluntad administrativa; también suelen fijarse ciertos requisitos y condiciones; por ejemplo, hay que seguir un procedimiento administrativo para seleccionar a la persona con quien la Administración Pública va a contratar. Todos estos actos preliminares a la suscripción del contrato, son actos administrativos separables, y pueden ser impugnados administrativa y jurisdiccionalmente.

C. ACTO DE GOBIERNO

§702. **Concepto** — En el Derecho positivo la existencia de los actos de gobierno no es discutida (Véase Sent. N^o 1185 del TSJ/SC, de fecha 2004) y su

criterio es estrictamente formal: es un acto dictado por el Presidente de la República en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y en ejercicio de la función de gobierno (Véase Sent. N° 880 del TSJ/SC, de fecha 2000).

§703. Distinción — Un sector de la doctrina nacional (LARES MARTÍNEZ) sostiene que la teoría del acto político o de gobierno no tiene mayor incidencia y, por ende, su inutilidad, por cuanto está sometido al control judicial por violación de la Constitución. Justamente, con el objeto de excluir del control judicial al acto político, se le calificó de político. Sin embargo, se señala que el acto de gobierno, también denominado acto político, permite identificar un acto jurídico estatal distinto de los actos administrativos, dado que no se encuentran sujetos en su expedición y ejecución a la ley, ni en lo que respecta a su control, al orden de la jurisdicción contencioso administrativa.

Ahora bien, por lo que respecta al sometimiento de los actos de gobierno al control de la constitucionalidad por el Máximo Tribunal de Justicia, la jurisprudencia hoy día afirma la plena aplicación del principio de la universalidad del control jurisdiccional de la constitucionalidad sobre todos los actos jurídicos estatales, incluidos, por supuesto, los actos de gobierno (Véase Sent. de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, de fecha 31 de octubre de 1972, y posteriormente la CSJ/CP, de fecha de 13 de marzo de 1993; y N° 2208 del TSJ/SC, de fecha 28 de noviembre de 2007, RDP N° 112, p. 601).

§704. Características — Las características fundamentales del acto de gobierno son:

- ▶ Solo puede ser dictado por el Presidente de la República, como Jefe de Estado, “en cuya condición dirige la acción de gobierno” (Art. 226 de la C).
- ▶ Son dictados en ejecución inmediata de atribuciones establecidas directamente en la Constitución.
- ▶ No puede estar regulado o limitado por la Asamblea Nacional mediante leyes (BREWER-CARIAS), pues tienen el mismo rango que la ley.
- ▶ Y por último, pueden ser impugnados mediante el recurso de nulidad por inconstitucionalidad ante el TSJ/SC (Véase Sent. del TSJ/SC (880), de fecha 1 de agosto de 2000, RDP N° 83, p. 93), e incluso por la vía de acción de amparo constitucional (Véase Sent. N° 2208 del TSJ/SC, de fecha 28 de noviembre de 2007, RDP N° 112, p. 601).

D. HECHO ADMINISTRATIVO

§705. Concepto — Hay que plantearse igualmente el problema de los llamados actos u operaciones materiales o de pura ejecución o, más propiamente, el denominado hecho administrativo. En efecto, la Administración Pública,

para cumplir sus funciones, necesita realizar actos materiales: por ejemplo, la construcción de una carretera, el tendido de una vía ferroviaria.

Ahora bien, ¿es que esos hechos son también actos administrativos? La respuesta también es negativa; se sostiene que esos hechos no tienen relevancia o significación jurídica, a menos que la Administración Pública, al realizar una de esas operaciones, cause un daño o perjuicio a un tercero. En este caso, surge la diferencia entre el acto administrativo y la operación material que es un hecho jurídico o con trascendencia jurídica.

E. TEORÍA DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD

§706. Planteamiento — La construcción de esta especial categoría es uno de los grandes aportes de la justicia administrativa al Derecho administrativo venezolano (Véase Sent. N^o 886 del TSJ/SC, de fecha 9 de mayo de 2002, caso *Cecilia Calcaño Bastidas*) y de las formas a través de las cuales la Jurisdicción Contencioso Administrativa contribuye al afianzamiento del Estado de Derecho y al control de la arbitrariedad de los sujetos dotados de Poder Público, capaz de incidir en la esfera jurídica de los otros sujetos (Véase Sent. N^o 1339 del TSJ/SPA, de fecha 13 de junio de 2000; N^o 766 del TSJ/SPA, de fecha 27 de mayo de 2003; y N^o 2727 del TSJ/SPA, de fecha 30 de noviembre de 2006, caso *Unidad Educativa Colegio Academia Merici de Venezuela*, en RAP N^o 108, p. 160) y que recibió consagración formal en el Art. 7, num. 6 de la LOJCA.

§707. Origen — La teoría de los actos de autoridad tiene antecedentes remotos en la legislación (LOCFC) y jurisprudencia al exigir, para la procedencia del recurso contencioso-administrativo, que exista previamente un “Acto de Autoridad Administrativa” (Véase Sent. de la CF, de fecha 3 d junio de 1958, GF N^o 20, 1958, pp. 123 y 124), pero tuvo su origen concreto en las decisiones relativas a los colegios profesionales (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 22 de junio de 1978, caso *Arturo Luis Torres RIVERO c/ Colegio de Abogados del Distrito Federal*; y la sentencia a la cual se atribuye el origen específico de la teoría: CPCA, de fecha 18 de febrero de 1986, caso *Sociedad de Autores y Compositores de Venezuela (SACVEN)*, en RDP N^o 25, enero-marzo, 1986, p. 102) donde, si bien al comienzo no se les consideraba como personas de Derecho privado en ejecución de servicios públicos capaces de proferir actos administrativos, tanto la doctrina nacional (R. CHAVERO GADZIK) como algunas decisiones judiciales, habían advertido el carácter privado de estas corporaciones y las consecuencias en el régimen jurídico-administrativo.

§708. Criterios — La teoría de los actos 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: (i) ejercen funciones públicas a través de actos públicos; (ii) ejercen potestades públicas (Véase Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 19 de mayo de 1988, caso *Universidad Santa María*; de la CPCA, de fecha 26 de mayo de 1994, caso *Banco Caracas Casa de Bolsa*, en RDP N^o 57-58, 1994, pp. 324 y ss.; y CPCA, de fecha 13 de marzo de 2003, caso *Carlos Coromoto Bravo Barreto*); (iii) prestan un servicio público (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 6 de mayo de 1993, caso *Ruperto Machado*): o por último (iv) o concurren los supuestos anteriores (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 24 de noviembre de 1986, caso *María Josefina Bustamante c/ Universidad Católica Andrés Bello*), 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 Jurisdicción Contencioso Administrativa (Véase Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 14 de mayo de 1998, caso *Fundación IDEA*; N^o 1339 del TSJ/SPA, de fecha 13 de junio de 2000; y N^o 1043 del TSJ/SC, de fecha 17 de mayo de 2006, en RAP N^o 106, p. 229).

§709. Examen de las teorías expuestas — El análisis de los criterios materiales analizados, esto es, potestad pública, servicio público y función pública, puede conducir a pensar que cada uno de ellos está en libertad de actuar independientemente, en particular, a propósito del análisis sobre los actos emanados de las personas de Derecho privado.

Al respecto debemos observar que un análisis no detenido de la jurisprudencia daría la impresión de que sus decisiones se fundamentan aislada y alternativamente en uno u otro de los criterios: a veces en el criterio de la potestad pública (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 13 de febrero de 1986, caso *Asociación de Tiro del Distrito Federal*, en PIERRE TAPIA, O., JPCPA, Ed. Oscar Pierre Tapia, N^o 20, 1986, pp. 42-55); a veces en el criterio de servicio público (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 19 de enero de 1988, caso *Ramón Escobar León c/ Universidad Católica Andrés Bello*, en BALASSO TEJERA, *Jurisprudencia sobre los Actos Administrativos* (1980-1993), EJV, Caracas, 1998, pp. 137-140) y otras en la función pública (Véase Sent. del TSJ/SPA, de fecha 6 de junio de 2000, caso *Inversiones Dafel33, C.A.*).

Sin embargo, la conclusión primera parecería diferente. En efecto, las decisiones judiciales hacen igualmente referencia, a la vez, tanto al criterio de potestad pública como al de servicio público (o actividad de interés general) o la función pública. En efecto, la acumulación de los criterios resulta constatada con la presencia de un servicio público (o actividad de interés general) y el ejercicio de una potestad pública: ello es así, en particular cuando se revela que la persona privada ha sido encargada de la gestión de un servicio público (puerto, aeropuerto, etc.) y su decisión es adoptada en ejercicio de una potestad pública. En consecuencia, parecería que siempre un criterio

debe concurrir con el otro, precisamente porque uno solo no bastaría para que existiera un acto de autoridad.

Es por ello que aun en presencia de un servicio público, la jurisprudencia francesa reciente parece atribuirle una función determinante al ejercicio de una potestad administrativa; en defecto de esta, el acto no será administrativo (Véase CE, de fecha 17 de febrero de 1992, fallo *Sté. Textron*, Rec., p. 66; y TC, de fecha 13 de enero de 1992, fallo *Assoc. Nouvelle des Girondas de Bordeaux*, Rec., p. 473). Es por eso que también la doctrina francesa (CHAPUS) estima que el criterio material puesto en obra se “fundamenta sobre la distinción de las nociones de potestad pública y de gestión privada”.

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. III *Acto y Contrato Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010 y Vol. IV *Procedimiento y Recurso Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010; BREWER-CARIÁS, A. R., *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento administrativo*, 6ª. Ed., Col. Estudios jurídicos n° 16, EDJV, Caracas, 2003 y *Principios Fundamentales del Derecho Público*, EJV. Caracas, 2005; CASAGNE, J. C., *Derecho Administrativo*, Vol. I, Buenos Aires, 7ª Ed., LexisNexis-Abeledo Perrot, 2002 y *El Acto Administrativo*, 2ª Ed. actualizada, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1978; CHAPUS, R., *Droit administratif*, Montchrestien, T. I, 15ª Ed., París; CHAVERO GADSIK, R., *Los Actos de Autoridad*, EJV, Caracas, 1996; DIEZ, M.M., *El Acto Administrativo*, TEA, Buenos Aires, 1961; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 12ª Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004; GARCÍA-TREVIANO, J. A., *Los actos administrativos*, Civitas, Madrid, 1986; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. 1, 13ª Ed., Tecnos, Madrid, 2002; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, UCV, XIV Ed., Caracas, 2013; MEILÁN GIL, J. L., *Categorías jurídicas en el Derecho Administrativo*, IUSTEL, Madrid, 2011; PÉREZ LUCIANI, Gonzalo, *La noción del acto administrativo*, Serie Discursos N° 2, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2009; PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, *20 años de Doctrina de la Procuraduría General de la República*, Caracas, T. II, Caracas, 1984; RIVERO, J. y WALINE, J., *Droit administratif*, 21ª Ed., Dalloz, París, 2006; SAYAGUÉS LASO, E., *Tratado de derecho administrativo*, T. I, 9ª Ed. puesta al día a 2004, Fundación de Cultura Universitaria, Montevideo, 2004; VILLAR PALASI, J. L., *Apuntes de Derecho Administrativo*, Vol. II, Madrid, 1986.