

# Breves consideraciones sobre los actos administrativos autorizatorios

## *Brief Considerations on Administrative Authorizing Acts*

Alexis José Crespo Daza\*

\*Abogado, Especialista en Derecho Administrativo,  
Profesor universitario. Actualmente Juez Vicepresidente de  
Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo de  
Venezuela.

Email: aledaza1@hotmail.com

## RESUMEN

Según la doctrina y la jurisprudencia, los actos autorizatorios no son más que aquellos actos interventores empleados por la Administración, los cuales son dispuestos como un límite necesario al ejercicio de ciertos derechos particulares y como ordenador de la actuación de los administrados en materias sujetas a control, con el fin de organizar tales escenarios, que sin un verdadero control, potenciarían el acaecimiento de desequilibrios y lesiones del sistema de que se trate. Siendo así, la autorización es una técnica propia de la policía administrativa al servicio del mantenimiento del orden público y da solución a un hipotético conflicto de intereses entre el derecho del particular y la autoridad de la Administración Pública, que tiende a tutelar un interés público amenazado y presumiblemente lesionado con un inmoderado ejercicio de aquel derecho. En este sentido, el objetivo del presente trabajo es analizar el tratamiento que se le ha hecho a este tipo de acto administrativo, ello con el fin de poder comprender sus implicaciones en el contexto regulatorio por parte de la Administración en el ámbito nacional.

**Palabras clave:** actos administrativos, actos autorizatorios, control administrativo.

## ABSTRACT

According to the doctrine and the jurisprudence, authorizing acts are those administrative acts implemented by Public Administration, in order to establish a limit to the exercise of rights by citizens and to organize their actuation in matters subject to State or Public Administration control. Otherwise, they would promote imbalances and injuries to the system itself. So, this authorization works as a tool of administrative police in order to maintain public order. This also provides a solution to the hypothetical conflict of interests between the right of individuals and Public Administration authority. The aim of this paper is to analyze the administrative authorizing acts and understand its implications regarding the nationwide regulatory functions of Public Administration.

**Key words:** administrative acts, authorizing acts, administrative control.

## I. A MANERA INTRODUCTORIA:

Las siguientes notas están destinadas a tratar un particular tipo de Acto Administrativo: Los Autorizatorios, pues se ha considerado como un tema que merece ser tratado a la luz de las nuevas tendencias tanto doctrinarias como jurisprudenciales surgidas dentro del fértil campo del Derecho Administrativo; ello así, previo a efectuar algunas breves reflexiones respecto de este tipo particular de Acto Administrativo, resulta, sin duda alguna necesario, referirse al Acto Administrativo en general, para posteriormente sí entrar en concreto al asunto bajo análisis.

Definiciones hay, como autores existan, por lo que me limitaré a transcribir algunos conceptos aportados por la doctrina. Así, para Lares Martínez, se entiende por acto administrativo "(...) las declaraciones de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de los órganos de la administración y que tengan por objeto producir efectos de derecho, generales o individuales" (Lares, 2001: 139 y ss.).

Por su parte los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, partiendo de una delimitación conceptual efectuada a partir de la teoría general del acto jurídico en su aplicación al Derecho Administrativo (actos del administrado, contratos, reglamentos, ejecuciones coactivas, actos sometidos a ordenamientos distintos del Derecho Administrativo), concretan una definición positiva del acto administrativo partiendo de la formulación clásica de Zanobini, estableciendo lo siguiente: acto administrativo será "la declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la Administración en ejercicio de una potestad administrativa distinta de la potestad reglamentaria" (García y Fernández, 2001: 540.).

De otro lado, no podemos obviar que el legislador en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos incorporó una definición del acto administrativo (desde antaño muy criticada por cierto), al prescribir en el artículo 7, lo siguiente:

**Artículo 7:** 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.

Finalmente, es menester mencionar lo que sobre este punto ha referido la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia:

...tanto la doctrina más calificada en la materia, como la jurisprudencia de este Máximo Tribunal, han definido a los 'actos administrativos' –en términos generales– como: toda declaración de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanada de los órganos que integran la Administración, en ejercicio de una potestad administrativa distinta a la potestad reglamentaria, los cuales producen efectos de derecho, generales o individuales en la esfera jurídica de los administrados; los cuales han sido clasificados generalmente por la doctrina de la siguiente manera: a) desde el punto de vista del procedimiento en: actos de trámites, actos definitivos, actos firmes y actos de ejecución; b) por el alcance de sus efectos en: actos generales y actos particulares; c) por la amplitud de los poderes de la Administración en: actos reglados y actos discrecionales; d) desde el punto de vista del contenido en: admisiones, concesiones, autorizaciones y aprobaciones.<sup>1</sup>

Así pues, se pueden enmarcar las "autorizaciones" como un tipo o categoría de acto administrativo, que se corresponde a la clasificación de acuerdo a su contenido.

Vista de manera breve la conceptualización del acto administrativo, toca ya entrar a referirse a lo que se corresponde a las reflexiones que aquí se plantea: el Acto Administrativo Autorizatorio.

## II. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS AUTORIZATORIOS:

### a) Definición

Como se indicó precedentemente, dentro de las diversas clasificaciones del que puede ser objeto el acto administrativo como manifestación de unilateral de voluntad de la autoridad administrativa que crea o modifica situaciones jurídicas, se encuentra aquella, propuesta por un importante sector de la doctrina, que lo divide desde el punto de vista del contenido en: admisiones, concesiones, **autorizaciones** y aprobaciones.

1 Sentencia N° 1249, del 16 de junio de 2005, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de una controversia surgida entre la sociedad mercantil Industrias Iberia y el Instituto Nacional de Cooperación Educativa.

Ahora, en lo que concierne al concepto y naturaleza de las autorizaciones, puede comenzarse por indicar que autores como O. RANELLETTI (1893) sostienen que los sujetos ostentan derechos cuyo ejercicio se halla subordinado por ley a la necesidad de obtener un acto de consentimiento previo de la Administración que declare la compatibilidad del ejercicio del derecho, tal y como el particular pretende utilizarlo, con el interés público. La autorización sería un acto administrativo de liberación, eliminando el obstáculo al ejercicio de un derecho preexistente; tendría carácter declarativo del contenido de dicho derecho y de su carácter no lesivo para los intereses generales (Ranelletti, 1893).

Asimismo, un sector de la doctrina (*v.gr* O. MAYER) ha reconocido que las conductas particulares que pueden incidir negativamente sobre los intereses públicos se consideran inicialmente prohibidas por la norma: la Administración puede levantar esta prohibición en casos concretos, comprobando que la forma en que pretende ejercerse la actividad no entraña riesgo real alguno para los referidos intereses.

De tal modo, el mecanismo de la autorización es esencialmente el mismo: la norma jurídica califica determinadas actividades como potencialmente lesivas para los intereses públicos; por ello, subordina su ejercicio a un acto de la Administración en el que se comprueba y declara que el ejercicio que el particular pretende no produce lesión, o se establecen las condiciones específicas bajo las que puede ser desarrollada para evitarla.

Para el autor Marienhoff la autorización

...es el acto administrativo en cuya virtud un organismo administrativo, o una persona particular, pueden quedar facultados: a) para emitir un acto jurídico; b) para desplegar cierta actividad o comportamiento. Trátase de un medio de control preventivo a priori, vale decir, de un control que debe producirse antes de que el acto pertinente sea emitido por el órgano o persona controlados, o antes de que el 'comportamiento' sea realizado: una vez otorgada la autorización por el órgano controlante, el acto puede emitirse o el comportamiento realizarse válidamente... (Marienhoff, 2003: 657 y ss.)

Por su parte Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, consideran que la autorización

...se perfila hoy como un acto de la Administración por el que ésta consiente a un particular el ejercicio de una actividad privada, aunque inicialmente prohibida con fines de control administrativo de su ejercicio, constituyendo al propio tiempo la situación jurídica correspondiente... (García y Fernández, 2002: 137 y ss.)

Asimismo, para el autor Martín Mateo, se entiende por actos administrativos autorizatorios

...la declaración administrativa de la concurrencia de las condiciones necesarias para el ejercicio de una actividad, aun a costa de reconocer la posible equivocidad de tal concepto aplicado a casos extremos. Sin prejuzgar, pues, la preexistencia de un derecho, su ejercicio vendrá supeditado a la correspondiente declaración administrativa sobre su compatibilidad con el bien público, declaración que a estos limitados efectos al menos, puede tener una cierta trascendencia constitutiva... (Martín, 1965: 214.)

En este sentido, García-Trevijano estima que los actos Autorizatorios se constituyen en un instrumento por medio del cual

...la Administración, una vez que ha limitado el ejercicio de una actividad, exige la obtención de previa autorización, caso por caso, con el fin de que la misma se ejercite lícita y legalmente (García, 2002: 246).

Así pues, es dable afirmar que el acto de autorización es unilateral y *previo al hecho que realizará la persona autorizada*, siendo importante destacar, que debe ser expreso, es decir, que debe hacerse por escrito y, como todo acto administrativo, revestido de las formalidades y requisitos tipificados en la Ley. De tal modo, la autorización administrativa se considera un presupuesto de eficacia para el ejercicio de un derecho subjetivo preexistente en el sujeto autorizado. Con ella se actúa una remoción de límites (*ut removeatur prohibitionem*) al ejercicio de un derecho que se encuentra con un obstáculo previo a su realización, sólo superado una vez constatado que resulta compatible con el orden y seguridad pública.

Desde esta perspectiva, la autorización es una técnica propia de la policía administrativa al servicio del mantenimiento del orden (conservación del bien u orden público general) y da solución a un hipotético conflicto de intereses entre el derecho del particular –que

tiende a ser ejercitado— y la autoridad de la Administración Pública que tiende a tutelar un interés público amenazado y presumiblemente lesionado con un incontrolado ejercicio de aquel derecho.

Bajo este contexto, es dable afirmar que la autorización constituye un acto interventor empleado por la Administración, estrictamente vinculado con actividades de las cuales se deriva un nexo fatal con el orden público, o bien por la necesidad de evitar que se produzcan lesiones que afecten intereses de extensiones generales. Dichos actos, son dispuestos como un límite necesario al ejercicio de ciertos derechos particulares, y como coto a la iniciativa privada, con el fin de ordenar tales escenarios, que sin un verdadero control, potenciarían el acaecimiento de estancamientos, rupturas, desequilibrios y lesiones del sistema de que se trate.

## b) Características

Una vez revisadas algunas definiciones de este particular tipo de acto administrativo, toca hacer mención a algunas de las características que doctrinaria y jurisprudencialmente se le han reconocido a los actos autorizatorios, a saber:

- Se consideran como **técnicas de control** ejercidas por la Administración Pública a los fines de condicionar el ejercicio de un derecho a una previa actividad.
- Tienen carácter **declarativo** y no constitutivo, debido a que los referidos actos sólo implican la eliminación de un obstáculo legal para el ejercicio de un derecho preexistente y en consecuencia no producen un cambio en el contenido del status jurídico de la persona o ente controlado.
- De ordinario no se otorgan de **oficio** por el órgano respectivo, sino que por el contrario debe ser requerida por el particular interesado.
- Se consideran esencialmente **temporales**, debido a que la Administración debe comprobar si subsisten las condiciones y los supuestos de hechos por medio de los cuales fue otorgada.
- Pueden ser **revocados** por la Administración, cuando haya lugar a un cambio en las condiciones y requisitos para el ejer-

cicio de la actividad autorizada que dieron lugar a su otorgamiento.

### c) Clasificación

Ahora bien, corresponde ahora referirse a algunas de las clasificaciones que la doctrina comparada ha realizado del acto Autorizatorio:

- **AUTORIZACIONES REGLADAS Y DISCRECIONALES:**

Según el autor Santamaría Pastor

En las primeras, el poder de decisión de la Administración se encuentra vinculado, por cuanto la ley determina las condiciones o requisitos de ejercicio de la actividad intervenida, que la Administración no puede hacer sino comprobar (de manera más o menos mecánica, en función de la objetivación y grado de detalle que los requisitos posean en la norma que los define). En las segundas, en cambio, dichas condiciones de ejercicio no se encuentran preestablecidas, de manera que la ley remite a una valoración libre por parte de la Administración de la compatibilidad con el interés público de la actividad que pretende ejercerse. (...) Sin embargo, y como ya se expuso en su lugar, la distinción no puede entenderse en términos absolutos. Salvo casos rigurosamente excepcionales, en los que la labor de la Administración se aproxima mucho a la comprobación mecánica de requisitos objetivos y muy detallados (supuestos que deberían encajarse en una categoría diversa, la de las comprobaciones) (...). En toda autorización existen elementos reglados y elementos discrecionales, distribuidos en proporciones distintas según los casos; no hay, pues, autorizaciones absolutamente regladas ni absolutamente discrecionales (Santamaría, 2002: 268 y ss).

- **AUTORIZACIONES SIMPLES Y AUTORIZACIONES OPERATIVAS:**

Según los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, las autorizaciones simples

...se proponen únicamente controlar la actividad autorizada y, como mucho, acotarla negativamente dentro de unos límites determinados. Su ámbito más propio, es por ello el del orden público y las zonas más o menos próximas al mismo (...). Las autorizaciones operativas, en cambio, sin renunciar a la función primaria de control, que también canalizan, pretenden ir más allá de

ella, encauzando y orientando positivamente la actividad de su titular en la dirección previamente definida por planes o programas sectoriales, o bien, aunque de forma esquemática o, incluso, implícitamente, por la propia norma en cada caso aplicable (García y Fernández, 2002: 145 y ss.).

Al respecto, el antes mencionado autor Santamaría Pastor, ha sostenido con respecto a este tipo de actos administrativos que, las autorizaciones simples son aquellas que tienen por objeto una conducta aislada y concreta, que se realiza por el sujeto autorizado y que por ende, determina la extinción por consunción de la autorización misma; mientras que las autorizaciones operativas, son aquellas que se refieren a una actividad privada que se desarrolla de modo continuado y tendencialmente permanente en el tiempo, de manera que la autorización integra el régimen jurídico de realización de dicha actividad, manteniendo su vigencia el mismo tiempo que la actividad sobre la que recae (Santamaría, 2002: 269 y ss.).

- **AUTORIZACIONES PERSONALES, REALES Y MIXTAS:**

Con respecto a las Autorizaciones personales, el autor Santamaría Pastor, considera que son

...aquellas cuyo otorgamiento se realiza en atención preferente a las características o aptitud singulares de la persona a cuya favor se otorgan (p.ej., el permiso de conducción); estas autorizaciones son, salvo previsión normativa en contra, intransmisibles (García y Fernández, 2002: 145 y ss.).

En este mismo orden de ideas, los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, consideran con respecto a las autorizaciones personales que

Si el centro de atención se sitúa en la persona del peticionario, en sus cualidades personales, cuya positiva valoración desde la perspectiva del interés público en juego viabiliza el otorgamiento de la autorización, es natural que los efectos de ésta se hagan depender de ese dato. Es lógico por ello que la norma exija que la actividad autorizada se ejercite precisamente por el titular de la autorización (...), y que las excepciones a esta regla deban ser expresamente aprobadas por la Administración previa comprobación de la concurrencia en el representante de las mismas cualidades exigidas al titular (...). Por la misma razón es igualmente lógico que la transmisión de la autorización no pueda en princi-

pio hacerse libremente, supuesto que, en realidad, la entrada en juego de un nuevo titular equivale a un otorgamiento ex novo de la autorización primitiva (Ibid).

Ahora bien, las autorizaciones reales, son aquellas que son otorgadas en atención preferente a las características de los bienes a los que se refieren, por lo cual en este tipo de autorizaciones no hay limitaciones a la libre transmisión de las mismas, sino sólo un deber de comunicarla a la Administración que las otorgó.

Por su parte, según los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, en las autorizaciones mixtas

...el centro de atención es doble, con lo que viene a sumarse las limitaciones propias de los dos tipos de autorizaciones aludidos, que aquí se combinan. Un ejemplo típico de autorización mixta es la requerida para la creación de Bancos, ya aludida. El Real Decreto de 14 de julio de 1995 incluye entre los requisitos necesarios para ejercer la actividad bancaria, esto es, para obtener y conservar la correspondiente autorización, tanto la exigencia de un capital mínimo y un programa de actividades (elementos objetivos), como la <honorabilidad comercial y profesional> y los <conocimientos y experiencia adecuados> de los miembros de su Consejo de Administración y de sus Directores generales y asimilados (Ibid).

• **AUTORIZACIONES POR OPERACIÓN Y POR FUNCIONAMIENTO:**

Al respecto, los autores Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández, señalan en cuanto a este tipo de clasificación de actos autorizatorios, que:

...Desde el punto de vista de su objeto, es importante distinguir, también, dos tipos de autorizaciones, según se refieran a una operación determinada (la importación o exportación de un producto, la construcción de un edificio, la realización de una corta en un monte, etc.), o al ejercicio de una actividad llamada a prolongarse indefinidamente en el tiempo (instalación de una industria, creación de un Banco, apertura de un hospital, etc).

La importancia de la distinción radica en la distinta naturaleza de las relaciones que a través de cada una de ellas se establecen entre la Administración y el sujeto autorizado. En el primer caso (autorizaciones por operación) esa relación es episódica y no crea ningún vínculo estable entre las partes. Realizada la operación

comercial o construido el edificio autorizado, los efectos de la autorización otorgada se agotan y la relación establecida por el acto de otorgamiento se extingue pura y simplemente.

La cuestión se plantea de modo muy diferente, sin embargo, cuando el objeto de la autorización es la apertura de una instalación o de un establecimiento o el ejercicio de una actividad por tiempo indefinido. En estos casos la autorización, que, lógicamente, prolonga su vigencia tanto como dure la actividad autorizada (...), hace surgir una relación permanente entre la Administración y el sujeto autorizado, con el fin de proteger en todo caso al interés público frente a las vicisitudes y circunstancias que a lo largo del tiempo puedan surgir más allá del horizonte limitado que es posible avizorar en el momento de otorgar el permiso (Ibid).

#### d) Extinción

En este aspecto, es oportuno destacar que, la doctrina mayoritaria ha admitido que los actos administrativos autorizatorios se extinguen por las siguientes razones:

- Por su **ejecución**, debido a que se tratan de actos, a través de los cuales se facultad la realización de una determinada actividad, por lo cual una vez realizada la misma, el mismo cumpliría con su objeto. Por ejemplo la autorización para la construcción de una determinada obra.
- Por el **transcurso del plazo** por el que fueron otorgadas, debido a que como se mencionó *supra* las autorizaciones tienen carácter temporal. Un ejemplo claro de esto son las licencias de conducir, las cuales constantemente hay que renovarlas.
- Por su **revocación**, esto es en el caso que se incumplieren con las condiciones a las cuales estuviera sujeta la autorización otorgada, o cuando desaparecieran las circunstancias que motivaron su otorgamiento o sobrevengan otras que de haber existido habrían justificado la denegación.
- Por ser **anuladas** cuando hayan sido otorgadas erróneamente.

#### e) Diferencia entre aprobaciones y autorizaciones

En primer lugar, es necesario acotar que, de acuerdo al autor Lares Martínez, la aprobación

...es la manifestación de voluntad mediante la cual un órgano del Estado declara su conformidad con un acto ya formado por otro órgano estatal (Lares, 2001: 147.).

Asimismo, según el autor Martín Mateo, las aprobaciones

Suelen definirse como actos producidos por un sujeto distinto que confieren eficacia a otros anteriores válidos. Los actos aprobatorios tienen virtualidad propia y no constituyen, contra lo que en ocasiones se ha admitido, por partes integrantes de un acto complejo (Martín, 1965: 214).

Ahora bien, una vez señalado esto, es menester acotar que, conforme al autor Marienhoff, la aprobación se diferencia de la autorización ya que

...la autorización, se produce a priori, vale decir, antes de la emanación del respectivo acto y la otra, la aprobación, a 'posteriori', o sea después de la emanación del acto en cuestión, pero antes de que el mismo adquiera eficacia. No es posible, entonces, equiparar o identificar 'autorización' con 'aprobación'. Trátase, en suma, de dos actos autónomos entre sí, aunque pertenezcan al control preventivo. La autorización le confiere 'validez' al acto que se emita en mérito a ella, en tanto que la aprobación sólo le confiere 'eficacia' al acto aprobado, el cual, de por sí ya era válido (Marienhoff, 2003: 668 y ss.).

En virtud de lo anteriormente expuesto, se observa que, mientras que la autorización le otorga la validez a un determinado acto administrativo –ya que para su otorgamiento debe cumplirse con las pautas establecidas en la Ley–, la aprobación le otorga la eficacia al acto aprobado, ya que, es a través de esta que surtirá efectos jurídicos.

Adicionalmente, cabe destacar que, tanto la aprobación como la autorización poseen carácter declarativo y no constitutivo, dado a que ambas en ningún momento crean derechos, sino que por el contrario se limitan a facultar a una determinada persona a realizar una actividad.

Asimismo, ambas deben ser requeridas por la persona interesada ante el determinado órgano competente, por lo cual no se otorgan de oficio.

## f) Diferencia entre concesiones y autorizaciones

Al respecto, cabe advertir que el autor Ayala Caldas, ha señalado con respecto a las concesiones que

...son disposiciones que confieren a una o más personas extrañas a la Administración nuevas capacidades o nuevos poderes y derechos, con los cuales queda amplificada su esfera jurídica. Se ha sostenido a veces que los derechos derivados de la concesión deben ser propios del Estado, o en general, de la Administración Pública concedente. La concesión consistiría, en otras palabras, en una transferencia de facultades del ente público al privado (Ayala, 1999: 314).

Según Ossorio, las concesiones son

...un acto de Derecho Público, mediante el cual el Estado -o, en su caso, las provincias y los municipios- delega en una persona o en una empresa particular (concesionaria), una parte de su autoridad y de sus atribuciones para la prestación de un servicio de utilidad general; como el transporte urbano, el ferroviario, el alumbrado de las poblaciones, la limpieza de las calles, allí donde no son suministrados o no se encuentran explotados directamente por las entidades públicas estatales, provinciales o municipales que estarían obligadas a hacerlo para llenar necesidades de la colectividad (Ossorio, 2000: 143).

Ahora bien, es oportuno mencionar que, el autor Santamaría Pastor, ha expresado en cuanto a la diferencia de estos dos actos administrativos que:

-la autorización, en primer lugar, operaría sobre un derecho preexistente del que sería titular el sujeto autorizado; al constituir una mera remoción de límites, tendría naturaleza meramente declarativa del contenido del derecho y de su compatibilidad con el interés público; y, por lo mismo, la intervención de la Administración sería mucho más leve, limitándose a señalar externamente las condiciones de ejercicio del derecho y dejando al particular, una vez emitida la autorización, ejercer libremente dicha actividad;

la concesión, en cambio, se referiría a derechos o actividades asumidos como propios por la Administración, inexistentes en el patrimonio de los sujetos privados; la concesión trasladaría la

posibilidad de ejercicio de dicho derecho al sujeto concesionario, creando en su patrimonio una facultad antes inexistente y, por lo mismo, poseería eficacia constitutiva; y, precisamente porque el derecho cuyo ejercicio se cedería sigue siendo de titularidad de la Administración, ésta ostentaría poderes continuados y permanentes de vigilancia y dirección sobre el concesionario (Santamaría, 2002: 267)

Como puede observarse las concesiones, a diferencia de los actos administrativos autorizatorios crean un derecho inexistente a favor del particular, por lo tanto tienen carácter meramente constitutivo y no declarativo.

### g ) Revisión Jurisprudencial

En este contexto, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, ha señalado con respecto a la técnica autorizatoria que

Con ella se condiciona el ejercicio de la actividad privada a la comprobación previa de su adecuación al ordenamiento jurídico y a la valoración del interés público afectado. De ese modo, cuando se trata de una actividad que se prolonga en el tiempo, se establece una relación duradera entre la Administración autorizante y el particular autorizado que desencadena en una intervención pública sostenida en el tiempo, en virtud de que el órgano administrativo debe comprobar de forma periódica el cumplimiento de tales parámetros.<sup>2</sup>

De igual forma, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, acorde con las referencias doctrinarias citadas *supra*, señaló que

...los actos autorizatorios suponen el cumplimiento de una exigencia o la remoción de un obstáculo sin lo cual no puede ejer-

2 Sentencia N° 1644, del 2 de diciembre de 2009, dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de una controversia surgida entre la sociedad mercantil Postes Publicitarios Viales 2002 y otros.

cerse determinado derecho o verificarse los efectos jurídicos de determinada actuación.<sup>3</sup>

En ese mismo orden y proyección la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en sentencia N° 2010-1651, de fecha 8 de noviembre de 2010, caso: Juan Carlos Briquet Mármol *contra* la Comisión Nacional De Valores, indicó que:

...la autorización constituye un acto interventor empleado por la Administración, estrictamente vinculado con actividades de las cuales se deriva un nexo fatal con el orden público, o bien por la necesidad de evitar que se produzcan lesiones que afecten intereses de extensiones generales. Dichos actos son dispuestos como un límite necesario al ejercicio de ciertos derechos particulares, y como coto a la iniciativa privada, con el fin de ordenar tales escenarios que, sin un verdadero control, potenciarían el acaecimiento de estancamientos, rupturas, desequilibrios y lesiones del sistema de que se trate.

En este sentido, resulta oportuno destacar que, según el autor Bermejo Vera, la naturaleza jurídica bajo la cual se sume la autorización, en todo caso, procura la

...<remoción de límites para el ejercicio de derechos particulares>. Es decir, algunos derechos subjetivos necesitan, para ser ejercidos en plenitud y válidamente, el permiso de la Administración pública correspondiente, quien, antes de otorgarlo, comprueba que el derecho preexistente ejercitable se va a ejercitar de manera correcta (Bermejo, 2005: 58).

En refuerzo de lo anterior, es oportuno hacer referencia a ciertos casos decididos tanto por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia como por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, en los cuales el análisis de los mismos, ha conllevado

3 Sentencia N° 00215, del 18 de febrero de 2009, dictada por la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de la República Bolivariana de Venezuela, en el marco de una controversia surgida entre la Federación de Trabajadores del Estado Miranda (Fetramiranda) y el Estado Bolivariano de Miranda.

vado a realizar consideraciones respecto al tema de los actos autorizatorios.

En primer orden, debe destacarse que, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia N° 61, de fecha 23 de enero de 2002, caso: *Inversora El Rastro C.A. y Promociones La Pintoresca C.A. contra la Sociedad Mercantil Regalos Coccinelle C.A.*, el cual versaba "sobre la solicitud de ejecución del acto autorizatorio contenido en la Resolución N° 0553, dictada por la Dirección General Sectorial de Inquilinato del Ministerio de Fomento, el 6 de marzo de 1995". En los términos que a continuación se describe:

...esta Sala ha establecido en reiterada jurisprudencia que los actos autorizatorios dictados por la Dirección General Sectorial de Inquilinato del Ministerio de Fomento, facultan al arrendador para que acuda ante la jurisdicción ordinaria a demandar el desalojo del inmueble arrendado, toda vez que, en ningún momento constituye a los órganos de la administración en la obligación de cumplir coactivamente con el dispositivo de la resolución dictada.

Efectivamente, es de principio que las actuaciones de los órganos del Estado que se concretan en actos administrativos, son recipientarias de la potestad y deber que tiene la propia administración en ejercicio de la presunción de legalidad o carácter ejecutivo de los mismos, de ser realizados inclusive a costa del propio órgano del cual emanó el acto, sin intervención de los particulares sobre los cuales recaigan sus efectos, en virtud del carácter inquisitivo de la actividad administrativa y sin necesidad de aprobación o autorización por parte de órgano jurisdiccional alguno.

Sin embargo, los actos autorizatorios constituyen una excepción al referido principio, por cuanto su ejecución se encuentra regida por el principio dispositivo y en consecuencia depende de la acción efectiva de los sujetos sobre los cuales recaen sus efectos jurídicos.

De lo expuesto se colige que, cuando la administración dicta un acto de carácter autorizatorio, abre para los particulares interesados en la verificación de sus efectos, la posibilidad de acudir a los órganos jurisdiccionales, a los fines de la tutela de sus derechos.

Al respecto, el ejercicio de la tutela jurisdiccional de los derechos e intereses de los particulares, a través de la solicitud de ejecución de una resolución administrativa de carácter autorizatorio, desnaturaliza la actividad de heterocomposición de los conflictos intersubjetivos inherentes a los tribunales, toda vez que, los convierte en simples órganos de ejecución de la administración.

En este sentido, la solicitud de ejecución de la Resolución N° 0553, dictada por la Dirección General Sectorial de Inquilinato del Ministerio de Fomento el 6 de marzo de 1995, tal como señaló la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, escapa a la jurisdicción de los tribunales de la República, por cuanto la acción correspondiente para satisfacer la pretensión de las sociedades mercantiles **INVERSORA EL RASTRO C.A.**, y **PROMOCIONES LA PINTORESCA C.A.**, es la solicitud de desalojo, por ser la vía procesal correcta para lograr la pretensión deducida en autos.

Por lo tanto, el Poder Judicial carece de la facultad para tramitar una solicitud como la planteada en el presente caso por no ser la vía procesal correcta para lograr la ejecución del acto autorizatorio dictado por la Dirección General Sectorial de Inquilinato del Ministerio de Fomento y así se decide.

Finalmente, observa esta Sala que el juez a quo al observar la imposibilidad de los órganos jurisdiccionales en ejecutar resoluciones administrativas como la de autos, debió tal como señala la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y en correcta aplicación de las pautas procedimentales derivadas del principio de legalidad que rige la actividad jurisdiccional, declarar su falta de jurisdicción respecto de la Administración Pública, y no haber declarado inadmisibile la solicitud planteada". (Mayúsculas y negrillas del original, subrayado del texto).

De igual modo, es relevante traer a colación, que la referida Sala al conocer de un recurso de apelación, interpuesto por los representantes judiciales de la sociedad mercantil "*Blue Note Publicidad, C.A.*", contra decisión proferida por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, cuestionada por éstos, por cuanto a su entender "la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo consideró erradamente que para la colocación de la valla publicitaria removida, su representada requería la autorización del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTTT), hoy Instituto Nacional de Trans-

porte Terrestre (INTT), por encontrarse ubicada en una vía nacional". Al respecto la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, señaló:

Bajo estas premisas, considera oportuno la Sala analizar la normativa que rige la controversia planteada a efectos de determinar el órgano administrativo competente en la materia bajo análisis. Al efecto, observa que el Decreto N° 1.535 con Fuerza de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre, publicado en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.332 del 26 de noviembre de 2001, Ley especial aplicable *ratione temporis*, deja a su Reglamento la especificación de las distancias, densidad, tamaño de los signos de la escritura y los colores y sus combinaciones, de toda la publicidad institucional y comercial que se autorice para colocarlas en las inmediaciones de carreteras y autopistas (artículo 64).

(...omissis...)

En efecto, se aprecia la asignación de competencias en materia de publicidad comercial a los tres niveles territoriales del Poder Público, específicamente, al Ministerio del ramo, a las Gobernaciones de los Estados y a los Municipios.

Asimismo, se evidencia que entre esas competencias se encuentra la de autorizar la colocación de vallas, señales, carteles, dibujos, avisos luminosos o no, pancartas y elementos similares en las carreteras y autopistas, así como en sus inmediaciones (determinables conforme lo establece el citado artículo 367).

Igualmente, se observa que el ámbito de aplicación de la potestad autorizatoria por parte los distintos órganos administrativos mencionados dependerá de la vía de que se trate.

Así, conforme a la normativa vigente para la época de los hechos, corresponde al Ministerio competente en materia de tránsito terrestre –a través del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTTT)– emitir las autorizaciones para la instalación de medios publicitarios en las vías nacionales, entre las cuales se encuentran *“las autopistas, aunque se encuentren dentro de los límites de un estado”*, como lo establece el numeral 4 del artículo 90 del antes mencionado Decreto N° 1.535 con Fuerza de Ley de Tránsito y Transporte Terrestre.

(...omissis...)

Observa la Sala del texto del mencionado oficio que si bien el Director del Centro Regional de Coordinación del Distrito Federal y Estado Vargas consideró *'procedente'* la instalación de la valla, en la misma oportunidad advirtió que **la autoridad competente para otorgar la autorización requerida es el Instituto Nacional de Transporte Terrestre (INTTT), por lo que exhortó a los solicitantes a gestionar dicha autorización ante la mencionada autoridad administrativa.**

De manera que, determinada como fue la competencia del Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (INTTT) en materia de publicidad comercial en las vías nacionales y visto que no consta en las actas que conforman el expediente prueba alguna que demuestre que la sociedad mercantil accionante le haya solicitado la respectiva autorización ni que dicho ente la haya otorgado, debe la Sala concluir que en el caso bajo análisis la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo no incurrió en el vicio de falso supuesto de derecho denunciado; razón por la cual debe desecharse ese alegato. Así se declara". (Sentencia N° 1309, dictada por la Sala Político Administrativa el 19 de octubre de 2011, caso: Blue Note Publicidad, C.A. contra el Instituto Nacional de Tránsito y Transporte Terrestre (I.N.T.T)). (Mayúsculas y negrillas del original, subrayado del texto).

Asimismo, es oportuno señalar, que con respecto a la posibilidad o potestad que tiene la Administración de revocar Actos Autorizatorios, la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, se ha pronunciado en sentencia N° 2010-1651, dictada en fecha 8 de noviembre de 2010, caso: *Juan Carlos Briquet Mármol contra la Comisión Nacional de Valores* –anteriormente citada–, refiriendo que:

**...aprecia esta Corte que la revocatoria de la autorización responde en función al eminente interés general que reporta tal actividad, y la necesidad de conservar el orden propuesto por la estipulación de requisitos para su ejercicio, o bien en amparo de las situaciones reguladas en la Ley de Mercado de Capitales.**

**Por ello, la revocatoria de la autorización responde al decaimiento de los requisitos que dieron lugar a su otorgamiento, y no producto de la imposición de una sanción.**

En este sentido, resulta propio subrayar, que la Comisión Nacional de Valores, podrá imponer sanciones administrativas, contempladas en los artículos 136 y siguientes de la Ley de Mercado de Capitales, sin que ello constituya óbice para revocar el acto autorizatorio, o en interpretación a contrario sensu, **es previsible que se imponga una sanción y se mantenga la autorización.**

(...omissis...)

Es imperioso resaltar y tener en cuenta, que la autorización al ser revocada producto del decaimiento de los presupuestos fácticos que dieron lugar a su nacimiento, no puede ser reputada per se como sanción, su efecto es asociado a un antagonismo fulgurado entre la conducta o circunstancias que ciernen a la persona del autorizado, y el deber ser propuesto en la norma, que reflejan un incumplimiento de los requisitos que la Ley ordena se mantengan. Dicho en otros términos, el acto que revoca la autorización advierte en prospectiva que uno de los supuestos por los cuales se otorgó la misma dejó de dársele cumplimiento, y con ella la necesidad de mantenerla funcionalmente.

(...omissis...)

Partiendo del hecho que el acto revocatorio de la autorización para actuar como Corredor Público de Títulos Valores no tiene carácter sancionatorio, sino que el mismo es producto del decaimiento de los presupuestos fácticos que motivaron su otorgamiento, se concluye que la propia dimensión del acto conduce a su ejecución inmediata. Por ende, la revocatoria de estas clases de autorizaciones no está sujeta a la directa suspensión del acto (...). Así se declara. (Negrillas del texto).

A mayor abundamiento, es pertinente citar extracto de la sentencia dictada por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, publicada el 12 de abril de 2011, bajo el N° 2011-586, caso: *Arenera La Mina Seca, C.A. (ARENAMINCA), contra el Ministerio del Poder Popular para el Ambiente*, donde se resolvió en relación a la autorización otorgada a dicha empresa, en fecha 13 de julio de 1987, por el entonces Director General Sectorial de Administración del Ambiente, para la realización de actividades inherentes al aprovechamiento de minerales no metálicos en el cauce de un río:

Así pues, con base en las consideraciones precedentemente expuestas, esta Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo advierte que la Administración en labores de actividad administrativa de policía, limitadora de derechos y creadora de deberes, a los fines de encauzar la actividad privada dentro de los parámetros que fija el interés público, en virtud de esa labor, está constreñida a comprobar si el ejercicio de la actividad privada se ajusta al ordenamiento jurídico vigente y de no ser así propender a la adecuación de la actuación de los particulares, pues de no hacerlo la actividad desarrollada por el particular, estaría fuera del orden legal.

(...omissis...)

Ahora bien, visto que el caso de autos se trata de un acto administrativo autorizatorio, el cual si bien es cierto no tenía lapso expreso de vigencia, ello no debe interpretarse otorgada a perpetuidad; en virtud, que el Derecho es cambiante no es estéril, ni inmutable, pues varía de acuerdo a las necesidades y realidades del momento, al cual debe adaptarse no sólo el actuar del particular sino también de la Administración; y visto que desde la fecha en que fue otorgada la autorización para la realización de actividades inherentes al aprovechamiento de minerales no metálicos en el cauce de la Quebrada Seca, esto es, desde el 13 de julio de 1987, ha entrado en vigencia innumerables instrumentos legales que conllevan la modificación del ordenamiento jurídico que enmarcó la relación jurídica concreta con ocasión de la cual se otorgó la tantas veces aludida autorización, que fue lo que le permitió a la accionante explotar la actividad por un lapso superior a dieciocho (18) años.

(...omissis...)

En esta perspectiva, es menester señalar que el impacto ambiental ocasionado por la actividad desarrollada por la empresa recurrente en el cauce de la Quebrada Seca, sin el debido cumplimiento de los planes de rearborización de las áreas explotadas, puede conllevar no sólo la posibilidad de devastación de superficies, sino también la modificación de la morfología y curso de los ríos, contaminación del cauce receptor, alteración del balance hídrico y de calidad de las aguas subterráneas, lo cual obra en detrimento del medio ambiente y el equilibrio ecológico, debiéndose observar muy especialmente su implicación respecto del re-

curso natural de transcendental importancia para todos los seres vivos, como lo es el agua.

(...omissis...)

Ahora bien, al circunscribirnos al caso de marras esta Corte observa, que los actos administrativos autorizatorios conforme a las consideraciones expuestas con antelación, pueden ser perfectamente revocados por la Administración, cuando haya lugar a un cambio en las condiciones y requisitos para el ejercicio de la actividad autorizada que dieron lugar a su otorgamiento, ya sea por vía constitucional, legal o reglamentaria; y siendo que en el caso de marras se evidencia que los actos administrativos impugnados tuvieron como fundamento –entre otros– lo establecido en los artículos 24 y 25, numeral 3, de la Ley Orgánica del Ambiente, y en lo señalado en las inspecciones técnicas realizadas por el Ministerio del Ambiente en fechas 30 de marzo, 15 de abril, 18 de junio, 21 de junio, 1º de septiembre y 21 de septiembre, todas del año 2005, –lo cual no fue desvirtuado por la parte recurrente–, lo cual conllevó a que la Administración determinara que la sociedad mercantil Arenera La Mina Seca C.A., (...).

(...omissis...)

Así pues, visto que la mencionada prohibición obedeció al incumplimiento por parte de la recurrente de las obligaciones mencionadas en el Oficio Autorizatorio N° 43-01075 de fecha 13 de julio de 1987, emitido en ese entonces por la Dirección General de Administración del Ambiente, anteriormente mencionadas, por tanto, la imposición de la medida de ‘prohibición definitiva’, tuvo sustento en el referido incumplimiento, aunado a que la actuación de la Administración en ejercicio de sus potestades, está dirigida a proteger el ambiente, ello con fundamento en la normativa legal y sublegal aplicable, y en ejecución de las normas constitucionales que consagran los derechos ambientales, razón por la cual este Órgano Jurisdiccional desecha el alegato efectuado por los apoderados judiciales de la empresa accionante referentes a ‘que la actuación administrativa está viciada de ilegalidad’ al haber aplicado retroactivamente disposiciones actuales a las conocidas y aceptadas por su mandante en el momento que le fue otorgada la autorización, que con ello se violó lo dispuesto en los artículos 24, 25, 49 numerales 1 y 6 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, referidos al derecho a la defensa, debido proceso y a no ser sancionada

por actos u omisiones no previstas como infracciones en leyes preexistentes.

Continuando con la misma línea argumentativa, es menester mencionar que, a nivel internacional puede señalarse la decisión dictada por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea, en el asunto C-115/09, a través de la cual se resolvió una petición de decisión prejudicial que tiene por objeto la interpretación del artículo 10 bis de la Directiva 85/337/CEE del Consejo, de 27 de junio de 1985, relativa a la evaluación de repercusiones de determinados proyectos públicos y privados sobre el medio ambiente. Ello así, es importante acotar que esta controversia se planteó en una acción sobre la concesión de una autorización para la construcción y explotación de una central térmica en Alemania, que se encontraba a ocho kilómetros de cinco áreas designadas como zona protegidas. En este sentido, es conveniente citar de la referida decisión lo siguiente:

Con carácter preliminar, procede señalar que el artículo 10 bis, párrafo primero, de la Directiva 85/337 prevé que las decisiones, acciones u omisiones recogidas en dicho artículo deben poder ser objeto de un recurso jurisdiccional para impugnar la legalidad en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, sin limitar de ninguna forma los motivos que pueden ser invocados para apoyar dicho recurso.

(...omissis...)

De lo anterior se desprende que, cualquiera que sea el criterio de un Estado miembro en cuanto a la admisibilidad de un recurso, según el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, las asociaciones de protección del medio ambiente tienen la posibilidad de presentar un recurso ante un tribunal de justicia o ante otro órgano independiente e imparcial establecido por la ley para impugnar la legalidad, en cuanto al fondo o en cuanto al procedimiento, de decisiones, acciones u omisiones recogidas en dicho artículo.

(...omissis...)

Así pues, si bien es cierto que corresponde a los Estados miembros determinar, cuando es así su sistema jurídico, cuáles son los derechos cuya vulneración puede dar lugar a un recurso en materia de medio ambiente, dentro de los límites precisados en el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, no lo es menos que estos

Estados no pueden privar a las asociaciones de defensa del medio ambiente, que cumplen los requisitos exigidos por el artículo 1, apartado 2 de esta Directiva, de la posibilidad de desempeñar el papel que les reconocen tanto la Directiva 85/337 como el Convenio de Aarhus.

Tratándose de una legislación como la controvertida en el litigio principal, si bien el legislador nacional tiene la posibilidad de establecer que los derechos públicos subjetivos son los únicos derechos cuya vulneración puede ser invocada por un particular en el marco de un recurso jurisdiccional contra las decisiones, actos u omisiones contemplados en el artículo 10 bis de la Directiva 85/337, la aplicación de tal limitación a las asociaciones para la defensa del medio ambiente supondría incumplir los objetivos perseguidos por el artículo 10 bis, párrafo tercero, última frase, de la Directiva 85/337.

Así pues, puede observarse que la jurisprudencia ha sido acorde con el desarrollo que en doctrina se ha realizado respecto de los actos autorizatorios, los cuales como bien fue señalado *supra*, suponen el cumplimiento de una exigencia o la remoción de un obstáculo sin lo cual no podría ejercerse un determinado derecho, por lo cual dichos actos administrativos son considerados como un límite necesario al ejercicio de ciertos derechos particulares, de ahí la importancia de que las autorizaciones posean un control, el cual es empleado por la Administración Pública a través de la actividad de policía administrativa, con el fin de garantizar de esta manera la seguridad ciudadana y el orden público.

Continuando con la misma línea argumentativa, es oportuno acotar que, las autorizaciones son esencialmente de carácter temporal, ya que la Administración debe comprobar si subsisten las condiciones y los supuestos de hechos por los cuales fue otorgada y en caso de no cumplirse con los mismos, dicha autorización podría ser revocada, por lo que es importante entender que, la revocatoria no es producto de una sanción, sino es consecuencia del decaimiento de los requisitos que dieran lugar a su otorgamiento, de ahí la importancia de conocer los efectos y alcances de este tipo de técnicas de control.

### III. Referencias bibliográficas

- AYALA CALDAS, J (1999). *Elementos de Derecho Administrativo General*. Editorial Doctrina y Ley Ltda. Colombia.
- BERMEJO VERA, J (2005). *Derecho Administrativo, Parte Especial*, Editorial Thomson-Civitas.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, E y FERNÁNDEZ, R (2002). *Curso de Derecho Administrativo II*. Civitas Ediciones, S.L.
- GARCIA TREVIANO, J (2002). *Los Actos Administrativos*. Editorial Civitas. 2da Edición.
- LARES MARTÍNEZ, E (2001). *Manual de Derecho Administrativo*. XII edición. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela. Caracas-Venezuela.
- MARIENHOFF, M (2003). *Tratado de Derecho Administrativo*. Buenos Aires, Argentina, Editorial Abeledo-Perrot,
- MARTIN MATEO, R. (1965). *Silencio Positivo y Actividad Autorizante*. Revista de Administración Pública, N° 48, Madrid, España.
- OSSORIO, M (2000). *Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales*. Argentina. Editorial Heliasta.
- RANELLETTI, O. (1893). *Concetto e natura delle autorizzazione e concessioni amministrative en 'Giurispmdenza italiana', III.*
- SANTAMARÍA PASTOR, J. (2002). *Principios de Derecho Administrativo*. Madrid, España, Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A.
- SANTAMARÍA, J y PAREJO, A (1992). *Derecho Administrativo. La Jurisprudencia del Tribunal Supremo*. Centro de Estudios Ramón Areces. Madrid, España. Pág. Cfr. Por MELLARDO, L (2002). *Derecho de la Biotecnología Vegetal La Regulación de las Plantas Transgénicas*. Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio de Medio Ambiente, Madrid, España.