

CONSIDERACIONES GENERALES SOBRE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS CUARENTA AÑOS DE SU ENTRADA EN VIGENCIA

DR. RAFAEL BADELL MADRID*

SUMARIO

1. Introducción. 2. El acto administrativo previsto en la LOPA. 2.1 Definición del acto administrativo en la LOPA (artículo 7 LOPA). 2.2 Carácter sublegal del acto y la actividad administrativa (artículo 10 LOPA). 2.3 Ejecutoriedad y ejecutividad de los actos administrativos (artículos 8, 79 y 80 LOPA). 2.4 Jerarquía de los actos administrativos en la LOPA (artículos 13 y 14 LOPA). 2.4.1 Decretos (artículo 15 LOPA). 2.4.2 Resoluciones (artículo 16 LOPA). 2.4.3 Órdenes y Providencias (artículo 17 LOPA). 2.4.4 Otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas. 2.5 Clasificación del acto administrativo en la LOPA. 2.5.1 Actos discrecionales y actos reglados (artículo 12 LOPA). 2.5.2 Actos definitivos, de trámite y de ejecución (artículos 62 y 9 LOPA). 2.6 Elementos del acto administrativo (artículo 18 LOPA). 2.7 Silencio administrativo (artículo 4 LOPA). 2.8 Nulidades del acto administrativo (artículos 19, 20 y 21 LOPA). 3. Derechos y principios consagrados en la LOPA. 3.1 Derechos de los administrados en la LOPA. 3.1.1 El derecho de petición como garantía protegida por el procedimiento administrativo (artículo 2 LOPA). 3.1.2 Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable

* Doctor en Derecho. Profesor titular en la Universidad Católica Andrés Bello. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia Colombiana de Jurisprudencia. Socio fundador del Despacho de Abogados Badell & Grau.

(artículos 4, 5 y 6 LOPA). 3.1.3 Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas (artículos 9 y 18.5 LOPA). 3.1.4 Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente (artículo 49 de la Constitución y 48 de la LOPA). 3.1.5 Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas (artículo 59 de la LOPA). 3.1.6 Derecho a la tutela administrativa efectiva (artículos 49 y 143 de la Constitución, 73 de la LOPA y 5 de la LOAP). 3.2 Principios del procedimiento administrativo. 3.2.1 Principio de confianza legítima (artículo 11 LOPA). 3.2.2 Principio de proporcionalidad (artículos 12 de la LOPA y 10 de la LOAP). 3.2.3 El principio de la economía procedimental (artículo 30 LOPA). 3.2.4 Principio de unidad y uniformidad del expediente administrativo (artículos 31-34 LOPA). 3.2.5 El principio de racionalización de la actividad administrativa (artículo 32 LOPA). 3.2.6 Principio de publicidad de la estructura y funcionamiento orgánico (artículo 33 LOPA). 3.2.7 Principio de imparcialidad e independencia (artículos 145 de la Constitución y 36 al 40 de la LOPA). 3.2.8 El principio "*in dubio pro actione*", el informalismo del procedimiento administrativo (artículos 45, 50, 77 y 86 LOPA). 3.2.9 Principio contradictorio del procedimiento administrativo (artículos 48, 67 y 73 LOPA). 3.2.10 El principio inquisitivo (artículos 53 y 54 LOPA). 3.2.11 Principio de la libertad de prueba (artículo 58 LOPA). 3.2.12 El principio de la publicidad en el procedimiento administrativo (artículo 59 LOPA). 4. El procedimiento administrativo previsto en la LOPA. 4.1 El procedimiento administrativo como institución jurídica. 4.2 Procedimiento formativo o de primer grado. 4.2.1. El procedimiento ordinario. 4.2.2 El procedimiento sumario. 4.3 Procedimiento de impugnación o de segundo grado. 4.3.1 Revisión de oficio. 4.3.1.1 Convalidación y corrección de errores. 4.3.1.2 Reconocimiento de nulidad absoluta. 4.3.1.3. Revocación de oficio. 4.3.2 Recursos administrativos. 4.3.2.1 Actos recurribles. 4.3.2.2 Legitimación activa. 4.3.2.3 Forma de la solicitud (Art. 86). 4.3.2.4 Efectos no suspensivos de la interposición del recurso (artículo 87). 4.3.2.5 Resolución del recurso. 4.3.2.6 Carácter previo de la vía administrativa. 4.3.2.7 Tipos de recursos administrativos. a) Recurso de reconsideración. b) Recurso jerárquico. c) Recurso de revisión. e) Recurso de queja. 5. Consideración final. 6. Bibliografía.

1. INTRODUCCIÓN

Me complace mucho que la Academia de Ciencias Políticas y Sociales haya decidido dedicar el Boletín número 169, correspondiente al período julio-septiembre de 2022, a rendir homenaje al académico profesor Henrique Iribarren Monteverde, quien falleció el pasado 2 de mayo de 2022, a los sesenta y dos años de vida, produciendo una enorme tristeza a sus familiares y a muchísimos amigos y alumnos y ex alumnos.

En julio del 2022 Henrique Iribarren Monteverde, con quien tuve el privilegio de estudiar en la Universidad Católica Andrés Bello, habría cumplido cuarenta años de ejercicio profesional y de intensa y brillante actividad académica. También la publicación de este merecido Boletín en su homenaje ocurre cuando se han cumplido, en enero de 2022, cuarenta años de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), que en 108 artículos, divididos en siete títulos, comenzó a regular -por primera vez en Venezuela- el acto administrativo, sus elementos y régimen de nulidades; los principios del procedimiento administrativo; el procedimiento general y especial de formación del acto administrativo; el régimen de impugnación y revisión de las decisiones de la administración, sus efectos y consecuencias.

En enero de 1983 coincidimos Henrique Iribarren y yo en las Jornadas de Barquisimeto Domínguez Escobar, dedicadas por primera vez al Contencioso-Administrativo y coordinadas por nuestro Maestro el Dr. Luis Henrique Farías Mata. Eran tiempos en los que la jurisprudencia tenía un valor fundamental desde que a partir de la Constitución de 1961 y a falta de una ley formal que regulara y desarrollara el contencioso administrativo, a través de la jurisprudencia se fue construyendo este método de control del ejercicio del poder.

El 1° de enero de 1977, entró en vigencia la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, redactada bajo la coordinación del Magistrado Martín Pérez Guevara y cuyas disposiciones referidas al contencioso fueron influenciadas por el Maestro Farías Mata. Esta ley significó una contribución enorme a la justicia administrativa en Venezuela.

Como señalamos previamente la LOPA entró en vigencia en enero de 1982, de modo que las Jornadas Domínguez Escobar tenían una importancia fundamental que era la de comprobar en la jurisprudencia la aplicación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Diez años después, en 1993, volvimos juntos, nuestro homenajeado y yo, de nuevo a estudiar los avances del contencioso administrativo y de la aplicación de la LOPA; luego a los veinte años, en 2003; y también a los 30 años, en el 2013, siempre con Farías Mata cerca, pero esta vez a estudiar la involución de esta jurisdicción administrativa, encargada de controlar la legalidad del ejercicio del poder, en cuanto a la aplicación de la LOPA y otras normas administrativas.

De modo que para sumarme a este homenaje a Henrique Iribarren Monteverde voy a referirme a una materia que nos fue común durante estos cuarenta años en muchos aspectos y por ello voy a realizar algunas “Consideraciones sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA) a los cuarenta años de su entrada en vigencia”.

Tomás Polanco Alcántara señaló que antes de la LOPA apenas existían algunos procedimientos en materia fiscal, de minas y de alguna que otra cosa; pero en términos generales -y en ese sentido manifestaba las dificultades que significaba para la Administración Pública el carecer de normas de procedimiento, Polanco Alcántara decía que, en la década de los cincuenta del pasado siglo XX, “Parecía una fantasía, hablar de Procedimientos Administrativos en las circunstancias de evolución en que se encontraba la Administración Pública”, y que poca preocupación presentaba la existencia de un sistema de procedimientos administrativos en “(...) aquellos que, en alguna forma tenían en sus manos la misión de manejar el Estado y de conducir la Administración Pública”. Sin embargo, más adelante, luego del golpe de Estado del año 1958, con el desarrollo de los estudios de derecho administrativo en Venezuela y la creación de la Comisión de Administración Pública, a cargo del Dr. Benito Raúl Lozada, se planteó la necesidad de estudiar

y presentar proyectos acerca de lo que había que hacer en el país y “fue entonces cuando nació el primer borrador del Proyecto Ley de Procedimientos Administrativos”¹ en el año 1963.

Ese proyecto no tuvo trascendencia. Luego de su presentación en las Cámaras del Senado fue olvidado, “no hubo ninguna manera de involucrar a la opinión pública para que se interesara en esa clase de regulaciones”, preocupaban otros temas de orden político, lo que hacía que los de carácter técnico “pasaran quizás a un segundo plano”. Afortunadamente, decía el Dr. Tomás Polanco, la preocupación de la doctrina administrativa por los procedimientos administrativos no pereció y a través de los distintos proyectos fue mantenida viva hasta que finalmente fue sancionada y publicada la LOPA en el año 1981.

Brewer-Carías indica que la sanción de la LOPA fue la culminación de un largo proceso de elaboración que se desarrolló durante dieciocho años, desde que se redactó el primer proyecto sobre la materia, “y vino a configurarse, sin duda, en uno de los aportes más importantes que las Cámaras Legislativas han hecho a nuestro Derecho Administrativo”².

Antes de la LOPA, la actividad administrativa se regía por principios jurisprudenciales de la Corte Suprema de Justicia inspirados fundamentalmente en jurisprudencia y doctrina extranjera.³ En 1976 se dictó la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia (LOCSJ), que entró en vigencia el 1º de enero de 1977, en desarrollo de lo dispuesto en el artículo 206 de la Constitución de 1961 sobre la jurisdicción contencioso administrativa y que fue redactada bajo la coordinación del Magistrado Martín Pérez Guevara, y cuyas disposiciones referidas al contencioso fueron influenciadas por el Maestro Luis Henrique Farías Mata.

¹ Tomás Polanco Alcántara, “El Impacto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre la Administración Pública”. En *El Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1980-1981*, Vol. IV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. pp. 42 y 43. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/ADPCA-04.pdf>

² Allan Brewer-Carías, Presentación en *El Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1980-1981*, ob. cit. p. 9.

³ Gustavo Urdaneta Troconis, “Avances jurisprudenciales sobre los motivos de impugnación en el contencioso-administrativo venezolano”, en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993. Pp. 13-14.

La LOCSJ organizó a la jurisdicción contencioso administrativa y, además, reguló los procesos para sustanciar y decidir, en primera y segunda instancia, los recursos destinados a controlar la legalidad de los actos administrativos, tanto de efectos generales, según los artículos 112 al 120, como de efectos individuales, de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 121 al 129; y que conferían al juez poderes, no sólo de dictar el fallo definitivo para restablecer las situaciones jurídicas infringidas (artículo 131), sino también de conceder las medidas cautelares (artículo 136) necesarias para evitar daños irreparables y garantizar la efectividad del fallo definitivo.

Con la entrada en vigencia de la LOPA se produjo un gran desarrollo en el contencioso administrativo en Venezuela. Para ese momento, los recién creados juzgados superiores con competencia en lo contencioso administrativo, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia comenzaron a conocer de casos referidos a la aplicación de la LOPA y a producir novedosas interpretaciones en torno a su alcance e inteligencia.

Esa jurisprudencia comenzó a ser estudiada y comentada en clases, conferencias y foros. Recordemos las muy conocidas jornadas auspiciadas por el Colegio de Abogados del Estado Lara “J. M. Domínguez Escovar” correspondientes a los años 1983, 1993, 2003 y 2013 dedicadas a estudiar los “Avances jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela”.

Obviamente que estudiar la jurisprudencia de los tribunales contencioso administrativos alude directamente a los temas de la LOPA, desde que la materia del recurso de nulidad es -precisamente- el examen del acto administrativo expreso o presunto o el silencio de la administración y la abstención.

Recordemos también las muy importantes Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías” donde se estudiaron también el desarrollo jurisprudencial y sobre todo doctrinario relativo a la LOPA y al procedimiento administrativo⁴.

⁴ Véase por ejemplo las *III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”* dedicadas a los efectos y la ejecución de los actos administrativos, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1997.

De modo que como ha señalado Brewer-Carías, la LOPA constituye “la piedra angular del bloque de la legalidad, al cual está sometida la administración”, y, por ende, una ley que aplicarían particularmente los jueces contencioso-administrativos, “ya que todo el proceso contencioso-administrativo, desde el punto de vista sustancial, tendrá que guiarse por lo que ella establece”⁵.

La importancia de la LOPA se desprende también de la muy importante consideración de que es una ley general que regula supletoriamente y de forma complementaria lo que no esté regulado en procedimientos administrativos especiales, de conformidad con el artículo 47 de la LOPA.

La LOPA no es sólo una ley de procedimiento; se refiere, además, a los principios y conceptos de la actuación administrativa; así como a los derechos y obligaciones de los administrados con relación a la administración y a los poderes, prerrogativas y obligaciones de la Administración Pública⁶.

Ahora bien, es necesario tener presente que han transcurrido cuarenta años desde que entró en vigencia la LOPA y desde entonces no sólo el régimen constitucional y legal ha cambiado en Venezuela y el mundo, sino también algunos conceptos fundamentales del derecho administrativo.

Tengamos en cuenta que para cualquier interpretación de la LOPA hoy debemos atender a la doctrina de la buena administración, que como derecho fundamental de los ciudadanos, está prevista en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea⁷,

⁵ Allan Brewer-Carías, La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso Administrativo, en *El Procedimiento Administrativo*, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1980-1981, ob. cit. p. 179.

⁶ Allan Brewer-Carías, “Régimen general del procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela de 1981”. En *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N° 11, Caracas, 2017. p. 24. Disponible en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/02/Regimen-general-del-procedimiento-Ley-Org-Proc-Admin-1981-ARBC.pdf>

⁷ “Artículo 41 – Derecho a una buena administración:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, - el

aprobada por el Parlamento Europeo el 7 de diciembre de 2000 en Niza y adoptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo; y también está contenida en el ámbito iberoamericano, en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública⁸, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), en Caracas el 10 de octubre de 2013 y adoptada por la Organización de Estados Iberoamericanos en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en la Ciudad de Panamá en octubre de 2013.

La buena administración aparece en los mencionados instrumentos jurídicos supranacionales como un derecho fundamental, pero es también un principio que debe regir las actuaciones de la administración pública.

En Venezuela el artículo 141 de la Constitución prevé este derecho a la buena administración cuando señala que la administración pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con *sometimiento* pleno a la ley y al derecho.

Ley Orgánica de la Administración Pública⁹ (LOAP), también contempla este derecho a la buena administración en el artículo 5 cuando establece que la administración pública está al servicio de las personas,

derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. *Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.*

4. *Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.”*

⁸ “CAPÍTULO PRIMERO: FINALIDAD DE LA CARTA 1. La Carta de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública tiene como finalidad el reconocimiento del derecho fundamental de la persona a la buena Administración Pública y de sus derechos y deberes componentes. Así, los ciudadanos iberoamericanos podrán asumir una mayor conciencia de su posición central en el sistema administrativo y, de esta forma, poder exigir de las autoridades, funcionarios, agentes, servidores y demás personas al servicio de la Administración Pública, actuaciones caracterizadas siempre por el servicio objetivo al interés general y consecuente promoción de la dignidad humana.”

⁹ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. Gaceta Extraordinaria número 6.147 del 17 de noviembre de 2014.

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. Además dispone la norma que “*La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella.*”

La Ley de Simplificación de Trámites Administrativos¹⁰ (LSTA) también tienen variadas disposiciones que desarrollan ese derecho a una buena administración.

El derecho a una buena administración es consecuencia de la nueva formulación del derecho administrativo, que se presenta hoy como un derecho del poder para la libertad. El interés público -que antes servía para justificar las potestades y prerrogativas de la administración- es el fundamento hoy del pleno ejercicio y disfrute de los derechos y libertades. Para asegurar eso se precisa, en primer lugar, de una buena administración pública, que mediante el respeto de los derechos y principios que informan su actuación, elimine cualquier forma de ilegalidad en el ejercicio de la función administrativa, limite el poder y asegure el pleno disfrute y ejercicio de las libertades y derechos de los ciudadanos.

El derecho administrativo es entendido en el Estado moderno como garantía del ejercicio del poder desde la libertad y para la libertad. A lo largo del tiempo el concepto de derecho administrativo se ha ido desarrollando hasta entender que hoy en un Estado constitucional, democrático y social de derecho, la administración pública debe servir a los intereses generales de los administrados y que los poderes que tiene deben dirigirse a asegurar el completo ejercicio y disfrute de sus libertades y derechos.

El interés público que antes servía para justificar las potestades exorbitantes de la administración pública -ejecutividad, ejecutoriedad, *ius variandi*, potestad revocatoria y sancionadora, etc.- hoy aparece vinculado preferentemente a la promoción de los derechos fundamentales de las personas, frente, precisamente, al inmenso poder del Estado. El interés público ahora se enfoca fundamentalmente en asegurar el pleno y efectivo disfrute y goce de los derechos y libertades de los administrados. En el sistema democrático actual la justificación constitucional

¹⁰ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial número 40.549 del 26 de noviembre de 2014.

de la existencia de la administración pública es que esta esté en plena y exclusiva disposición de los ciudadanos¹¹.

Ciertamente, el derecho administrativo se ha convertido en una herramienta fundamental para frenar la arbitrariedad en obsequio de la dignidad humana y proteger los valores supremos del hombre, dentro de los cuales destaca la libertad “*como categoría de primer orden en la vida civilizada*”¹². Desde el respeto máximo al bloque de la legalidad -algo más que el principio de la legalidad- se endereza el derecho administrativo como un derecho del poder que se justifica solo si va dirigido a privilegiar y asegurar la libertad y los derechos. En definitiva, el derecho administrativo es un derecho que obliga a los órganos que ejercen el poder público a promover, proteger, facilitar, garantizar y asegurar los derechos y libertades.

De esta forma, el derecho administrativo para la libertad exige la presencia de una administración pública que haga posible que las libertades de los ciudadanos sean reales y efectivas superando cualquier obstáculo o impedimento que imposibilite su ejercicio íntegro¹³.

Otra consideración adicional respecto de la Constitución, es que el tema del agotamiento de la vía administrativa cambio radicalmente con la promulgación de la Constitución de 1999, que incluyó en la exposición de motivos una exhortación al legislador a eliminar el requisito del agotamiento previo de la vía administrativa y establecer el carácter operativo de los recursos administrativo, lo cual fue acogido por la LOAP en su artículo 7, numeral 10, el cual dispone:

“Las personas en sus relaciones con la Administración Pública tendrán los siguientes derechos: (...) 10. Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa,

¹¹ Jaime Rodríguez Arana, “Un nuevo Derecho Administrativo: El derecho del poder para la libertad”, en *Revista de Derecho Administrativo*, número 2, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2006. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/16333/16741/>

¹² Armando Rodríguez García, “Libertad, Estado y Derecho Administrativo. El papel del Derecho administrativo en la modernidad democrática”, en *Revista de Derecho Público* N° 117/2009, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009. P. 46.

¹³ Jaime Rodríguez Arana, “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública”, en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, número 16, 2012, pp. 247-274. Disponible en: <https://core.ac.uk/reader/61909988>

los recursos administrativos o judiciales que fueren precedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la Ley, salvo el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República”.

La LOPA debe tener presente igualmente las disposiciones de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que de varias maneras inciden en su interpretación.

Además de todo lo anterior, la jurisprudencia en estos cuarenta años ha interpretado el alcance e inteligencia de la esa ley. De modo que muchas de sus disposiciones han sido de alguna manera reformuladas.

2. EL ACTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LOPA

2.1 Definición del acto administrativo en la LOPA

La LOPA fue la primera ley en Venezuela en definir qué debe entenderse por “acto administrativo”. El entonces novedoso artículo 7 de la LOPA estableció:

“Artículo 7º: Se entiende por acto administrativo o 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.”.

Esta definición acoge, en apariencia, el criterio orgánico del acto administrativo, es decir que para los efectos de la mencionada definición sólo son actos administrativos, aquellas decisiones emanadas de los órganos de la administración pública. Sin embargo, debe tenerse presente el criterio del profesor Luis Henrique Farías Mata cuando señaló que, en su opinión, aparecen en el artículo 7 de la LOPA las diferentes vías para concebir la noción de acto administrativo:

- “a) El criterio material, en la frase: “toda declaración de carácter general o particular”;
- b) El orgánico, cuando atribuye aquella declaración a “los órganos de la Administración pública”, sea esta nacional, estatal o municipal. (artículo 1º);

c) El formal, acto de rango sublegal, cuando afirma que esa declaración ha de ser emitida de acuerdo con la ley -vale decir, en ejecución de la ley y no de norma de cualquier otro rango (escuela formal)- con especial sujeción a las formalidades procedimentales previstas.
(...)”

Ahora bien, a los fines de la LOPA, la definición de acto administrativo no es una definición universal. Los actos administrativos que puede regular la ley son aquellos que emanan de la Administración Pública. Pero además la definición legal es inconveniente. En efecto, la ley da una definición a sus propios fines, pero no a los fines de otros textos que se refieren a actos administrativos.

Entendemos que el “acto administrativo” es la manifestación de voluntad, juicio o conocimiento, de rango sub legal y de carácter unilateral dictada por los órganos de la Administración Pública, nacional, estatal o municipal, centralizada o descentralizada, o por los órganos de las ramas legislativa o judicial del poder público cuando ejerzan funciones administrativas, o incluso por terceros cuando actúan en funciones administrativas, que tiene por finalidad producir efectos jurídicos referidos a la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individual o general o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación general, o que tienda a declarar o informar determinada situación jurídico-administrativa.

Una noción general ha sido ensayada por la doctrina tanto nacional como extranjera, partiendo de los criterios orgánico y material. Así pues, téngase en cuenta por ejemplo el criterio formal esbozado por García de Enterría, quien definió el acto administrativo como la “declaración de voluntad, de juicio, de conocimiento o de deseo realizada por la administración en ejercicio de una potestad Administrativa distinta a la reglamentaria.” ; y en la doctrina nacional por Eloy Lares Martínez, para quien los actos administrativos “Son 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”.

De otra parte, podemos encontrar criterios materiales que intentan definir el acto administrativo, entre ellos el concepto de Agustín

Gordillo: “Una declaración unilateral realizada en ejercicio de la función administrativa que produce efectos jurídicos individuales en forma inmediata.” ; y en la doctrina nacional, la definición del profesor Allan Brewer Carías: “Es toda manifestación de voluntad de carácter sublegal, realizada, primero por los órganos del Poder Ejecutivo, es decir, por la Administración Pública, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional; segundo, por los órganos del Poder Legislativo (de carácter sublegal) actuando en ejercicio de la función administrativa; y tercero, por los órganos del Poder Judicial, actuando en ejercicio de la función administrativa y de la función legislativa.” .

Tengamos también presente la definición de acto administrativo de José Antonio García-Trevijano, para quien acto administrativo es la “declaración unilateral de conocimiento, juicio o voluntad, emanada de una entidad administrativa actuando en su faceta de Derecho público, bien tendente a constatar hechos, emitir opiniones, crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, entre los administrados, o con la Administración, bien con simples efectos dentro de la propia esfera administrativa” .

De cualquier forma se sostiene que esta noción de acto administrativo debe ser entendida en un grado tal de amplitud, en interpretación del principio de la universalidad de control del contencioso administrativo, lo cual supone el sometimiento de la administración en todas sus actuaciones y de todos los órganos del Estado que ejercen funciones administrativas al control de los tribunales que conforman dicha jurisdicción, independientemente de la forma como se manifieste esa actuación, es decir, no existe acto administrativo que escape de la esfera de control de la jurisdicción contencioso administrativa.

Así ha quedado reconocido expresamente en el artículo 8 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en virtud del cual será objeto de control de la jurisdicción contencioso administrativa, la actividad administrativa desplegada por los entes u órganos administrativos que conforman la jurisdicción contencioso administrativa, 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 .

Recordemos las palabras del Maestro Luis Henrique Farías Mata en las XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar” cuando al hacer referencia a este tema señaló que la tendencia del sistema contencioso administrativo estaba orientada a la revisión de todos los actos administrativos dictados por cualquier poder del Estado y a la desaparición paulatina del catálogo de los llamados “actos excluidos”.

En la actualidad nadie duda que todos los actos administrativos expresos están sujetos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa; sólo en ciertas ocasiones se discutía, como ocurría en materia laboral respecto de los actos dictados por la Inspectoría del Trabajo, a quién correspondía el ejercicio de esta jurisdicción, si al propio juez contencioso administrativo o al juez de la materia laboral.

Este problema, luego de numerosos fallos en un sentido y otro por parte de la Sala Político Administrativa fue definido mediante sentencia dictada por la Sala Constitucional en decisión N.º 955 de fecha 23 de septiembre de 2010 (Caso: Central La Pastora) en la cual se estableció la competencia de los tribunales laborales para conocer de las pretensiones procesales que se propongan con ocasión a actos administrativos dictados por los Inspectores del Trabajo en materia de inamovilidad, con ocasión de una relación laboral regulada por la Ley Orgánica del Trabajo. Este criterio fue ratificado mediante sentencia N.º 579 de fecha 3 de mayo de 2011 (Caso: Distribuidora J.G., C.A.).

La noción de acto administrativo, sin duda, continúa siendo una de las partes medulares del derecho administrativo, ya que de su definición depende la identificación de la actividad administrativa unilateral frente a las otras actividades del Estado, el objeto de los recursos contencioso-administrativos de anulación contra los actos administrativos.

En este punto es necesario observar que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa también debe ser tenida en cuenta cuando se interpreta la LOPA, desde que ha reconocido expresamente en el artículo 8 que es objeto de control de la jurisdicción contencioso administrativa, la actividad administrativa desplegada por todos los entes u órganos administrativos, lo cual incluye actos de efectos generales y particulares, las actuaciones bilaterales, las vías de hecho, el silencio

administrativo, la prestación de servicios públicos, la omisión de cumplimiento de obligaciones y, en general, cualquier situación que pueda afectar los derechos o intereses públicos o privados.

2.2 Carácter sub legal del acto y de la actividad administrativa

La LOPA ratifica, no podría haber sido de otra manera, el carácter sub legal de la actividad y acción administrativa. La actividad administrativa, dentro de las actividades del Estado, es una actividad que se desarrolla vinculada y sometida a la ley, por debajo de la ley, y que, por tanto, no puede invadir competencias que están reservadas constitucionalmente al legislador. Al respecto el artículo 10 de la LOPA dispone:

“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.”.

Esta norma establece que ningún acto administrativo podría 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. Esta disposición, por una parte, corrobora el carácter sublegal de la actividad administrativa, por tanto, reformula el principio de la reserva legal en estas materias. Sin embargo, la última parte del artículo debe destacarse cuando señala que la reserva legal existe, pero que la administración podría regular sobre esas materias “dentro de los límites determinados por Ley”, con lo cual se establece expresamente una práctica legislativa que hasta ahora venía aplicándose, y que deriva de que, con frecuencia, el legislador deja en manos de la administración el establecimiento por vía reglamentaria de algunas sanciones o la regulación concreta de algunas contribuciones.

2.3 Ejecutividad y Ejecutoriedad de los actos administrativos

El principio de ejecutividad lo recoge la LOPA en su artículo 8 cuando expresa que:

“Los actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán de inmediato”.

Cuando la administración dicta un acto administrativo, declara por sí misma el derecho mediante esos actos unilaterales, que crean directamente derechos y obligaciones y tienen en sí mismos fuerza de títulos ejecutivos; de forma que una vez dictado el acto éste debe ser ejecutado. La ejecutividad de los actos administrativos, en definitiva, significa que estos al dictarse son ejecutables porque tienen, precisamente, ese carácter ejecutivo.

La ejecutividad de los actos administrativos es consecuencia directa de su presunción de legitimidad, de manera que los efectos de los mismos no se suspenden por el hecho de que contra ellos se intenten recursos contencioso-administrativos. Salvo norma expresa en contrario, los actos que queden firmes al concluir un procedimiento administrativo tienen carácter ejecutivo, es decir, son suficientes, por sí mismos, para que la administración pueda de inmediato ejecutar los actos inmediatos para su cumplimiento.

Por lo que se refiere a la ejecutoriedad, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos recogió las más estrictas posturas sostenidas el siglo pasado en Alemania, Italia y España, al consagrar en su artículo 79 el sistema de ejecución administrativa:

“La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada de oficio por la propia administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial”.

El procedimiento de ejecución forzosa de los actos administrativos está previsto en el artículo 80 de la LOPA que dispone:

“Artículo 80. La ejecución forzosa de actos por la administración se llevará a cabo conforme a las normas siguientes: 1. Cuando se trate de actos susceptibles de ejecución indirecta con respecto al obligado, se procederá a la ejecución, bien por la administración o por la persona que esta designe, a costa del obligado. 2. Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas mientras permanezca en rebeldía y, en el caso de que persista en el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que se le hubieran aplicado, concediéndole un plazo razonable, a juicio

de la administración, para que cumpla lo ordenado. Cada multa podrá tener un monto de hasta diez mil bolívars (Bs. 10.000,00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta”.

La ejecutoriedad del acto administrativo es un atributo del acto administrativo conforme al cual la administración y con sus propios medios puede hacer efectivo y de manera coactiva, mediante procedimientos administrativos de ejecución, el mandato a que se refiere el acto administrativo que incide en la esfera jurídica de los particulares que impone cargas tanto reales, como personales; de hacer, de dar o de abstenerse, sin que sea necesario solicitar la intervención de las autoridades judiciales para ello, salvo casos excepcionales en los que la ley exija la intervención de los tribunales.

2.4 Jerarquía de los actos administrativos en la LOPA

Respecto de la jerarquía de los actos administrativos, el artículo 13 de la LOPA dispone lo siguiente:

“Artículo 13. Ningún acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía; ni los de carácter particular vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.”.

Conforme a la norma transcrita el acto administrativo no sólo debe estar sometido a la ley y ser de carácter sublegal, sino que, además, tiene que estar sometido a los otros actos administrativos de jerarquía superior. Es decir, los actos de los inferiores no pueden vulnerar lo establecido en los actos de los superiores, con lo cual se establece expresamente el principio de la jerarquía en la organización administrativa. Como consecuencia inmediata de este principio tenemos que el acto administrativo no puede violar lo establecido por otro de rango superior, por lo que se generaría una violación al principio de legalidad, el cual sería controlable por vía jurisdiccional.

Téngase también en cuenta el artículo 14 de la LOPA que señala que “Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.”. En este orden se plantea la jerarquía de los actos en materia administrativa siendo a tales efectos necesario referirlo a la jerarquía de la organización que los dicta, y referidos esta clasificación a la Administración Nacional, teniendo en cuenta el carácter supletorio que se otorga en la ley para el caso de las administraciones estatales y municipales (artículo 1) , y porque así se desprende de la definición que de cada uno de estos actos hace la LOPA, como se expone a continuación:

2.4.1 Decretos (15 LOPA)

“Artículo 15. Los decretos son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República y, en su caso, serán refrendados por aquel o aquellos Ministros a quienes corresponda la materia o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros. En el primer caso, el Presidente de la República, cuando a su juicio la importancia del asunto lo requiera, podrá ordenar que sea refrendado además, por otros ministros.”

2.4.2 Resoluciones (16 LOPA):

“Artículo 16. Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular adoptadas por los ministros por disposición del Presidente de la República o por disposición específica de la ley.

Las resoluciones deben ser suscritas por el ministro respectivo.

Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un ministro, deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierna el asunto”.

2.4.3 Órdenes y Providencias (17 LOPA)

“Artículo 17. Las decisiones de los órganos de la Administración Pública Nacional, cuando no les corresponda la forma de decreto o resolución, conforme a los artículos anteriores, tendrán la denominación de orden o providencia administrativa. También, en su caso, podrán adoptar las formas de instrucciones o circulares.”

2.4.4 Otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas

Se entiende de forma residual, es decir, todas aquellas decisiones de los órganos de la administración pública que no les corresponda la forma de decreto o resolución y que por su contenido no tendrán la denominación de orden o providencia.

Con ello queda claro que un decreto, por ser dictado por el Presidente de la República, se aplica con prioridad frente a resoluciones ministeriales y éstas se aplican con prioridad frente a las otras órdenes, providencias y decisiones, dictadas por órganos inferiores; en estos, la jerarquía de los actos se determina por la de los órganos que los dictan.

El ya nombrado artículo 13 de la LOPA establece adicionalmente la inderogabilidad singular de los reglamentos, conforme al cual los actos administrativos de efectos generales no pueden ser vulnerados o derogados por los actos administrativos de efectos particulares, “aun cuando fueren dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general”. Por ejemplo, si se dicta una resolución reglamentaria por un Ministro, no sólo este funcionario no puede vulnerarla con sus actos particulares, sino que el Presidente de la República tampoco puede vulnerar dicha disposición general, con un acto de efectos particulares. Se da preeminencia al carácter general de la norma y al principio de igualdad ante sus efectos al impedir que por acto particular la misma quede desaplicada a un caso concreto, aun cuando quien lo pretenda hacer sea un funcionario de jerarquía superior.

2.5 Clasificación del acto administrativo en la LOPA

Hay muchas clasificaciones doctrinarias de los actos administrativos, entre ellas las que distinguen entre actos administrativos simples y complejos; actos de trámite, actos definitivos y actos de ejecución; actos generales e individuales; actos reglados o discrecionales; actos unilaterales o bilaterales y plurilaterales; actos expresos o tácitos; actos de autoridad y actos de gestión; y según su contenido también han sido clasificados los actos administrativos en admisiones, concesiones, autorizaciones, aprobaciones, renunciaciones, actos punitivos, expropiatorios, órdenes y dispensas.

La LOPA se refiere a los actos administrativos reglados y discrecionales en el artículo 12 y distingue también entre los actos administrativos definitivos, de trámite y ejecutivos, según los artículos 63, 9 y 82 y 8, respectivamente.

2.5.1 Actos discrecionales y actos reglados (artículo 12 de la LOPA)

Los actos administrativos reglados son los que dicta la autoridad administrativa cumpliendo estrictamente los supuestos que la norma establece, sin dejar margen o libertad a la autoridad para decidir sobre su pronunciamiento, es decir, se rigen por una influencia mayor de lo predeterminado en la norma.

Por el contrario, para emitir los actos discrecionales la autoridad administrativa tiene un mayor o menor grado de libertad de apreciación pudiendo elegir entre varias soluciones posibles. Sin embargo, los actos administrativos no son completamente discrecionales o totalmente reglados; ningún acto administrativo pertenece exclusivamente a una de estas categorías, por lo que no es posible dividirlos en base a este criterio de clasificación de forma estricta.

Ya nos referimos antes a los actos discrecionales y los actos reglados, cuando señalamos que el artículo 12 de la LOPA establece:

“Artículo 12. Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.”

En este punto nos referimos antes a la emblemática sentencia de la Sala Político- Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 2 de noviembre de 1982, caso “Depositaria Judicial”, con ponencia del Magistrado Luis Enrique Farías Mata, que dejó claro que en los actos discrecionales es mayor la obligación que se exige para los actos reglados en la expresión de los motivos y que por tales -discrecionales- no escapan del control universal de la jurisdicción contencioso administrativa. En concreto, se señaló:

“En efecto, concebido esto como una unidad (regla y discrecionalidad al mismo tiempo) no hubo que distinguir de ahí en adelante: en todos (reglados y discrecionales y más en estos que en los primeros) han de expresarse los motivos que llevaron a la administración a configurarlos, y todos, en mayor o menor medida, han de ser revisables en jurisdicción contencioso-administrativa.”

Urdaneta Troconis ha comentado que con esta decisión la Corte Suprema de Justicia “se apartaba ya del esquema de clasificación tradicional de los vicios del acto administrativo, originado en la jurisprudencia del Consejo de Estado francés y se afiliaba a la más moderna tendencia que los clasifica relacionándolos con los respectivos elementos esenciales del acto”, y que en ese sentido, Luis Henrique Farías Mata fue pionero en la nueva concepción de la teoría de las nulidades del acto administrativo.

Sobre lo mismo, José Ignacio Hernández señaló: “Principio de legalidad y control contencioso administrativo son dos caras de la misma moneda: no puede existir el uno sin el otro. Por lo tanto, ninguno de los elementos de validez del acto administrativo queda excluido del principio de legalidad, ni siquiera, en aquellos actos dictados en ejercicio de la potestad discrecional. Con lo cual, la sentencia afirma –siguiendo al Derecho francés– que no existen actos puramente discrecionales ni actos puramente reglados, pues todo acto es resultado de potestades regladas y discrecionales, con lo cual, todo acto siempre queda sometido al principio de legalidad y al control judicial” .

José Antonio Muci Borjas destacó la trascendencia de esta decisión expresando que esta sentencia fue la primera en rechazar la clasificación de los actos administrativos en discrecionales y reglados, sobre la base de la libertad, “...máxima en el primero, mínima en el segundo...”, de la que supuestamente disponía la administración al momento de actuar dentro de la Ley; en efecto, para la sentencia “Depositaria Judicial” lo cierto era que todos los actos administrativos son más o menos reglados y más o menos discrecionales. A la vez recordó el profesor Muci Borjas que el fallo Depositaria Judicial sirvió para contradecir la tesis, defendida por la doctrina clásica, que identificaba el acto administrativo

reglado con el acto administrativo motivado, exaltando la necesidad de motivar -aún más- los actos discrecionales de la administración .

Por su parte, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo también ayudó en la construcción del control de los actos discrecionales. En fallo del 30 de enero de 1997, caso “Sofimara”, se desechó la solicitud de inadmisibilidad del recurso planteada por Procompetencia quien alegó que sólo a ella correspondía pronunciarse sobre la existencia de prácticas restrictivas de la competencia, ya que el carácter discrecional del acto o la presencia de abundantes elementos discrecionales no daba lugar a la existencia de una categoría de actos excluidos del control judicial.

Más aún se calificó como absurdo pretender una discrecionalidad absoluta en actos de carácter limitativo de un área de las libertades individuales como es la actividad económica, y además de carácter sancionatorio y como potestad administrativa, por su naturaleza, esencialmente reglada.

Sobre el control judicial de la discrecionalidad Juan Carlos Casagne señala que “Desde el punto de vista del derecho, no hay nunca control de la oportunidad y del poder discrecional; desde el punto de vista del derecho que se hace, el juez se asegura el control de ciertos elementos de oportunidad y de poder discrecional formulando reglas de derecho que extienden la esfera de la competencia reglada y de la legalidad.”

2.5.2 Actos definitivos, de trámite y de ejecución

El acto administrativo definitivo es la decisión emitida por el órgano competente sobre el fondo o sustancia de la cuestión que le ha sido planteada y se emite como culminación del procedimiento administrativo, debiendo contener la voluntad esencial el órgano competente sobre el asunto ventilado, esto es, la concesión o negativa de los pedidos, el mandato, permiso o prohibición (Eloy Lares Martínez). Es el acto que produce el efecto jurídico perseguido en el procedimiento.

Por su parte, Enrique Sayagués Laso afirma que el acto definitivo es aquel que resulta después de agotada la vía administrativa, es decir, una vez resueltos los recursos administrativos interpuestos o cuando

se deja vencer el plazo para deducirlos, con el cual el acto principal se vuelve irrecurrible, definitivo.

El acto administrativo definitivo es el acto que ha causado estado, esto es, aquél que agota la vía administrativa y que se convierte en la expresión de la voluntad de la administración, razón por la cual se dice que es un acto firme en la vía administrativa .

El artículo 62 de la LOPA se refiere a los actos definitivos como aquel acto administrativo que decide el asunto y que resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Ahora bien, para que pueda dictarse el acto definitivo es imprescindible que previamente se produzcan los actos preparatorios o de trámite, estos son, los que se dictan (como condición, muchas veces, de validez) para hacer posible el acto principal ulterior. Sin embargo, los mismos no deben confundirse con los actos complementarios, que se identifican con los que se requieren para darle eficacia al acto definitivo o principal .

Estos actos de trámite son igualmente mencionados en la LOPA en los artículos 9, 62 y 85 que disponen lo siguiente:

Artículo 9. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 62. El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 85. Los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este Capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Sobre los precitados artículos nos referiremos más adelante cuando hagamos referencia a los actos recurribles en vía administrativa.

Por último, la LOPA también se refiere a los actos ejecutivos, es decir, los dictados para dar cumplimiento definitivo al acto principal o definitivo, en el artículo 8 que dispone:

Artículo 8. Los actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente.

2.6 Elementos del acto administrativo

Suele decirse que los elementos del acto administrativos son, en primer lugar, el sujeto que lo dicta, es decir quién dicta el acto administrativo, lo que nos lleva al estudio de la competencia del órgano y del funcionario que lo dicta, así como del territorio y el tiempo; en segundo lugar, el objeto o contenido concreto del acto administrativo es otro de sus elementos; la causa o motivo por el cual se dicta el acto, por qué se dicta el acto administrativo; el fin del acto administrativo, o lo que es lo mismo, para qué se dicta el acto administrativo y las formalidades necesarias para emitirlos, esto es, cómo se dicta el acto administrativo.

La LOPA en su artículo 18 se refiere a estos elementos cuando señala que todo acto administrativo deberá contener:

“1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto.

2. Nombre del órgano que emite el acto.

3. Lugar y fecha donde el acto es dictado.

4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido.

Estos cuatro numerales se refieren a la competencia del órgano y del funcionario que dicta el acto administrativo, así como al territorio y el tiempo. La competencia no se presume, debe estar expresamente establecida en el ordenamiento jurídico, pues es la ley que la que otorgan la función a los órganos de la administración. La competencia es una obligación inderogable e improrrogable salvo norma legal expresa, ya que es materia de orden público y se distribuye de acuerdo a la materia, el territorio, el grado y el tiempo.

La competencia en razón de la materia, se refiere a las actividades o tareas que legítimamente puede desempeñar el órgano, es decir, al objeto de los actos y a las situaciones de hecho ante las que puedan dictarlos.

En este sentido, la LOPA hace referencia de la competencia por la materia en los artículos 15 y 16 en el caso de los Ministros, es así como se refleja el principio legalmente establecido.

La competencia en razón del territorio comprende el ámbito espacial en el cual es legítimo el ejercicio de la función, es decir, la competencia está delimitada por un espacio legalmente establecido en el cual el órgano solo podrá desenvolverse dentro de ese límite establecido.

La competencia en razón del grado se refiere a la posición que ocupa un órgano dentro de la ordenación jerárquica de la administración. Ello se refiere a que los órganos solo podrán realizar las funciones legalmente establecidas y un órgano inferior no podrá tomar decisiones que le correspondan a un órgano superior, ni viceversa. Es así como el artículo 13 de la LOPA establece que un acto administrativo no podrá violar a uno superior, así como tampoco los de carácter particular sobre los de carácter general, y de esta forma protege el principio de jerarquía. Es claro que existe la excepción en los casos en que se haya producido delegación o avocación.

La competencia en razón del tiempo, se refiera a las determinadas facultades que tiene un órgano concedidas por un lapso de tiempo determinado. Por lo tanto, hay situaciones en las cuales se le otorga ciertas facultades a un órgano, para que sea capaz de realizarlas durante un tiempo establecido.

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.

Este numeral se refiere a los motivos por los cuales se dicta el acto administrativo. La motivación prevista en el artículo 9 de la LOPA, es precisamente la exteriorización de estos motivos. La motivación debe ir más allá de la explicación sucinta de los hechos, debe dirigirse a los fundamentos legales y a las razones que llevaron a producir el acto administrativo.

6. La decisión respectiva, si fuere el caso.

Aquí está regulado el objeto o contenido concreto del acto administrativo. El contenido no es más que la declaración de voluntad, juicio o conocimiento que es el acto. El objeto es el efecto práctico que con el acto administrativo se pretende. El objeto del acto debe ser lícito, posible, determinado o determinable.

Debe ser lícito, ello significa que no debe contrariar el ordenamiento jurídico y también debe ser de posible ejecución, es decir, debe ser susceptible de realizarse tanto en el campo físico, como jurídico. En muchos casos en los que se dicta un acto que cumpla con todos los requisitos, tanto esenciales como de forma, pero es de imposible ejecución, bien sea porque el particular al que va dirigido no existe (es el caso en que fallece) o bien el particular es un menor de edad, ello son ejemplo de alguno de esos casos. Igualmente su contenido debe ser determinable y concreto.

7. Nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.

De nuevo alude este numeral a la competencia, esta vez a la competencia subjetiva. Esto quiere decir que el funcionario que dicte el acto debe haber sido legalmente designado, según la forma establecida para dicho cargo; debe reunir las condiciones constitucionales y legales para ocupar válidamente el cargo; y debe haber identidad entre la persona nombrada y el que ejerce las funciones, excepto en el caso de las suplencias.

8. El sello de la oficina.

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriban. En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad.

Este numeral regula las formalidades que debe contener el acto administrativo. Los actos administrativos deben tener un conjunto de requisitos, modalidades y trámites que son los que permiten la elaboración del acto y así lograr el llamado proceso constitutivo. Es por ello que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula el principio del formalismo. Además, por forma se entiende el modo como se instrumenta y se da a conocer la voluntad administrativa, para algunos es la exteriorización del acto administrativo.

Es importante señalar que el formalismo está hecho en favor del administrado, pues establece una serie de pautas con las que deberá

contar el acto administrativo, para que pueda ser identificado como tal y tenga plena validez, por cuanto las formalidades deben ser cumplidas en resguardo de la legalidad.

Otro elemento del acto administrativo que no está contenido en el artículo 18 de la LOPA es el fin del acto administrativo. Es el objetivo que se busca alcanzar o bien la necesidad que se busca satisfacer. Es siempre un interés público, o lo que se quiera significar con eso, bien el beneficio del colectivo o bien en ocasiones el beneficio de un cuerpo particular. Junto al fin público general hay un fin específico de la norma, uno propio de la función que se desarrolle a través del acto.

El fin perseguido por la autoridad al dictar un acto administrativo, debe corresponder al interés general también a aquellos interesados a los que específicamente cada decisión debe estar dirigida. Todo acto administrativo debe coincidir con el propósito o finalidad de la ley, pues las autoridades administrativas deberán estudiar en cada caso el espíritu o propósito de la ley, y así lograr el cometido legalmente establecido, pero ello no implica que la administración podrá interpretar más allá de lo que establezca la norma, pues debe atenderse al principio de legalidad. Además, no podrá utilizar una norma como base para lograr un cometido distinto al predeterminado por la misma, pues se estaría viciando al acto administrativo.

El fin del acto y el vicio que lo puede afectar, la desviación de poder fueron el primer intento de controlar el acto discrecional de lo cual permanece hoy como residuo la norma del artículo 12 de la LOPA, que exige que el acto discrecional se ajuste al fin de la norma.

2.7 El silencio administrativo

El artículo 4 de la LOPA consagró el “silencio administrativo”, como garantía de los administrados ante la falta de respuesta de la administración en los siguientes términos:

Artículo 4. En los casos en que un órgano de la administración pública no resuelve un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerara que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario. Esta disposición no releva a los órganos administrativos,

ni a sus personeros, de las responsabilidades que le sean imputadas por la omisión o la demora.

Parágrafo único: La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que estos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarrearán amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 100 de esta ley.

En particular, el artículo 4 de la LOPA consagró el silencio administrativo de efectos negativos como la posibilidad del administrado de acudir a la siguiente instancia administrativa competente o a los órganos de administración de justicia que también resulten competentes, para atacar la ficción que produce el silencio que, en ese supuesto, se configura como un acto administrativo denominado “tácito” por el que se entiende denegada la petición formulada por el administrado .

De esta norma pueden distinguirse tres supuestos diferentes de casos de silencio tácito denegatorio:

- El silencio respecto de la decisión de solicitudes o peticiones una vez transcurrido el lapso a partir de la presentación de una petición sin que se haya notificado decisión que la resuelva, en cuyo caso se entenderá que esta es negativa.
- El silencio tácito denegatorio también se produce por el transcurso del tiempo en los procedimientos que se inician de oficio. El transcurso del tiempo permitiría el ejercicio del recurso respectivo siempre que, por supuesto, el acto tácito negativo lesione intereses personales, legítimos y directos.
- En materia del ejercicio de recursos administrativos, en el sentido de que si no son resueltos por la administración en los plazos prescritos, se presume que la administración los ha declarado sin lugar, procediendo entonces, la posibilidad de ejercer, según sea el caso, el recurso administrativo subsiguiente o el recurso contencioso- administrativo.

En último lugar cabe destacar que, a pesar de haberse producido el acto denegatorio por silencio, e incluso, de haberse recurrido contra el acto tácito derivado del silencio, la administración no pierde poder para

decidir. Este principio de la decisión tácita se establece en beneficio de los particulares- administrados, como garantía de sus derechos de protección, por lo cual, el recurrir contra el acto tácito no es una carga impuesta a los interesados, los cuales en todo caso pueden esperar la decisión expresa.

Destacamos que antes del artículo 4 de la LOPA, ya la LOCSJ había consagrado en el artículo 134 esta figura del silencio administrativo al establecer lo siguiente:

Las acciones o recursos de nulidad contra los actos generales del Poder Público podrán intentarse en cualquier tiempo, pero los dirigidos a anular actos particulares de la Administración, caducarán en el término de seis meses contados a partir de su publicación al interesado, si fuere procedente y aquélla no se efectuaré. Sin embargo, aún en el segundo de los casos señalados, la ilegalidad del acto podrá oponerse siempre por vía de excepción, salvo disposiciones especiales.

El interesado podrá intentar el recurso previsto en el artículo 121 de esa Ley, dentro del término de seis meses establecidos en esta disposición, contra el acto recurrido en vía administrativa, cuando la Administración no haya decidido el correspondiente recurso administrativo en el término de noventa días consecutivos a contar de la fecha de interposición del mismo.

Cuando el acto impugnado sea de efectos temporales, el recurso de nulidad caducará a los treinta días.

Como explicó Luis Henrique Farías Mata, mediante dicha disposición “se concede virtualidad jurídica al silencio de la administración cuando se interpone un recurso administrativo”, lo que “puso en manos del particular un valioso medio de defensa contra la inactividad de aquella en la resolución de un recurso de índole interna, haciendo así posible que se abrieran para los administrados las puertas del contencioso aun en caso de retardo doloso o de simple inercia del ente cuyo acto se recurre”. Sin embargo, no fue sino hasta la promulgación de la LOPA y el prenombrado artículo 4 que fue regulada legalmente la tesis del silencio administrativo respecto del silencio de la administración en la formación de un acto administrativo, es decir, la regulación del silencio dentro del procedimiento administrativo constitutivo del acto.

2.8. Nulidad del acto administrativo

La nulidad absoluta, como vicio de los actos administrativos, está establecida en la LOPA en el artículo 19, el cual establece:

“Artículo 19. Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

- 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;*
- 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley;*
- 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y*
- 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.”*

Además de los supuestos antes señalados, cabe destacar que la jurisprudencia nacional ha incluido dentro de las causas de nulidad absoluta los vicios de inexistencia o falso supuesto de hecho o de derecho y el vicio de desviación de poder, que, por su propia naturaleza, son invaliables e insubsanables.

En efecto, véase la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Farmacia Unicentro”, de fecha 31 de enero de 1990, por medio de la cual la Sala señaló que *“no son sólo los actos viciados de nulidad absoluta los que la administración está impedida de convalidar, pues ocurre también que ciertos vicios de nulidad relativa podrían no ser susceptibles de convalidación”*.

En efecto, además de los vicios a que se contrae el artículo 19 de la Ley, se presentan otros en donde la convalidación no es permisible. Ello puede decirse de la desviación de poder, vicio no incluido como de nulidad absoluta –de difícil constatación- en la enumeración del artículo 19 ejusdem¹⁴.

¹⁴ Véase sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 31 de enero de 1990, caso “Farmacia Unicentro”, consultada en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo III, ob. cit. pp. 113 y ss.

El artículo 83 ejusdem prevé que la administración puede reconocer la nulidad absoluta de oficio o a instancia de parte, es decir, la administración puede revocar los actos de nulidad absoluta. Por otra parte, la administración podrá acordar la suspensión de los efectos del acto cuando éste haya sido impugnado por vía administrativa alegando la nulidad absoluta, pues es cierto que antes afirmamos que los actos de nulidad absoluta no producen efectos, pero ello no basta con saberlo y no hacer nada con el acto viciado, debe solicitarse su impugnación y así evitar que la administración pretenda hacer cumplir el acto. Pues sería ilógico pensar que la administración dicta un acto a sabiendas que produciría la nulidad absoluta y no solicitar su ejecución.

Los actos administrativos nulos de nulidad absoluta no podrán ser convalidados, pues ello sucede solo en los actos anulables, tal como expresa el artículo 81 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En este sentido, se reafirma el criterio de que los actos de nulidad absoluta se entienden como inexistentes por su falta de firmeza.

Con relación a la nulidad relativa, la establece la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de forma residual, es decir, todos los vicios que no llegaren a producir la nulidad absoluta, acarrearán la nulidad relativa, lo cual se traduce en la anulabilidad del acto, artículo 20 ejusdem.

Los actos administrativos que produzcan la nulidad relativa, es decir, que contenga cualquiera de los vicios exceptuando los del artículo 19, producirán efectos desde el momento en que son dictados, incluso frente a terceros, hasta tanto no sea revocado el acto administrativo y en caso de ser así, no tiene efecto retroactivo, es decir, la anulación es hacia el futuro y todo efecto que haya producido antes será plenamente válido.

Inclusive la impugnación del acto anulable en este caso no produce la suspensión de los efectos, solo cuando su ejecución pudiese causar un grave daño al interesado, así lo establece el artículo 87 de la LOPA. En este mismo sentido, los actos anulables son de obligatorio cumplimiento mientras no se haya declarado su nulidad por vía judicial.

La impugnación de los actos viciados de nulidad relativa tiene un lapso para recurrirlos y en caso de haber transcurrido el tiempo legalmente establecido, quedará como firme el acto.

Adicionalmente, téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 21, si el vicio de nulidad afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez.

Si bien este artículo 21 señala expresamente que el mismo se refiere a “*los supuestos del artículo precedente*”, es decir, al artículo 20 que regula los vicios de nulidad relativa -y no el 19 relativo a los de nulidad absoluta- en nuestra opinión, también la consecuencia del artículo 21 resulta aplicable al caso de la nulidad absoluta, siempre que fuere posible mantener con vida la parte del acto no afectada.

Este era el sentido de la norma en el proyecto de LOPA del año 1965-1971, inmediatamente anterior al que fue sancionado en el año 1981, pues en éste se encontraban en el mismo artículo (artículo 15) los vicios de nulidad relativa y los de nulidad absoluta (es decir se encontraban reunidos en uno solo artículo, lo que hoy en día son los artículos 19 y 20), quedando el siguiente artículo del proyecto (artículo 16) referido expresamente al “artículo anterior” y cubriendo por ende tanto los casos de nulidad relativa como los de nulidad absoluta¹⁵. De manera que fue sólo por el hecho de que la norma referida a los vicios de nulidad relativa y absoluta se dividió en dos disposiciones en la LOPA -artículos 19 y 20- y no quedó en uno solo como se proponía en el proyecto comentado, que el artículo 21 quedó refiriéndose sólo a los casos de

¹⁵ “Artículo 15. Los actos de la administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos: 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal. 2. Cuando resuelva un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares. 3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Cualesquiera otros vicios de los actos administrativos, los harán anulables de acuerdo con el sistema de recursos consagrados por esta ley y por la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Artículo 16. Si cualquiera de los vicios señalados en el artículo precedente afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que puede ser independiente, continuará teniendo plena validez.” Véase Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos (1965 / 1971), en Allan Brewer-Carías, *El Procedimiento Administrativo en Venezuela. El Proyecto de Ley de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022. p. 38. Disponible en: http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2022/06/BREWER-CARIAS.-La-LOPA-de-1981-y-el-Proyecto-de-Ley-de-1965.-junio-2022.port_.pdf

nulidad relativa pero no hay razón alguna para que esta misma solución pueda aplicarse a los casos de nulidad absoluta si quedan partes del acto no afectadas por dicha declaratoria, las cuales le permitan subsistir.

3. PRINCIPIOS Y DERECHOS CONSAGRADOS EN LA LOPA

La LOPA contempla una serie de principios y derechos que son concreción del derecho a la defensa que consagraba el artículo 68 de la Constitución de 1961 y que ahora son recogidos en el artículo 49 de la Constitución de 1999, con el objeto de garantizar los derechos e intereses de los administrados en sus relaciones con la Administración Pública o con cualquier otro órgano o ente del Estado, incluso frente a terceros, cuando ejercen funciones administrativas.

3.1. Derechos de los administrados en la LOPA

La LOPA consagra un conjunto de derechos para los administrados, tales como, el derecho de petición, establecido en el artículo 2; el derecho a la motivación de las actuaciones administrativas, contenido en los artículos 9 y 18.5; el derecho a la tutela administrativa efectiva consagrado en el artículo 73; el derecho a una resolución administrativa en plazo razonable, a que se refieren los artículos 4, 5 y 6; el derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente establecido en el artículo 48; el derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas que se regula en el artículo 59.

3.1.1 El derecho de petición como garantía protegida por el procedimiento administrativo (artículo 2 LOPA)

El procedimiento administrativo legalmente regulado tiene por objeto garantizar tanto el derecho de peticionar ante la Administración Pública, como el de obtener de las autoridades administrativas la oportuna respuesta a dichas peticiones. La LOPA lo consagra en los siguientes términos:

“Artículo 2. Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieran para no hacerlo.”

Posterior a la LOPA, la Constitución de 1999 consagró el derecho de petición en el artículo 51 de la forma siguiente:

“Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos, y a obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados conforme a la ley, pudiendo ser destituidos del cargo respectivo.”

Ahora bien, la regulación del derecho de petición en la LOPA trae variadas consecuencias formales, entre ellas, las siguientes: tratándose de peticiones administrativas, la LOPA distingue las simples peticiones de información o consulta de las peticiones tendentes, por ejemplo, a lograr la decisión que cree o declare un derecho. En este último caso, la ley exige una legitimación concreta para poder introducir peticiones que se corresponde a los “interesados” (artículo 48), es decir, a quienes tengan un interés personal, legítimo y directo en el asunto (artículo 22).

Al regularse el derecho de petición, la LOPA prescribe cómo deben prepararse las peticiones en cuanto a los elementos formales que deben contener, referidos a la identificación del peticionante o solicitante, la precisión del objeto de la solicitud y los fundamentos o motivos de la petición (artículo 49).

Además, la LOPA establece regulaciones relativas a la recepción y registro de documentos (artículos 44, 45 y 46), a los efectos de dejar constancia auténtica, entre otros aspectos, de la fecha de las peticiones, imponiéndose de esta forma a los funcionarios la obligación de respetar el orden riguroso de presentación de las peticiones, al momento de decidir sobre las mismas y evitar así favoritismo.

El derecho de petición consagrado en la LOPA establece el derecho de los peticionantes de desistir de sus peticiones o de renunciar a

su derecho. En el mismo orden de ideas, las leyes regulan la extinción del procedimiento por perención, cuando éste se paraliza por un lapso (dos meses en la LOPA) por causas imputables al interesado, contado a partir de la notificación que le haga la administración de esa situación. Sin embargo, prescriben las leyes que no obstante el desistimiento o perención, la administración puede continuar la tramitación de procedimientos, si razones de interés público lo justifican (artículo 66).

De otra parte, tratándose de un derecho de petición con garantía de oportuna respuesta, la LOPA reafirma la obligación de la administración y de sus funcionarios de resolver rápida y oportunamente las peticiones, prescribiendo además plazos para las decisiones. Así por ejemplo la LOPA establece los lapsos según los tipos de procedimiento: Si se trata de procedimiento ordinario simple, que no requiere sustanciación, la administración está obligada a decidir las peticiones en un lapso de 20 días; en cambio, si el procedimiento requiere sustanciación, la LOPA establece un lapso de 4 meses para la decisión, con posibilidad de prórroga de 2 meses (artículos 3, 5 y 60).

El irrespeto al derecho constitucional y legal de petición derivará en la declaración de la responsabilidad de los funcionarios públicos por el retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, de conformidad con los artículos 100 y 101 de la LOPA.

Otro aspecto de gran interés en relación a la LOPA es la determinación del concepto de particular o de administrado interesado. Para comenzar conviene indicar que la ley ha regulado el derecho de petición partiendo de “la persona interesada”. Ya se explicó previamente que el artículo 22 de la LOPA hace una remisión a los artículos 112 y 121 de la LOCSJ, vigente para entonces. Ambos artículos se referían, respectivamente, a la condición de interesados frente a los actos de efectos generales y actos administrativos de efectos particulares, en los siguientes términos:

“Artículo 112: Toda persona natural o jurídica plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos o interés por Ley, reglamento, ordenanza u otro acto de efectos generales emanando de alguno de los cuerpos deliberantes nacionales, estatales o municipales o del Poder Ejecutivo Nacional, puede demandar la nulidad del mismo,

ante la Corte, por razones de inconstitucionalidad o de ilegalidad, salvo lo previsto en las Disposiciones Transitorias de esta Ley.”.

“Artículo 121: La nulidad de actos administrativos de efectos particulares podrá ser solicitada sólo por quienes tengan interés personal, legítimo y directo en impugnar el acto de que se trate. El Fiscal General de la República y demás funcionarios a quienes la Ley atribuya tal facultad, podrán también solicitar la nulidad del acto, cuando éste afecte un interés general.”.

En el precitado caso, para tener la cualidad de interesado, el interés es mucho más particular, es un interés individualizado, concreto, personal, legítimo y directo.

Ahora bien, más adelante la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia vendría a aclarar en la sentencia del 03 de octubre de 1985, caso “Iván Pulido Mora”, con ponencia del magistrado Luis Henrique Farías Mata, que en lo que respecta al artículo 121 de la LOCSJ, específicamente a la legitimación activa, los principales legitimados son aquellos titulares de derechos subjetivos administrativos. Así, dispuso la Corte que:

“Habida cuenta de que sobre carácter prioritario la defensa del interés general o colectivo son admitidos a recurrir en vía contencioso-administrativa: de una parte, los titulares de derechos subjetivos administrativos, es decir, quienes derivarían su capacidad procesal de vínculos establecidos previa y especialmente por la administración con el particular, en virtud de lo cual resulta justo que el afectado solicite la nulidad del acto ilegal lesivo y hasta la restauración de su derecho mediante dicho acto desconocido, por haberse irrumpido contra esos vínculos previos (contrato, concesión, permiso...); desconocimiento que configura la lesión de ese derecho subjetivo preexistente y de índole administrativa. Pero además, detentan esa misma capacidad procesal para actuar en juicio los interesados legítimos –concepto diferente en derecho público del anteriormente expuesto, es decir, aquellos particulares que sin ser titulares de derecho subjetivos administrativos se encuentran en una especial situación de hecho ante la infracción del ordenamiento jurídico, la cual, por eso mismo, los hace más sensibles que el resto de los administrados al desconocimiento del interés general

*o colectivo por parte de la Administración al violar la ley. (...) Se trata sin embargo, todavía, de un sistema de recursos “subjetivo”, pues se protege la integridad de la norma solo en función de las situaciones jurídicas subjetivas finalmente alteradas”*¹⁶

De conformidad con la referida interpretación jurisprudencial, el primer legitimado para introducir peticiones a la administración tendientes a lograr la decisión que cree o declare un derecho, son los administrados titulares de un derecho subjetivo. Véase claramente al respecto la garantía de la tutela judicial efectiva consagrada en los artículos 26 y 259 de la Constitución, conforme a los cuales:

“Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos, a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente. El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o repeticiones inútiles.”

“Artículo 259. La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa”.

De manera que no queda duda alguna que incluso antes de quienes tengan un interés personal, legítimo y directo en el asunto, los sujetos que tengan un derecho subjetivo tutelable por la administración serán

¹⁶ Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 3 de octubre de 1985, caso “Iván Pulido Mora”, Cit. en Iribarren Monteverde, Henríquez, ob. cit. P.10.

los primeros legitimados para solicitar a esta su decisión así como para instar a la jurisdicción contencioso-administrativa para la tutela de sus derechos.

La condición de interesados la tienen igualmente aquellas personas que sin haber sido iniciadores del procedimiento tengan, no obstante, las condiciones de titularidad antes señaladas. Ello le da derecho a apersonarse en el procedimiento en cualquier estado en que se encuentre la tramitación, así lo dispone el artículo 23 de la LOPA.

Otro aspecto relevante del tema en comento es el relativo a la capacidad jurídica de los administrados en sus relaciones con la Administración Pública. El artículo 24 establece que la misma será la pauta con carácter general en el Código Civil, “salvo disposición expresa de la Ley”.

Los administrados, incluidos los interesados, pueden participar en el procedimiento de dos maneras: personal y necesariamente cuando así sean requeridos, o mediante representación. En este caso, la administración se entenderá con el representante designado, de acuerdo a lo previsto en el artículo 25 de la LOPA. Esta representación puede revestir dos modalidades: una, por simple designación en la petición o recurso ante la administración; otra, mediante documento registrado o autenticado, según dispone el artículo 26 de la LOPA. Como se observa, la representación exigida por la LOPA es mucho más amplia y flexible que la del proceso civil. Sin embargo, de conformidad con el artículo 27 de la LOPA, la designación de representantes no impide ni inhabilita al representado para intervenir directamente ante la Administración Pública ni le desliga de las obligaciones que exijan su comparecencia personal.

3.1.2 Derecho a una resolución administrativa en plazo razonable (artículos 4, 5 y 6 LOPA)

Una buena Administración Pública debe asegurar que las autoridades administrativas resuelvan los expedientes en los plazos que permitan una defensa razonable y adecuada de los ciudadanos. En efecto, tratándose de un derecho de petición con garantía de oportuna respuesta, las leyes de procedimiento administrativo tienden a reafirmar la obligación de la administración y de sus funcionarios de resolver, rápida

y oportunamente, las peticiones, prescribiendo además plazos para las decisiones.¹⁷

En este orden de ideas, los artículos 4, 5 y 6 de la LOPA disponen que la Administración Pública debe resolver el asunto o recurso sometido a su conocimiento dentro de los correspondientes plazos, y en caso de que no lo hiciere se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario.

La LOPA es muy clara al establecer que la omisión o la demora en la resolución de las peticiones, representaciones o solicitudes de naturaleza administrativa dirigidas por los particulares a los órganos de la administración puede ocasionar a los funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en la LOPA, la responsabilidad por los daños ocasionados (artículo 3).

3.1.3 Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas (artículos 9 y 18.5 LOPA)

Todas las actuaciones de la Administración Pública deberán estar respaldadas por razonamientos inteligibles para sus destinatarios. La motivación debe ser proporcional al alcance del poder administrativo del que dispone la propia administración, de modo que cuanto más extensa e intensa sea la discrecionalidad desde la que opere la administración pública, mayor será la necesidad de motivar y justificar la actuación administrativa.

La motivación consiste entonces en la indicación de los hechos y de los fundamentos legales de la actuación administrativa (motivación fáctica y motivación jurídica, respectivamente).

En el caso de los actos administrativos de carácter particular, dispone especialmente la LOPA en su artículo 9 que éstos deberán ser motivados, es decir, que deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto, a menos que se trate de un acto de simple trámite, o salvo disposición expresa de la ley. La correcta motivación permite al administrado conocer la causa del acto administrativo y va

¹⁷ Véase al respecto Rafael Badell Madrid, “El derecho a la buena administración”, en “Libro Homenaje al Dr. Allan Brewer-Carías”, “80 años de evolución del derecho público”. Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica venezolana. Caracas, 2020. pp.219-247.

en obsequio del derecho de la defensa. Si se sabe por qué se dictó el acto administrativo, podrá determinarse si el supuesto de hecho o de derecho es falso, incorrecto o no y, entonces, podrá controlarse a través de la autotutela de la administración, o mediante los recursos ante esa misma sede o ante la jurisdicción administrativa.

La LOPA expresamente exige en el artículo 18.5 que los actos administrativos estén dotados de motivación, al disponer que “todo acto administrativo debe contener” la expresión sucinta de los hechos y de los fundamentos legales¹⁸.

La falta de motivación de los actos administrativos -a excepción de los de simple trámite o salvo disposición expresa de la Ley- presenta un vicio en el elemento formal del acto administrativo, pero trasciende ese mero aspecto formal en cuanto atañe a la posibilidad de ejercicio de la defensa del administrado afectado por la decisión. Al respecto véase el criterio de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, en sentencia número 02361 dictada en fecha 23 de octubre de 2001, Caso “María del Carmen García Herrera”, en la cual se indicó lo siguiente:

“...la doctrina administrativa ha concebido la motivación como la expresión sucinta de los fundamentos de hecho y de derecho que dan lugar a la emisión de un acto por parte de la Administración, independientemente de la falsedad o no de la fundamentación expresada, siendo así necesario distinguir entre este último, es decir, la motivación y el motivo del acto, el cual forma parte de los elementos de fondo del acto administrativo. De allí que la falsedad del motivo pueda acarrear la nulidad absoluta del acto, mientras que los vicios en la motivación sólo producen su anulabilidad, siendo subsanables en cualquier caso, salvo que afecten el derecho a la defensa del particular.

Hecha la diferenciación anterior, queda claro, respecto de la motivación, la necesidad que existe de cumplir con este requisito de

¹⁸ Sobre la motivación de los actos administrativos véase: Allan Brewer-Carías, “La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana” en Revista de la Facultad de Derecho, número 33, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Marzo 1966, pp. 151-166; “Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos”, Revista de la Facultad de Derecho, número 49, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1971. pp. 233-234.

forma para la emisión de todo acto administrativo, a fin de dar cumplimiento con el mandato contenido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y aún más, con el objeto de permitir al administrado conocer los motivos en los cuales se ha basado la Administración, y a partir de ello, evaluar la posibilidad de ejercer los recursos que tenga a su alcance para rebatir la actuación administrativa.

Ahora bien, entre los vicios que pueden afectar la motivación, cabe distinguir entre la inmotivación o ausencia de motivación y la motivación insuficiente. La primera configurada por un vacío total en la información dirigida a esclarecer los motivos en que se fundamentó la Administración para tomar su decisión, mientras que la motivación insuficiente tiene lugar cuando a pesar de existir una expresión referida a los hechos o el derecho aplicado, ésta se presenta con tal exigüidad que no se logra conocer con exactitud los motivos que dieron lugar al acto administrativo”.

La jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa ha reconocido a la motivación más que como un elemento formal del acto administrativo, como un derecho que le permite al administrado conocer los motivos en los cuales se ha basado la administración para dictar su decisión, y a partir de ello, evaluar la posibilidad de ejercer los recursos que tenga a su alcance para rebatir la actuación administrativa y poder articular de forma adecuada su defensa.

3.1.4 Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente (artículo 49 de la Constitución y 48 de la LOPA)

De conformidad con el artículo 49 de la Constitución las garantías del debido proceso se aplican no sólo a las actuaciones judiciales, sino también a las administrativas. De allí que toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de procedimiento administrativo, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente. Este derecho responde a la garantía básica que impone que las decisiones que puedan adoptarse en contra de los administrados deben producirse de forma contradictoria.

El derecho a ser oído (*audi alteram partem*) en materia administrativa supone la obligación para la administración de oír previamente a los interesados. Este derecho se encuentra regulado en el artículo 48 de la LOPA, que dispone que en el caso en que el procedimiento administrativo se inicie de oficio la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior deberá ordenar la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados, concediéndoles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones.

Sin embargo, con fundamento en el principio del informalismo del procedimiento, el hecho de que el interesado no concurra al llamado a audiencia en el lapso indicado no le impide apersonarse en cualquier estado del procedimiento y formular los alegatos correspondientes. Los plazos prescritos no tienen carácter preclusivo propio de los procedimientos jurisdiccionales para con los administrados, y su derecho a hacerse oír pueden ejercerlo en cualquier momento, por supuesto antes de que se adopte la decisión¹⁹.

3.1.5 Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas (artículo 59 de la LOPA)

El derecho a la defensa en el procedimiento administrativo supone el derecho de todo interesado a hacerse parte en el procedimiento, es decir, cuando éste no se haya iniciado a instancia suya, sino de oficio o a instancia de otra persona, si su derecho subjetivo o su interés personal, legítimo y directo puede resultar lesionado, afectado o satisfecho en el procedimiento. Este derecho a hacerse parte implica el derecho a apersonarse en el procedimiento en cualquier estado en que se encuentre la tramitación y siempre que en el mismo no hubiese recaído resolución definitiva²⁰.

De acuerdo a lo dispuesto en el artículo 59 de la LOPA, los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier

¹⁹ Ibidem. P. 319.

²⁰ Ibidem. P. 317.

estado o grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como de pedir certificación de este, excepto cuando se trate de documentos calificados mediante acto motivado como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente.

3.1.6 Derecho a la tutela administrativa efectiva (artículos 49 y 143 de la Constitución, 73 de la LOPA y 5 de la LOAP)

Durante la sustanciación del procedimiento administrativo, la propia administración tiene la carga de evitar que el administrado pueda encontrarse en situación de indefensión. Este derecho se encuentra relacionado, en primer lugar, con el derecho a la defensa, consagrado en el artículo 49 de la Constitución, pero también con la obligación de la administración pública de asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella establecida en el artículo 5 de la LOAP.

Es la propia administración la que debe preservar la tutela administrativa efectiva, desde que debe actuar con el cuidado de evitar que el administrado sufra dentro del procedimiento administrativo alguna lesión en sus derechos y, en especial, el derecho a la defensa. Esto es especialmente necesario en los procedimientos administrativos sancionatorios.

Pero también debemos mencionar el artículo 143 de la Constitución que consagra el derecho de los ciudadanos a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados y a conocer de las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. En este sentido, la Constitución prohíbe la censura a los funcionarios públicos que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad.

Igualmente, debe garantizarse el derecho de los ciudadanos a la tutela administrativa efectiva cuando se dicte un acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos personales y directos, caso en el cual, de conformidad con el artículo 73 de la LOPA, la Administración Pública deberá notificar a

los interesados, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, y la indicación si fuere el caso, de los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

3.2 Principios del procedimiento administrativo

La LOPA establece un conjunto de principios que informan el procedimiento administrativo y que sirven para orientar y guiar el funcionamiento de la administración, entre ellos: el principio de confianza legítima, consagrado en el artículo 11; el principio de proporcionalidad establecido en el artículo 12; el principio de la economía procedimental contenido en el artículo 30; el principio de unidad y uniformidad del expediente administrativo dispuesto en los artículos 31 al 34; el principio de racionalización de la actividad administrativa a que se contrae el artículo 32; el principio de publicidad de la estructura y funcionamiento orgánico establecido en el artículo 33; el principio de la libertad de prueba regulado en el artículo 58; el principio de imparcialidad e independencia consagrado en los artículos 36 al 40; el principio “*in dubio pro actione*”, el informalismo del procedimiento administrativo, establecido en los artículos 45, 50, 77 y 86; el principio contradictorio del procedimiento administrativo dispuesto en los artículos 48, 67 y 73; y el principio inquisitivo consagrado en los artículos 53 y 54.

Desarrollaremos ahora brevemente, cada uno de los principios consagrados en la LOPA, para la tramitación de los procedimientos administrativos en nuestro ordenamiento jurídico.

3.2.1 Principio de confianza legítima (11 de la LOPA)

El principio de confianza legítima fue incorporado a la LOPA en el artículo 11, el cual dispone:

“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.”

A pesar de que la redacción de la norma no es clara, el principio de confianza legítima supone que los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración en situaciones anteriores no pueden ser modificados (esta es la regla general), salvo que una nueva interpretación pueda aplicarse por ser más favorable a los administrados, aquí está la excepción.

En virtud del principio de confianza legítima, la actuación administrativa deberá ser respetuosa con las expectativas que razonablemente haya generado la propia administración en el pasado. Este principio de la confianza legítima fue desarrollado en Alemania luego de la Segunda Guerra Mundial, “como una nueva forma de proteger a los particulares en sus relaciones con los poderes públicos”, y parte de la seguridad jurídica como corolario de los valores propios del Estado de Derecho. De esta forma, “La confianza legítima ha significado (...) oponer un límite a la indiferencia que muestran los gobernantes en la toma de decisiones de la situación de aquellos que desarrollaron su vida y proyectos de conformidad con la situación legal imperante con anterioridad a los cambios normativos”.²¹

El artículo 11 de la LOPA establece el valor del precedente administrativo, y se consagra, en forma indirecta, el principio de la irretroactividad de los criterios contenidos en los actos administrativos. La norma señala que los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración pública pueden ser modificados, es decir, que la administración no está sujeta a sus precedentes y por tanto, ante nuevas situaciones se pueden adoptar nuevas interpretaciones. Sin embargo, esta posibilidad de la administración de modificar sus propios criterios presenta límites:

- La nueva interpretación no puede aplicarse a situaciones anteriores, con esto, dictado el acto administrativo en un momento determinado conforme a una interpretación, si luego se cambia la interpretación, no puede afectarse la situación y el acto anterior.

²¹ Pedro José Jorge Coviello, *La protección de la confianza del administrado. Derecho argentino y derecho comparado*, LexisNexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004, P. 35.

- La aplicación de un criterio distinto al que venía constituyendo la práctica común de la administración debe constituir, en aras de la preservación del principio de igualdad, el criterio aplicable a los casos subsiguientes, salvo que la administración lo disponga de otra forma. En tal sentido, cabe destacar que la aplicación de un determinado criterio para un caso especial debe ir en consonancia con los principios de proporcionalidad, de adecuación y evaluación de los hechos; y acompañado de una referencia donde se haga expresa mención de la aplicación de ese determinado criterio para el caso particular.

La administración puede ciertamente variar sus criterios, sin embargo, los nuevos criterios no pueden aplicarse a situaciones anteriores pues sus actos carecen de efectos retroactivos. Pero, además, el nuevo criterio que se aplique no le da derecho a un particular a pedir que el acto que lo afectó en un tiempo atrás sea modificado cuando ese acto ya es un acto definitivamente firme, de manera que la administración no puede verse compelida, cuando varía el criterio, a modificar sus actos dictados conforme a criterios anteriores.

El principio de la confianza legítima se refiere a la expectativa plausible que tienen los particulares que la administración pública siga decidiendo tal como lo ha venido haciendo en una materia en base a sus actuaciones reiteradas. Este principio de la confianza legítima se presenta como límite de la potestad revocatoria de la administración dispuesta en el artículo 82 de la LOPA que señala que “Los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó, o por el respectivo superior jerárquico”.

Al respecto téngase en cuenta que el principio de la confianza legítima en este supuesto no implicará que la administración no pueda revocar sus actos, sino que para hacerlo deberá necesariamente revisar si tal revocatoria podría desconocer la confianza del interesado.

Como lo explica el profesor Alfredo Parés: “En caso que ese dilema o conflicto se plantee, la administración deberá necesariamente ponderar todos los intereses en juego para resolver el conflicto entre el interés general -representado por la conservación del acto sugerida por

el principio de legalidad- y el interés particular del afectado -representado la necesidad de protección de su situación jurídica por el principio de la protección de la confianza-”. De esta forma, aclara el profesor Parés que si los extremos necesarios para considerar que en el caso existe una confianza digna de protección, el resultado del examen debería apuntar, inicialmente, a la consideración y respeto de esa situación de confianza, “incluso por encima del principio de legalidad”. Ahora bien, de existir razones ineludibles de interés público, “y aun ante la existencia de una situación de confianza digna de protección, resultare estrictamente necesaria la eliminación del acto, habrá entonces de considerarse la eventual indemnización del particular afectado”²².

Sobre este principio la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia se ha pronunciado mediante sentencia número 954 de fecha 18 de junio de 2014, en la cual señaló lo siguiente:

“(...) Esta Sala ha expresado que el principio de confianza legítima, que rige la actividad administrativa, está referido a la concreta manifestación del principio de buena fe en el ámbito de la actividad administrativa y cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas (ver sentencia N.º 1.171 del 4 de julio de 2007).

Asimismo, se ha manifestado que el principio de la confianza legítima (sentencia de esta Sala N.º 213 del 18 de febrero de 2009) constituye la base de los vínculos que existe entre el Poder Público y los ciudadanos, cuando a través de su conducta, revelada en sus declaraciones, actos y doctrina consolidada, se pone de manifiesto una línea de actuación que la comunidad o sujetos específicos de ella esperan se mantenga. Este principio alude así a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener una decisión que esté en consonancia con lo que se ha venido resolviendo. (...)” (sentencia número 01181 de fecha 28 de septiembre de 2011).

De igual forma, la Sala Político-Administrativa, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la LOPA, señaló: si bien “*los criterios de la*

²² Alfredo Parés, “El nacimiento del principio de protección de la confianza en la jurisprudencia alemana.” en *Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021, p. 1167. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2021/11/DIGITAL-TOMO-II-HOMENAJE-CSG-27-octubre.pdf>

Administración no son inmutables, pueden cambiar; la única limitante es que la nueva interpretación no se aplique a situaciones anteriores, salvo que fuese más favorable al administrado.”.

3.2.2 Principio de discrecionalidad y proporcionalidad (artículos 12 de la LOPA y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública)

El principio de discrecionalidad y proporcionalidad están previstos en el artículo 12 de la LOPA, el cual establece que aun en los casos en que una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

Por lo que se refiere al principio de discrecionalidad, el artículo 12 establece que por “disposición legal o reglamentaria” puede en efecto disponerse un margen de libertad, por eso la norma dice: “alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente”. La posibilidad de tener un margen libre de apreciación que permita al órgano administrativo aplicar sus criterios de oportunidad y conveniencia en la emanación del acto, no corresponde sólo al legislador, sino también puede ser establecida en el respectivo reglamento por parte de los entes y órganos de la rama ejecutiva del poder público.

Ahora bien, esta facultad se encuentra limitada por el principio de racionalidad; es decir, el ejercicio de la potestad discrecional debe efectuarse “manteniendo la debida proporcionalidad y adecuación a la situación” específica que se haya planteado. Se abre el camino para el control jurisdiccional de la potestad discrecional, por cuanto si la decisión ha de ser adecuada, esto es, conforme y pertinente en relación a los elementos del acto y es la situación jurídica sobre lo cual opera, esto significa que el juez puede valorar el mérito de la misma y puede compararla con los resultados obtenidos.

Conviene precisar que con anterioridad a la LOPA la discrecionalidad administrativa era un tema oscuro del derecho administrativo venezolano. Así, la Corte Federal, en el fallo del 6 de noviembre del año 1958, excluía del control judicial a los actos discrecionales, al considerar

que “es de la naturaleza de todo acto realizado en ejercicio de una facultad discrecional, el que no pueda ser revisado o anulado por otro poder en lo que se refiere al mérito o fondo...”²³.

Luego, el 02 de noviembre de 1982, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, con ponencia del Magistrado Luis Henrique Farías Mata, dictó la conocida sentencia recaída en el caso “Depositaria Judicial” donde se dejó claro que en los actos discrecionales es mayor la obligación que se exige para los actos reglados en la expresión de los motivos y que por tales -discrecionales- no escapan del control universal de la jurisdicción contencioso administrativa. En concreto, señaló:

*“En efecto, concebido esto como una unidad (regla y discrecionalidad al mismo tiempo) no hubo que distinguir de ahí en adelante: en todos (reglados y discrecionales y más en estos que en los primeros) han de expresarse los motivos que llevaron a la administración a configurarlos, y todos, en mayor o menor medida, han de ser revisables en jurisdicción contencioso-administrativa.”*²⁴

Este importante fallo determinó que todo acto dictado en función administrativa, aunque goce de las características de la discrecionalidad, está de todas formas sometido al control jurisdiccional del contencioso administrativo. En efecto, la actividad contenciosa administrativa controla el ejercicio del poder por parte de la administración al adecuarla a los parámetros de la legalidad y este carácter contralor puede incluso sustentarse en la revisión de la proporcionalidad ponderada por la administración en el ejercicio de potestades discrecionales.

El principio de proporcionalidad postula que los órganos y entes de la administración adopten la técnica de limitación menos lesiva a

²³ Rafael Badell Madrid, “Luces y Sombras del derecho administrativo en Venezuela. Cien años de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1915-2015)”, publicado en *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación 1915-2015*, Tomo II, Colección Centenario. Caracas, 2015, pp. 1007-1083.

²⁴ Sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 2 de noviembre de 1982, caso “Depositaria judicial”, consultada en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993. Pp. 70-93.

las libertades de los ciudadanos, y entre varias opciones, se selecciona aquella que vulnere la libertad en menor medida. El principio de proporcionalidad se traduce en la exigencia de la justa medida, ponderación o moderación de la limitación y la prohibición del exceso. El artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública²⁵ (LOAP) incorporó también a la proporcionalidad como uno de los principios rectores de la actividad administrativa.

Las decisiones administrativas deben ser proporcionadas al fin previsto en el ordenamiento jurídico; se dictarán en un marco de justo equilibrio entre el interés general y el interés particular y se evitará limitar los derechos de los ciudadanos a través de la imposición de cargas o gravámenes irracionales o incoherentes con el objetivo establecido.

En efecto, para legitimar la actuación de la administración pública se exige la existencia de un motivo verdadero y serio además de la idoneidad de los medios de actuación adoptados, su absoluta necesidad y la elección del medio menos gravoso, así como el equilibrio entre la trascendencia de la actuación de la administración y la utilidad obtenida y, por consiguiente, una cierta proporcionalidad en la relación de medios afines.

El principio de proporcionalidad, a su vez, cuenta para su efectividad con los principios de idoneidad, que exige fundamentalmente de la acción estatal un cierto grado de eficacia en orden a la consecución del fin; el principio de la necesidad, referido a la ausencia de una alternativa menos gravosa pero igualmente eficaz; y la proporcionalidad en sentido estricto, donde es preponderante el interés en amparar el bien correspondiente sobre el sacrificio sufrido por la posición jurídica subjetiva afectada.

3.2.3 El principio de la economía procedimental (artículo 30 LOPA)

El artículo 30 de la LOPA establece que *“La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.”* El precepto transcrito es algo más que un simple consejo o una mera recomendación que el legislador hace a los órganos de la administración; tales directrices no se conciben como

²⁵ Gaceta Extraordinaria número 6.147 del 17 de noviembre de 2014.

simples enunciados programáticos, sino como verdaderas normas jurídicas, al habilitar a la administración para adoptar cuantas medidas sean necesarias para lograr la economía, celeridad y eficacia de los servicios.

Conforme al principio de eficacia las actuaciones administrativas deben realizarse en el marco de los objetivos establecidos para cada ente público. Especialmente, las autoridades administrativas buscarán que los procedimientos y las medidas adoptadas logren su finalidad y, para ello, removerán de oficio todos los obstáculos puramente formales, evitarán el silencio administrativo, las dilaciones y los retardos.

La regla va incluso más allá hasta constituirse en verdadero principio informador de la institución en su conjunto. Este principio está contenido en las soluciones previstas en los artículos 81 y 84 de la LOPA en orden a la conservación de actos y trámites no afectados por el defecto o la infracción eventualmente cometidos a lo largo del procedimiento, como son la conversión de los actos nulos que contengan los elementos constitutivos de otros distintos y la convalidación de los actos anulables.

El principio informa igualmente varias de las normas que regulan el procedimiento administrativo en sus distintas fases o momentos. En tal sentido, el artículo 35 de la LOPA prevé un procedimiento sumario de tramitación cuando deban resolverse una serie numerosa de expedientes en los cuales los motivos y fundamentos de las resoluciones sean idénticos; los artículos 52 y 54 *eiusdem* por su parte ordenan que cuando entre dos o más asuntos sometidos a la consideración de una organización administrativa exista relación íntima o conexión, los mismos podrán acumularse y las diferentes autoridades involucradas en el asunto presentarán los informes y antecedentes que consideren convenientes para la mejor resolución del asunto.

La LOPA hace referencia a que el procedimiento ha de ajustarse a dicho principio, así como a la eficacia, celeridad e imparcialidad, e indica que cuando deban resolverse cuestiones relativas a las normas de procedimiento deberá tomarse en cuenta dicho precepto. Manifestación evidente de este principio es el de la producción en serie de los actos que así lo permitan. Al efecto, el artículo 35 establece:

“Los órganos administrativos utilizarán procedimientos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifiquen.

Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados”.

Es también manifestación de este principio de economía procedimental la reducción de los plazos. De esta forma la LOPA establece durante el lapso de sustanciación del procedimiento ordinario un término máximo de veinte días para la evacuación de las pruebas documentales. Por lo que atañe a la tramitación y resolución de los expedientes, el plazo máximo es de cuatro meses, salvo que medien causas excepcionales.

Podemos considerar que corresponde también a este principio la disposición del artículo 62 de la LOPA que establece:

“El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación”.

3.2.4 Principio de unidad y uniformidad del expediente administrativo (artículos 31-34 LOPA)

El expediente administrativo es el conjunto ordenado de documentos de cualquier naturaleza, públicos o privados, diligencias de las partes, declaraciones, testimonios, dictámenes, informes técnicos y periciales y toda clase de actuaciones que consten por escrito y que deben ser tenidas en cuenta como antecedentes y fundamento de la resolución administrativa cautelar o la definitiva que pone fin al procedimiento de formación del acto; así como también forman parte del expediente administrativo la documentación y las actuaciones de la administración necesarias para ejecutar lo decidido.

En el expediente administrativo se documenta la tramitación del procedimiento administrativo previo a la expedición del acto administrativo individual o de la consulta o audiencia pública previa a la expedición de los reglamentos y demás actos administrativos generales²⁶.

²⁶ Jorge Kiriakidis, “Las Pruebas en el Procesal Administrativo (Segunda Parte): Consideraciones en torno al objeto de la prueba y los medios de prueba en los procedimientos administrativos y el contencioso administrativo de anulación”, *El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2009, pp. 250-253.

En efecto, como señaló el profesor Henrique Iribarren Monteverde, por criterios de seguridad jurídica, en los ordenamientos jurídicos modernos se suele exigir a la Administración Pública la obligación de la forma escrita -documental- para registrar todas sus actividades con el propósito de que exista la posibilidad de ejercer control sobre las actuaciones de los funcionarios públicos, “quienes con cada actuación van formando un cuerpo documental que luego puede servir como prueba de los hechos que en ellos están contenidos”²⁷.

La LOPA regula el expediente administrativo y lo somete a los principios de unidad y uniformidad, así como al orden de presentación de documentos. En primer lugar, la unidad del expediente está regulada como principio en el artículo 31 de la LOPA, el cual establece:

“De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento oficinas de distintos ministerios o los institutos autónomos”.

El mismo artículo prevé la acumulación de los expedientes en este sentido. De manera que el expediente administrativo forma una sola unidad²⁸, pero conformado de diferentes medios probatorios. Unos pueden ser documentos públicos o auténticos otorgados por las partes ante registradores o notarios, y otros, documentos privados reconocidos o tenidos como tales, pero también por otros que en su mayoría son do-

²⁷ Véase Henrique Iribarren Monteverde, “El instrumento público administrativo”, en *Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021. pp. 999 y ss.

²⁸ Ricardo Ortega expone la característica de unidad como el *principio de complitud del expediente administrativo*, de esta manera; “(...) una de las principales razones de ser del expediente, (...) es formar el criterio de la Administración en sus actuaciones y decisiones, lo que sólo sucederá adecuadamente si se recopila toda la información sobre el asunto de que se trate. El expediente administrativo, como herramienta de la Administración, tiene un sentido funcional y servicial que comporta la necesidad de complitud para su perfección. (...) Luego el expediente debe contener, en principio, todos los documentos sobre el asunto, partiendo del concepto amplio de documento, (...) [t]odos los que se refieran a ese asunto determinado, es decir, aquellos que tengan conexión directa e inmediata con la actuación o decisión administrativa concreta de lo que trate el expediente en cuestión (...). Ricardo Ortega, “El expediente Administrativo”, citado en Sentencia de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, Expediente Número AP42-R-2010-000831.

cumentos administrativos, o sea, aquellos instrumentos escritos en los cuales consta la actuación de un funcionario competente.

De otra parte, el principio de uniformidad de los expedientes está consagrado en el encabezamiento del artículo 32, el cual dispone:

“Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características”.

La LOPA además exige que en el despacho de todos los asuntos se respete rigurosamente el orden en que éstos fueron presentados, y en este sentido dispone que “Sólo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá modificar dicho orden, dejando constancia en el expediente” (artículo 34 de la LOPA). Refuerza la precitada disposición la exigencia establecida en el artículo 44 *eiusdem* por la cual en todos los organismos sometidos a la ley deben llevar un Registro de Presentación de documentos en el que se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como de las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

Por último, téngase en cuenta el artículo 51 de la LOPA que establece que: “Iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se recogerá toda la tramitación a que dé lugar el asunto. De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, se anexará copia al expediente”.

Antes de la regulación de la LOPA existían en nuestro ordenamiento jurídico algunas disposiciones relativas a los antecedentes administrativos. Así, el artículo 123 de la LOCSJ establecía que: “En la audiencia en que se dé cuenta del recurso, el Presidente podrá solicitar los antecedentes administrativos del caso, fijando un plazo prudencial a la autoridad administrativa correspondiente para la remisión de los mismos. Recibidos estos, pasará los autos al Juzgado de Sustanciación, a fin de que revise todas las actuaciones y se pronuncie sobre la admisibilidad del recurso dentro del término de tras (3) audiencias”.

Ahora bien, por cuanto ni la LOPA ni la LOCSJ definían qué es un expediente administrativo, la jurisprudencia de la jurisdicción

contencioso administrativa intentó llenar el vacío en torno a qué debía entenderse por expediente administrativo y cuál debía ser su valor probatorio. En primer lugar, destacamos que en relación a la naturaleza de los documentos administrativos y la oportunidad en que los mismos debían ser evacuados existían criterios muy disímiles. Algunos los asimilaban a los instrumentos públicos, caso en el cual podían ser presentados hasta los informes. Otros, por el contrario, los equiparaban a los documentos privados, por lo cual debían ser presentados dentro del lapso de promoción.

Conviene señalar que en un principio la diferenciación con el documento público sólo se limitaba a señalar que el documento administrativo, si bien estaba revestido de una presunción de veracidad ésta no era absoluta, ya que podía desvirtuarse con cualquier medio de prueba a diferencia del documento público, que sólo puede desvirtuarse a través de la tacha de falsedad.

Posteriormente, la diferenciación entre el documento público y el documento administrativo fue complementada al añadirse que los documentos públicos a los cuales se refiere el Código Civil en su artículo 1357 son un tipo de prueba por escrito contentiva de las convenciones de las partes. Por consiguiente, al no ser los documentos emanados de los funcionarios administrativos unos de aquellos redactados por las partes, ni contentivo de sus convenciones, mal podían ser asimilados a los documentos públicos; carecían en efecto de la característica determinante de los documentos públicos, a saber: contener convenciones o acuerdos de las partes.

Asimismo, se sostuvo que el valor probatorio que protege a los documentos administrativos venía dado por la presunción de veracidad que protege a los actos administrativos en razón de su carácter ejecutivo y ejecutorio, es decir, de su obligatoriedad inmediata, como lo consagra el artículo 8 de la LOPA. Por esta razón, y dado su valor presuntivo, su veracidad podía ser destruida por cualquier clase de pruebas y no sólo por la tacha de falsedad. Ésta sólo procedía cuando la fecha, el formato o la firma del funcionario de donde emanó hubieren sido falsificados o alterados, pero no para destruir la presunción de veracidad de su contenido (sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 7 de noviembre de 1984).

No obstante, este criterio que admitía que el documento administrativo fuera tachado por determinadas causas quedando a salvo su presunción de veracidad fue posteriormente modificado. En efecto, el asunto fue finalmente dilucidado por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, mediante sentencia de fecha 28 de mayo de 1998 con ponencia de la Magistrada Josefina Calcaño de Temeltas (Caso: Consorcio Hidroeléctrico Caroní vs. CVG EDELCA). En este fallo, la Sala dispuso:

*“(...) Esta especie de documentos –los administrativos- conforman una tercera categoría dentro del género de la prueba documental, y por tanto, **no pueden asimilarse plenamente a los documentos públicos, ni a los documentos privados. La especialidad de los antecedentes administrativos radica, fundamentalmente, en que gozan de una presunción de legitimidad, autenticidad y veracidad, pero tal presunción puede ser desvirtuada mediante prueba en contrario.** Se distinguen así esta especie de documentos de los instrumentos públicos, que sólo pueden ser impugnados mediante la tacha de falsedad; y de los meros documentos privados, que pueden ser, incluso, desconocidos en contenido y firma por el adversario. Siendo los documentos administrativos –como los promovidos por la empresa apelante- un medio de prueba distinto de los documentos privados, resulta claro para esta Sala que no pueden aquellos quedar sometidos a la disposición consagrada en el aparte único del artículo 434 del Código de Procedimiento Civil, pues dicho precepto regula, única y exclusivamente, la oportunidad en que deben producirse los documentos privados.*

*Observa la Sala, finalmente, que no existiendo una disposición procesal especial que regule la oportunidad en que deben producirse en juicio los documentos administrativos, razón por la cual resulta plenamente aplicable, en esta materia, el principio general consagrado en los artículos 396 y 400 del Código de Procedimiento Civil. **En tal virtud, las partes que quieran servirse de un documento de esta especie pueden anunciarlo o promoverlo en el lapso de promoción y producirlos o evacuarlos en la etapa de evacuación de pruebas [...]**” (negritas nuestras).*

El referido criterio fue ratificado por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia mediante sentencia N.º 1257 de

fecha 11 de julio de 2007 (Caso: Echo Chemical 2000, C.A.) en la que estableció lo siguiente:

“... no debe confundirse el valor probatorio de las copias certificadas del expediente administrativo como una unidad íntegra, es decir, como un conjunto de actuaciones administrativas debidamente documentadas, con las actas que lo conforman individualmente consideradas, puesto que dichas actas poseen su valor probatorio propio según el tipo de documento que se trate.

Por lo tanto, esta Sala considera prudente precisar que el valor probatorio de las copias certificadas del expediente administrativo como instrumento privado reconocido o tenido legalmente por reconocido, se refiere a la autenticidad que emana de la certificación efectuada por el funcionario público, de que los antecedentes administrativos remitidos al Tribunal son una copia fiel y exacta de su original, es decir, que ese conjunto ordenado de actas son el cúmulo de actuaciones previas dirigidas a formar la voluntad de la Administración, que el particular recurrente pretende que sea revisada en la jurisdicción contencioso-administrativa.

Las afirmaciones expuestas traen como consecuencia que la impugnación del expediente administrativo como un todo o alguna de las actas que lo conforman, debe referirse a la falta de adecuación entre las copias certificadas del expediente administrativo que constan en autos y las actuaciones que conformaron ese expediente administrativo, bien porque algún acta haya sido mutilada, sustraída, no conste en el expediente remitido o por cualquier otro motivo, para lo cual la parte impugnante deberá producir la prueba en contrario que demuestre la veracidad de sus alegaciones, todo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 1.363 del Código Civil, en concordancia con el artículo 506 del Código de Procedimiento Civil”.

No obstante, estimamos que si bien en su globalidad el expediente administrativo puede ser entendido como una prueba de la voluntad de la administración, debe tenerse presente que cada uno de los elementos e instrumentos que lo integran, bien sean instrumentos públicos o privados, no pierden su condición de tales por el sólo hecho de formar parte integrante del expediente administrativo. Tal fue el criterio de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo que en decisión de fecha 9 de agosto de 1993 dispuso que “(...) debe esta Corte llegar a la conclusión

de que el instrumento en referencia no es un documento administrativo (...) No puede esta Corte atribuirle tal condición de documento administrativo ‘por formar parte del expediente administrativo del interesado’ (...). Por consiguiente, el juez contencioso administrativo, a los fines de la sola valoración de tales elementos considerados individualmente, deberá estimar a los instrumentos públicos o a los instrumentos privados -según el caso- conforme a las reglas de valoración establecidas para cada uno.

De la sentencia citada se extrae que si bien el expediente administrativo en su mayoría contiene documentos administrativos, entendiendo por tales los que contienen declaraciones de los funcionarios que actúan en el área de su competencia acerca de los hechos que están autorizados a hacer constar o verificar, lo cierto es que dentro del mismo expediente pueden figurar otros documentos, ya sean públicos o privados.

Es entonces importante destacar que el expediente administrativo es una prueba fundamental en el proceso contencioso administrativo, ya que éste contiene todas las incidencias presentadas por las partes durante el procedimiento llevado ante la administración, siendo así no sólo una carga de ésta llevarlo al proceso sino que también el juez debe por iniciativa probatoria buscar que esto se cumpla, tal como ha señalado la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en la sentencia N.º 349 de fecha 20 de marzo del año 2012, estableciendo lo siguiente:

(...) el expediente administrativo, como prueba judicial, no puede verse desde la óptica del principio dispositivo puro, conforme al cual el juez debe permanecer inactivo y limitarse a juzgar en base a las pruebas que las partes aporten, en razón de lo cual, resultaría indiferente si dicho expediente está acreditado o no en los autos; por el contrario, el mismo, por constituir un requisito fundamental para la búsqueda de la verdad material debe ser traído al proceso, incluso, producto de la iniciativa probatoria oficiosa del juez, pese a que su incorporación constituya una carga procesal para la Administración, por ser ella quien lo posee y deba presentarlo a requerimiento del tribunal, motivo por lo cual, su no presentación obra en su contra e invierte la carga de la prueba en beneficio del recurrente, esto en consideración al principio procesal de la facilidad de la prueba, el cual implica que, en determinados casos, le corresponda aportar

una prueba a la parte a quien se le haga más fácil incorporarla al proceso.

Por tanto, en el proceso contencioso administrativo, el juez desempeña un rol más activo en la búsqueda de la prueba, convirtiéndose en investigador de la verdad y conductor del proceso, no obstante, este poder inquisitivo no es ilimitado, por cuanto le está vedado suplir de oficio alegatos o defensas de las partes y se encuentra sujeto al deber de congruencia que lo obliga atenerse, exclusivamente, a lo probado en autos, por consiguiente, su facultad para solicitar de oficio información o evacuar pruebas deberá estar relacionada con las cuestiones controvertidas por las partes.(...)

Por último, respecto del expediente administrativo cabe destacar la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo de Justicia en la cual se reiteró que si bien los documentos públicos administrativos gozan de las mismas características de los instrumentos públicos, desde que emanan de funcionarios en ejercicio de las competencias que les asigna la ley, difieren de ellos al momento de ser utilizados como pruebas. En efecto, la Sala de Casación Social en sentencia N.º 102 del 16 de diciembre de 2020 ratificó que los documentos administrativos no constituyen plena prueba como los documentos públicos, desde que el interesado puede impugnarla, y por tanto, desvirtuarla en el proceso, “es decir, están dotados de una presunción desvirtuable de veracidad y legitimidad de su contenido, y por tanto, deben considerarse ciertos hasta prueba en contrario”²⁹.

En sentencia de la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia N.º 3, de fecha 11 de febrero de 2021, comentada también por Henrique Iribarren Monteverde, la Sala determinó que las constancias de residencia emitidas por los consejos comunales, desde los que se ejercen funciones administrativas, tienen el valor probatorio de un documento administrativo³⁰. En efecto, destacó la sentencia que:

“los consejos comunales tienen atribuida legalmente la competencia para expedir constancias de residencia, es decir, emitir declaraciones de conocimiento que acrediten la dirección habitual y

²⁹ Véase al respecto Henrique Iribarren Monteverde, ob. cit. pp. 107-108.

³⁰ Ibidem.

permanente de sus habitantes en los límites del ámbito geográfico de cada comunidad, y como tales deben reputarse como actos administrativos”; y, por tanto, que:

“resulta forzoso para esta Máxima Instancia conceder valor probatorio de documento administrativo a las referidas constancias de residencia cursantes en autos y, por tanto, se establece como ciertas las direcciones de residencia tanto del demandante como de su apoderado judicial señaladas en dichas documentales, y que las mismas se encuentran ubicadas a una distancia considerable de la sede principal de este Tribunal Supremo de Justicia”.

Ante el silencio legislativo de qué debe entenderse por expediente administrativo, estos criterios jurisprudenciales resultan importantes para definir el expediente administrativo como el conjunto de actuaciones de la administración y el recurrente que tiene por tanto documentos públicos (emanados de funcionarios públicos) y documentos privados (emanados del recurrente) y que se presenta como prueba fundamental en los procesos contencioso administrativos; de allí que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contenciosa Administrativa disponga en el artículo 79 que en el procedimiento común a las demandas de nulidad, interpretación y controversias administrativas, “Con la notificación se ordenará la remisión del expediente administrativo o de los antecedentes correspondientes, dentro de los diez días hábiles siguientes”; y establece además una sanción de multa entre cincuenta unidades tributarias (50 U.T.) y cien unidades tributarias (100 U.T.) para el funcionario que omita o retarde dicha remisión del expediente administrativo.

3.2.5 El principio de racionalización de la actividad administrativa (artículo 32 LOPA)

De acuerdo con este principio la administración deberá racionalizar tanto sus estructuras como sus sistemas y procedimientos a fin de obtener la máxima eficacia con el uso de los medios de las cuales dispone. El principio aparece declarado formalmente en el artículo 32 de la LOPA en su segundo aparte, el cual indica: “*La Administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos*”.

Destacamos que precisamente a los fines de racionalizar la actividad administrativa fue dictada la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos³¹ (LSTA). En efecto, la LSTA tiene por finalidad racionalizar y optimizar las tramitaciones que realizan las personas ante la Administración Pública a los fines de mejorar su eficacia, eficiencia, pertinencia, utilidad, para así lograr una mayor celeridad y funcionalidad en las mismas, reducir los gastos operativos, obtener ahorros presupuestarios, cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones de la administración pública con las personas.

La LSTA exhorta a los órganos y entes de la Administración Pública a simplificar los trámites administrativos que se realicen ante los mismos, a través de la elaboración y aplicación de planes de simplificación de trámites administrativos con fundamento en las bases, principios y lineamientos establecidos en esa ley, entre los cuales se encuentran (artículo 5):

1. Suprimir los trámites innecesarios que incrementen el costo operacional de la Administración Pública, que hagan menos eficiente su funcionamiento y propicien conductas impropias.
2. Simplificar y mejorar los trámites administrativos, lo cual supone, entre otros aspectos:
 - a) Adaptar los trámites a la forma más sencilla posible, reduciendo al mínimo los requisitos y exigencias a las personas, dejando única y exclusivamente los pasos que sean indispensables para cumplir el propósito de estos.
 - b) Rediseñar el trámite utilizando al máximo los elementos tecnológicos.
 - c) Incorporar controles automatizados que minimicen la necesidad de estructuras de supervisión y controles adicionales.
 - d) Evitar las instancias en las cuales el juicio subjetivo de la Administración Pública pueda interferir en el proceso.
 - e) Crear incentivos o servicios adicionales que puedan otorgarse a las personas en contraprestación al cumplimiento oportuno del trámite.
 - f) Propiciar la participación popular a través de las comunidades organizadas, en especial los consejos comunales.

³¹ Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial número 40.549 del 26 de noviembre de 2014.

3. Concentrar trámites, evitando su repetición en los distintos órganos y entes.

3.2.6 Principio de publicidad de la estructura y funcionamiento orgánico (artículo 33 LOPA)

El funcionamiento, actuación y estructura de la administración debe ser accesible a todos los ciudadanos, para que puedan conocer la información generada por las administraciones públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general.

El artículo 33 de la LOPA indica que todas las entidades públicas que estén sometidas a la ley deberán preparar y publicar en la Gaceta Oficial correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias. Igualmente indica el citado artículo que en todas las dependencias al servicio del público se informará por los medios adecuados sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso (último aparte del prenombrado artículo 33).

Como se ha podido apreciar, la normativa exige la *información* tanto orgánica (estructura de la organización) como funcional (métodos y procedimientos) de las oficinas administrativas, lo cual implica la clara delimitación de sus competencias y actuaciones.

Destacamos que este principio de publicidad ha sido desarrollado por la LOPA, cuyo artículo 22 dispone que la estructura organizativa preverá la comprensión, acceso, cercanía y participación de las personas de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio.

Asimismo, este principio está reflejado en los artículos 11 y 12 de la LOAP que establecen, en primer lugar, la obligación de los distintos entes y órganos de la Administración Pública de contar con una página web o en la internet que contendrá entre otras particularidades, la información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimiento, normativa que los regula, servicios que prestan, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias e información de contactos, y de otra parte, el deber de

publicar en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela o, según el caso, en el medio de publicación oficial correspondiente, los reglamentos, resoluciones y demás actos administrativos de carácter general dictados por estos.

3.2.7 Principio de imparcialidad e independencia (artículos 145 de la Constitución y 36 al 40 de la LOPA)

El principio de la imparcialidad constituye una manifestación instrumental o procedimental del derecho constitucional a la igualdad, en virtud del cual los ciudadanos no pueden ser sujetos de discriminaciones. En razón de ello, la administración debe desarrollar el procedimiento administrativo y adoptar la decisión con fundamento únicamente en el ordenamiento jurídico y en los elementos de hecho y de derecho que se encuentren incorporados al expediente administrativo, sin atender a las condiciones personales de los interesados.

De conformidad con el principio de imparcialidad, en el curso de cualquier actividad así como en la decisión de cualquier procedimiento administrativo, la Administración Pública no debe tomar posición ni favorecer o beneficiar a una parte en perjuicio de otra; debe tomar su decisión objetivamente, teniendo en cuenta tan sólo el ordenamiento jurídico y la finalidad de interés general que ha de motivarla, tratando a todos los ciudadanos en forma igual, salvo las distinciones que deriven de los derechos de protección que puedan tener ciertos ciudadanos³².

Sobre este principio conviene tener presente en primer lugar lo dispuesto en el artículo 145 de la Constitución según el cual los funcionarios públicos “están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna”. En este mismo sentido dispone la Constitución que de ninguna forma el nombramiento o remoción de los funcionarios podrá estar determinada por la afiliación u orientación política.

El personal al servicio de la administración pública deberá actuar de modo imparcial e independiente, deberá abstenerse de toda actuación arbitraria o de dar trato preferente por cualquier motivo. La actuación administrativa debe tener como objetivo el interés general. Se prohíbe la participación de funcionarios administrativos que tengan conflicto de

³² Ibidem.

interés en la resolución de cualquier asunto de la administración, sea porque tengan interés directo en el procedimiento o porque participen familiares próximos.

Los artículos 36 al 40 de la LOPA en tal sentido regulan lo relativo a la inhibición de los funcionarios públicos en el conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida. La LOPA determina las causales de inhibición, entre las cuales se encuentran las siguientes:

1. Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad tuvieren interés en el procedimiento.
2. Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento.
3. Cuando hubieren intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate, o si como funcionarios hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo de modo que pudieran prejuzgar sobre la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, si hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna.
4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.

En cualquiera de estos casos, la LOPA obliga al funcionario a plantear su inhibición en escrito razonado dentro de los dos días hábiles siguientes a aquél en que comenzó a conocer del asunto o al que sobrevino la causal, y remitir sin retardo el expediente a su superior jerárquico, quien decidirá sobre su inhibición.

3.2.8 El principio “*in dubio pro actione*”, el informalismo del procedimiento administrativo (artículos 45, 50, 77 y 86 LOPA)

El procedimiento administrativo, como técnica de ejecución de las potestades que la administración tiene conferida y simultáneamente como medio para proteger las situaciones jurídicas subjetivas de los particulares ante la arbitrariedad de los funcionarios, se rige por el principio *in dubio pro actione* en orden al cual la administración se

encuentra obligada a asumir la interpretación favorable al ejercicio del derecho constitucional de petición, para asegurar una decisión justa sobre la cuestión de fondo por encima de las cuestiones de forma.

Con fundamento en este principio, la LOPA consagra el deber de los funcionarios públicos que reciban la documentación contentiva de las peticiones de los interesados, de advertir a estos las omisiones e irregularidades que observen, sin que puedan negarse a recibir la documentación (artículo 45).

Ese es el mismo sentido de lo dispuesto en los artículos 50 y 77. En efecto, el artículo 50 complementa el artículo 45 comentado cuando dispone que una vez que la autoridad comunique a los interesados la falta de cualquiera de los requisitos exigidos para la solicitud, se le dará un plazo de 15 días para que éste proceda a subsanarlos y en caso de que hubiere una nueva objeción entonces el interesado podrá ejercer recurso jerárquico

“Cuando en el escrito o solicitud dirigida a la Administración Pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos en el artículo anterior, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones lo notificará al presentante, contra esta decisión. La norma a la letra establece: comunicándole las omisiones o faltas observadas a fin de que en el plazo de quince (15) días proceda a subsanarlos. Si el interesado presentare oportunamente el escrito o solicitud con las correcciones exigidas, y ésta fuere objetada por la administración debido a nuevos errores u omisiones, el solicitante podrá ejercer el recurso jerárquico contra la segunda decisión o bien corregir nuevamente sus documentos conforme a las indicaciones del funcionario.”

Por su parte, el artículo 77 contiene una norma que protege al interesado frente a la información errónea de la notificación al disponer que en caso de que en base a ella éste hubiere intentado algún procedimiento improcedente, los plazos no correrán para el ejercicio del recurso apropiado. La disposición establece lo siguiente:

“Si sobre la base de información errónea, contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta

a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado.”

Así mismo en relación a la recepción del principio *in dubio pro actione* el artículo 86 en su último aparte dispone que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

El principio *in dubio pro actione* queda resumido en palabras de García de Enterría:

“El procedimiento administrativo no ha sido ciertamente concebido por el legislador como una carrera de obstáculos cuya superación sea requisito necesario para la adopción de la resolución final, sino como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el acierto de aquélla dentro del más absoluto respecto de los derechos de los particulares. Pertenece, pues, a la esencia misma de la institución la tendencia a la prosecución del camino en que el procedimiento consiste hasta llegar a esa decisión final, eficaz y justa, que constituye el objetivo al que se ordenan todos los requisitos y trámites intermedios. Este supuesto, no puede considerarse sorprendente, sino, por el contrario, ajustado a la propia naturaleza de la institución, el que, en caso de duda, deba resolverse ésta en sentido más favorable a la continuación del procedimiento hasta su total conclusión.”

3.2.9 Principio contradictorio del procedimiento administrativo (artículos 48, 67 y 73 LOPA)

El procedimiento administrativo ordinario puede iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada, según lo dispone el artículo 48 de la LOPA, y el procedimiento sumario se iniciará de oficio según lo establece el artículo 67 *eiusdem*. En cualquiera de los dos casos, es de la esencia del procedimiento administrativo la inserción y calificación en el mismo de los diversos intereses en juego y que esos intereses sean confrontados en presencia de sus respectivos titulares, antes de adoptar la administración competente una decisión definitiva.

En razón de ello, se nos presenta la elaboración de la noción de “interesado” como concepto técnico- jurídico destinado a calificar a los sujetos que puedan resultar afectados por el desarrollo de la actividad

administrativa, y a incorporar a tales sujetos al procedimiento administrativo previo a la emanación del acto administrativo que pueda afectar sus intereses.

Este principio del contradictorio como característica del procedimiento administrativo implica que en todos aquellos casos en que el procedimiento se inicie de oficio o por petición de un particular, la administración debe permitir la incorporación al procedimiento de todos aquellos sujetos que pudieran resultar afectados por la decisión que finalmente se adopte. A tal situación atiende el artículo 73 de la LOPA al disponer:

“Artículo 73. Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse. (subrayado nuestro)”.

De manera que la consecuencia fundamental del carácter contradictorio del procedimiento administrativo es la obligación para la administración de incorporar al procedimiento a todo interesado, noción que se define en la LOPA³³ mediante una remisión a las previsiones que los preveían a los fines del ejercicio de los recursos contencioso administrativos, según que fueran contra actos de efectos generales o contra actos de efectos particulares (artículos 112 y 121 de la LOCSJ, hoy derogada) y conforme a los cuales la legitimación para los primeros (actos generales) era amplia hasta incluir el mero interés y para los últimos (actos particulares) se limitaba a los titulares de derechos o interesados personales legítimos y directos.³⁴ Esta es, por ende, la legitimación requerida en el procedimiento administrativo.

³³ “**Artículo 22.** Se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, a las personas naturales o jurídicas a que se refieren los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.”

³⁴ La hoy vigente Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que regula el tema de la legitimación activa para la interposición de los recursos contencioso administrativos lo hace en los siguientes términos. “**Artículo 29.** *Están legitimadas para actuar en la Jurisdicción Contencioso Administrativa todas las personas que tengan in interés jurídico actual.*”

Esta noción de interesado se ve además ampliada por la previsión del artículo 23 de la LOPA, el cual dispone que la condición de interesados la tendrán también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior, aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo, en tal caso, apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

Así, el principio del contradictorio también denominado principio “*audire alteram partem*” implica la facultad que tienen los titulares de intereses o derechos frente a la administración, de defenderlos en toda acción o actuación administrativa que los afecte; y como contrapartida dialéctica necesaria, la obligación que tiene la administración de incorporar a todo sujeto interesado legítimamente al procedimiento por ella o ante ella iniciado. Así, todo acto administrativo definitivo requiere, como condición constitutiva *a priori*, un procedimiento administrativo con audiencia del interesado para que formule alegaciones y presente las pruebas que considere que lo favorezcan.

El procedimiento legalmente establecido, de conformidad con la expresión utilizada por el legislador en el artículo 19, numeral 4 de la LOPA, cuya ausencia total sanciona esta norma con la nulidad absoluta, debe entenderse revestido de principios *ad solemnitatem* y la incorporación de los particulares a aquellos que pudieran afectar sus intereses personales, legítimos y directos no es una exigencia formal que se reduzca a la notificación del interesado, sino que exige su efectiva incorporación a los actos de trámite que conducen al acto administrativo definitivo. Así lo señaló la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 17 de noviembre de 1983, refiriéndose a una de las categorías del procedimiento administrativo de cognición como lo es la sancionatoria o condenatoria:

“El derecho a la defensa debe ser considerado no sólo como la oportunidad para el ciudadano encausado o presunto infractor de hacer oír sus alegatos, sino como el derecho de exigir del Estado el cumplimiento previo a la imposición de toda sanción, de un conjunto de actos o procedimientos destinados a permitirle conocer con precisión los hechos que se le imputan, las disposiciones legales aplicables a los mismos, hacer oportunamente alegatos en su descargo y

promover y evacuar pruebas que obren en su favor. Esta perspectiva del derecho de defensa es equiparable a lo que en otros Estados de Derecho ha sido llamado como el principio del “debido proceso””.

De manera que el principio de contradictorio constituye una manifestación instrumental de la garantía constitucional del derecho a la defensa consagrada en el artículo 49 de la Constitución.

Así, deben ser llamados al procedimiento administrativo quienes se consideren interesados en las resultas del mismo, estos son:

- los que hubieren promovido el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos (artículo 48 LOPA).
- los que sin haber iniciado el procedimiento sean titulares de derechos que puedan resultar afectados por la decisión que se adopte (artículos 48 y 67 LOPA).
- los que tengan intereses personales, legítimos y directos que puedan resultar afectados por las resultas procedimiento (artículos 112, 121 LOCSJ, y artículos 22 y 23 LOPA).

3.2.10 El principio inquisitivo (artículos 53 y 54 LOPA)

El procedimiento administrativo es una obligación para la administración en orden a legitimar el ejercicio de sus competencias y a dar cumplimiento a las garantías constitucionales del derecho a la defensa y del derecho de petición y oportuna respuesta (artículos 67 y 68 LOPA). En razón de ello, dispone el artículo 53 de la LOPA que “La administración de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites”.

Este deber de impulso procesal que corresponde a la administración no se limita al cumplimiento de los términos y plazos que caracterizan la preclusividad del procedimiento, sino que se ve complementado por el deber de la actuación inquisitiva en virtud del cual dispone el artículo 54 de la LOPA que “La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente, solicitara de las otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto”.

El carácter imperativo de los deberes de impulso procesal y averiguación o actuación inquisitivo que corresponden a la administración queda de manifiesto en la responsabilidad de los funcionarios por el retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de los trámites y formalidades, la cual puede ser exigida mediante el recurso de reclamo previsto en el artículo 3 de la LOPA, con las sanciones contempladas en los artículos 100 y 101 *eiusdem*.

Particularmente ejemplificativo de la responsabilidad por violación del principio que comentamos es el artículo 112 de la Ley Orgánica de Ordenación Urbanística³⁵ que disponía que: “El funcionario que se abstenga o que retarde injustificadamente la ejecución de un acto que por razón de sus atribuciones éste obligado a realizar en relación con una obra de ingeniería arquitectura o urbanismo, será sancionado con la destitución de su cargo o con multa equivalente a diez (10) veces su remuneración mensual, según la gravedad de la falta”.

3.2.11 Principio de la libertad de prueba (artículo 58 LOPA)

En el procedimiento administrativo no existe el principio de la prueba restringida o prueba legal, sino que, por el contrario, se pueden aportar al expediente todos los medios de prueba que se estimen relevantes para la decisión. La LOPA, sin embargo, no hace un planteamiento tan genérico, sino que permite en el artículo 58 el uso de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal (hoy Código Orgánico Procesal Penal), o en otras leyes.

La aplicación de este principio deriva de lo dispuesto en el artículo 49 de la Constitución, en concordancia con el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil. De acuerdo con este principio, las partes deben gozar de libertad para obtener todas las pruebas que sean pertinentes. De esta forma los administrados pueden hacer uso de todos los medios probatorios, no sólo de los previstos en el Código de Procedimiento Civil y el Código Civil, sino de todos aquellos regulados en otras leyes o que

³⁵ Gaceta Oficial número 33.868 del 16 de diciembre de 1987, derogada por la Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio, publicada en Gaceta Oficial N.º 38.263 del 1 de septiembre de 2005.

no estén expresamente prohibidos por éstas. Siendo que este precepto constitucional resulta incompatible con cualquier intención o tendencia restrictiva de admisibilidad del medio probatorio seleccionado por las partes, con excepción de aquellos legalmente prohibidos o que resultan inconducentes para la demostración de sus pretensiones³⁶, las excepciones a este principio deben ser establecidas expresamente por la ley³⁷.

En relación al principio de la libertad de admisión de las pruebas en el ámbito judicial, la jurisprudencia ha establecido que el juez debe providenciar los escritos de prueba, admitiendo las que sean legales y procedentes y desechando las que aparezcan manifiestamente ilegales e impertinentes³⁸.

La Sala Político Administrativa en sentencia de fecha 3 de noviembre de 2004, indicó que *“la regla general es que cualquier medio probatorio es válido y conducente al hacimiento de la prueba, salvo que esté expresamente prohibido por la ley, al resultar evidente que el derecho a probar lo pretendido en juicio, o a desechar lo señalado por la parte contraria, responde precisamente a la concepción general del derecho a la defensa, cuya consagración actualmente se encuentra contenida en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, y que en materia probatoria se concretiza en dos principios que le son inherentes: el de la contradicción y el de control de la prueba. (ver, CABRERA ROMERO, JESÚS EDUARDO, Contradicción y Control de la Prueba Legal y Libre, Editorial Jurídica Alva, S.R.L., Caracas, p. 19)”*.

Con respecto a la finalidad del principio de libertad de los medios probatorios, la Sala Constitucional en sentencia N.º3332 de fecha 4 de noviembre de 2005 ha señalado:

³⁶ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Caso: Janeth Machado contra Alcaldía del Municipio Santa Bárbara del Estado Monagas, sentencia de fecha 20 de marzo de 2012, con ponencia del Magistrado Alejandro Soto Villasmil; Caso: Ambiorix Polanco Pérez contra la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Sistema Judicial, sentencia de fecha 25 de marzo de 2008, con ponencia de la Magistrada Yolanda Jaimes Guerrero.

³⁷ Rafael Badell Madrid, *Derecho Procesal Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020.

³⁸ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Caso: Juan Humberto Cemborain Blanco contra CADIVI, sentencia de fecha 06 de marzo de 2012.

“(...) el legislador procesal cuando estableció (véase el artículo 395 del Código de Procedimiento Civil) que las partes pueden hacerse valer de cualquier otro medio de prueba no prohibido expresamente por la ley, que consideren conducente para la demostración de sus pretensiones, lo hizo con el propósito de que el debate probatorio fuese lo más amplio posible, haciendo permisible de este modo una mejor apreciación de los hechos por parte del juez y la consecución de una decisión basada en la verdad real y no sólo formal; procurándose, además, de este modo de una justicia más eficaz”.

En la sentencia No. 1879 de fecha 21 de noviembre de 2007, la misma Sala analizó el tema de la admisibilidad de la prueba, estableciendo lo siguiente:

“... la Sala considera oportuno reiterar una vez más, su criterio en cuanto al régimen legal aplicable para la admisión de las pruebas en el ordenamiento jurídico venezolano, específicamente en lo relativo al principio de libertad de los medios probatorios, así como de su admisión, en el sentido de que resulta incompatible con cualquier intención o tendencia restrictiva de la admisibilidad del medio probatorio seleccionado por las partes, con excepción de aquellos legalmente prohibidos o que resulten inconducentes para la demostración de sus pretensiones”.

De la misma forma, es menester señalar, que de acuerdo a lo establecido por la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo en sentencia Nro. 531 del 26 de abril de 2010 (caso: Juan Vicente Rangel Henríquez), sobre la base del referido principio de libertad de los medios de prueba, se colige que una vez analizada la prueba promovida, el juez habrá de declarar a legalidad y pertinencia de la misma y, en consecuencia, habrá de admitirla; pues: i) sólo cuando se trate de una prueba que aparezca manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico, que no constituya el medio eficiente a los fines de la demostración que se pretende en el proceso —que devendría en todo caso en una forma de impertinencia de la prueba—; o, ii) cuando el hecho que se pretende probar con el medio respectivo no guarda relación alguna con el hecho

debatido, podrá ser declarada como ilegal, no idónea o impertinente, y por tanto inadmisibile.

De lo anterior surge evidente que la regla es la admisión y que la negativa sólo puede acordarse en casos excepcionales y muy claros de manifiesta ilegalidad o manifiesta impertinencia, premisa que resulta aplicable a los procesos contencioso-administrativos³⁹ y que igualmente debe resultarlo al caso de los procedimientos administrativos donde, como antes se ha dicho, rige el principio de informalidad y la obligación de la autoridad competente es realizar todo lo necesario para el establecimiento de los hechos y el cumplimiento verdadero del fin de utilidad pública que subyace en la norma atributiva de su competencia.

Vale la pena destacar en este aparte también, la circunstancia de que en cuanto a la posibilidad de traer pruebas al procedimiento y al respectivo expediente por parte de los administrados, no hay impedimento alguno relacionado a lapsos preclusivos para ello, toda vez que según lo establecido por el artículo 62 de la LOPA, el acto administrativo deberá resolver sobre todas las cuestiones traídas tanto al inicio, como durante la tramitación de este. Esto refuerza el carácter flexible del elemento probatorio en la LOPA, y que es cónsono también con el principio de informalismo también que ubicamos en ese mismo instrumento normativo.

3.2.12 El principio de la publicidad en el procedimiento administrativo (artículo 59 LOPA)

La tensión publicidad-secreto del procedimiento administrativo es ya una constante histórica en la mayoría de los ordenamientos jurídicos administrativos. Sin embargo, algunas excepciones son notorias, tales como la existente en el ordenamiento sueco en el que desde 1776 se reconoce a todos los ciudadanos, sin requerimiento de legitimación alguna, el derecho a consultar o copiar cualquier documento oficial en cualquier oficina del Gobierno. Tal consagratoria influyó en la *Free Information Act* norteamericana de 1966.

En España, la Ley de Secretos Oficiales de 5 de abril de 1968, modificada por Ley de 7 de octubre de 1978, lo acoge en su artículo 1,

³⁹ Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia. Caso: Román Eduardo Reyes, sentencia de fecha 02 de septiembre de 2004.

según el cual “el principio de publicidad respecto a la actividad total del estado, pero limitándolo al prever la excepción mediante la expresión. salvo en *los casos* en que *por* la naturaleza de la materia sea ésta declarada expresamente clasificada, cuyo *secreto* amparado por *la presente Ley*” o de limitado conocimiento.

La LOPA acoge la tendencia a consagrar un principio de publicidad relativa al disponer en el artículo 59 lo siguiente:

“Artículo 59. Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado o grado de procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como del pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquica, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente, La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado.”

De manera que la reserva o declaratoria de confidencialidad exige de la autoridad administrativa competente la motivación del acto administrativo que contenga tal declaratoria, siendo dicho acto susceptible de impugnación por el interesado. Ahora bien, cabe hacerse la pregunta, sobre cuál habría de ser la motivación para establecer la confidencialidad de un documento sin que la misma implique la divulgación de su contenido. En este sentido la Dra. Hildegard Rondón de Sansó en sus “*Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*” señaló lo siguiente:

“En Efecto la calificación de confidencialidad puede ser impugnada ante el juez contencioso administrativo; la motivación exigida por el legislador sería la vía para que el juez determinara si la misma atiende o no efectivamente al motivo del acto, lo cual implicaría un análisis del fondo de la cuestión que, destruiría el carácter reservado o secreto que quiso otorgársele al documento. Se trata obviamente de consideraciones generales sobre la cuestión. La experiencia del juez nos permite señalar que la administración, por lo general, se escuda con el calificativo de confidencialidad para impedir el acceso de la contraparte y del juez los cuales la calificación obviamente no se compagina con la naturaleza del acto

del acto, el tribunal lo señala así en la sentencia, estimando en la misma, en contra de la administración dicha conducta.”.

4. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVISTO EN LA LOPA

4.1 El procedimiento administrativo como institución jurídica

La regulación que hizo la LOPA sobre el procedimiento administrativo tiene una importancia fundamental desde que todas las funciones que llevan adelante los órganos y entes del poder público en el Estado Moderno, sometido a un régimen constitucional, se encuentran sujetas a un procedimiento previo.

Cada uno de los órganos del poder público tiene asignada unas funciones propias y ellas se ejecutan a través de procedimientos. El Poder Legislativo tiene un *procedimiento legislativo* para la formación y aprobación de las leyes que le es propio, aun cuando también emite actos administrativos (i.e. Reglamentos de organización interna o de regulación de personal).

El poder judicial tiene la exclusividad de llevar adelante el procedimiento judicial, no obstante, emite excepcionalmente actos administrativos (i.e. sanciones disciplinarias, reglamentos de organización o regulación de personal).

Finalmente, el Poder Ejecutivo tiene como propio el procedimiento administrativo, aun cuando puede dictar actos con efectos normativos o generales (i.e. Decretos-Leyes) e igualmente actos de resolución de conflictos entre particulares, ambos desde la preeminencia de la perspectiva orgánica, considerados igualmente actos administrativos.

La idea de un procedimiento administrativo aparece ya en el comienzo del derecho administrativo con el advenimiento del Estado Legalista, conformado con base a los principios sentados por la Revolución Francesa.

La formulación del procedimiento administrativo como categoría o institución jurídica es creación de la escuela vienesa. Merkl afirma que “en el fondo todo acto administrativo es un procedimiento administrativo y los actos administrativos se presentan como simples productos del procedimiento”. Con ello, pretendía despojar a la justicia jurisdiccional del monopolio que ésta tenía sobre la noción del procedimiento.

Merkel buscó segregar un concepto de procedimiento como categoría propia de la teoría general del derecho, de la que el procedimiento judicial, el procedimiento legislativo y el administrativo serían manifestaciones individualizadas o especificaciones. Bajo esta idea, el procedimiento sería *el iter jurídicamente regulado a priori, por medio del cual una manifestación jurídica en un plano superior (norma) condiciona una manifestación jurídica de un plano inferior (norma de rango subalterno o acto administrativo)*.

El aporte de Merkel fue decisivo para dejar a un lado el monopolio que el Poder Judicial mantenía sobre la noción de procedimiento.

Para García de Enterría, el procedimiento trasladado al derecho administrativo es la manifestación técnica del principio de legalidad por medio del cual se configuran los actos administrativos.

La garantía procedimental administrativa completa también la garantía judicial, en aplicación extensiva del principio constitucional de la tutela judicial efectiva, por cuanto la garantía o procedimiento administrativo se desarrolla antes de que la decisión sea adoptada, permitiendo disminuir la potencialidad lesiva de un acto viciado, lo cual no siempre es posible en la garantía o procedimiento judicial por cuanto éste revisa a posteriori o ex post facto las conductas sometidas a su conocimiento.

En cuanto a su objeto el procedimiento administrativo tiene por fin, como lo señala Moles Caubet, garantizar el cumplimiento del principio de legalidad en toda su extensión. Ello implica la existencia de dos finalidades que se integran en un único objeto, a saber: (i) por una parte, el procedimiento administrativo sirve para “arbitrar los medios formales por conducto de los cuales se trata de asegurar la mayor eficiencia, acierto y corrección, incluso técnica del accionar administrativo” y por la otra el procedimiento administrativo tiene por finalidad “constituirse en una verdadera garantía jurídica, instituida a favor de los particulares, en defensa de sus derechos subjetivos y sus intereses legítimos, en cuanto pudieran resultar afectados por la actividad de la administración pública”⁴⁰

En el mismo orden de ideas, en el procedimiento administrativo el procedimiento y la forma son inescindibles: el procedimiento repre-

⁴⁰ Héctor Jorge Escola, *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1981, p. 22.

senta el hacer (*facere*) mientras que la forma constituye el resultado, lo hecho (*factum*). Ambos configuran jurídicamente el acto administrativo en el procedimiento formativo. De manera que el procedimiento administrativo persigue, como lo señala Moles Caubet, tres objetivos distintos:

- el acondicionamiento de las potestades de la administración, cuyo ejercicio siempre ha de sujetarse a las reglas de derecho, con lo que el acto resultante se hace plenamente legítimo;
- la protección o tutela de los derechos e intereses de quienes intervienen en el procedimiento que está asegurada por la suma de sus garantías procedimentales;
- la depuración de las técnicas del procedimiento destinadas a racionalizarlo para obtener una mayor eficacia con la consiguiente simplificación, rapidez y economía.

4.1.1 Punto previo

El procedimiento administrativo se inicia mediante un auto de apertura o auto de proceder que tiene el efecto de poner en movimiento la estructura formal de trámites, plazos e incidencias en que consiste la dinámica del procedimiento. Dictado ese acto, cuya naturaleza procedimental es la de un acto de impulso, se concreta la existencia de un determinado procedimiento destinado a decidir las cuestiones establecidas en ese acto.

La LOPA en su artículo 48 consagra los modos de iniciar el procedimiento, a saber:

- A Instancia de parte interesada.
- De oficio.

En cualquier caso, la iniciación de oficio requiere del acuerdo expreso (auto de proceder) del órgano competente para decidir el procedimiento, es decir, un acto administrativo de apertura. Este acto administrativo por sí solo incoar el procedimiento, vale decir, tiene la suficiente fuerza legal de trámite (capacidad de impulso jurídico) para determinar la iniciación del procedimiento.

Para el caso de los procedimientos promovidos por la parte interesada, aun cuando un sector importante de la doctrina considera que el

escrito de petición o solicitud es susceptible de incoar el procedimiento, en algunos casos tal iniciativa puede requerir un acto complementario, como es el acto o auto de admisión acordado por el órgano competente, ya que una petición contraria a derecho no debe dar lugar a la apertura de procedimiento alguno.

4.2 Procedimiento formativo o de primer grado

A través del procedimiento administrativo constitutivo o formativo, la administración prepara y dicta un pronunciamiento, en contraposición con los procedimientos de segundo grado, en los cuales la actividad de la administración estará dirigida a decidir sobre un procedimiento o un acto anterior.

4.2.1. El procedimiento ordinario

El más importante de los procedimientos de primer grado es el procedimiento ordinario ya que la ley indica que el mismo actúa como la regla general aplicable a todos los casos, salvo que exista un procedimiento expresamente “regulado en norma de rango preeminente”. En efecto, dispone el artículo 47:

“Artículo 47. Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad.”

El procedimiento ordinario es en consecuencia la regla general de actuación a falta de norma expresa. El mismo consta de tres fases: a) Fase de iniciación b) Fase de sustanciación; c) Fase de terminación, y está regulado en los artículos 47 y 66 de la LOPA.

a) Fase de Iniciación

Ante la interrogante: ¿Quién puede iniciar el procedimiento?, la respuesta es que el legitimado para hacerlo puede ser:

1. Un administrado que tenga la condición de “interesado”. Tal y como señalamos con anterioridad, son considerados interesados en las resultas del procedimiento administrativo:

- los que hubieren promovido el procedimiento como titulares de derechos o intereses legítimos (artículo 48 LOPA);
 - los que sin haber iniciado el procedimiento sean titulares derechos que puedan resultar afectadas por la decisión que se adopte (artículos 48 y 67 LOPA);
 - los que titularicen intereses personales, legítimos y directos que puedan resultar afectados por las resultados procedimiento (artículos 112 y 121 LOCSJ, y artículos 22 y 23 LOPA).
2. La propia autoridad administrativa que ha de dictar la providencia a la cual tiende el procedimiento.
 3. La autoridad administrativa superior por la competencia para dictar el acto.

El iter procedimental depende de la naturaleza de los sujetos que tienen la iniciativa procedimental, bien se trate de que sea el primero o los dos segundos los que actúen como iniciadores.

En el caso de los procedimientos iniciados de oficio, lo importante de esta fase es la notificación de todos aquellos que “pudieren resultar afectados”, acordándoseles un plazo para la comparecencia. Cuando el procedimiento es iniciado a instancia de persona interesada, lo importante es la verificación de si el escrito que el mismo presenta llena los requisitos que la ley establece (los cuales son fundamentalmente, la identificación del órgano al cual se dirige, así como la del solicitante la exposición de los hechos y del derecho en el cual se base, su solicitud, precisando con claridad la materia objeto de la misma; la firma del interesado y “cualesquiera otras circunstancias exigidas por las normas legales o reglamentarias”). Si no están llenos los requisitos, la administración notificará al solicitante las omisiones o faltas y le acordará un plazo (15 días) para subsanarlas.

b) Fase de sustanciación

En esta fase la administración acumula en el expediente administrativo que abre al efecto, todos los elementos que han de servir de base para su decisión. En esta fase como hemos señalado precedentemente, es donde se pone de manifiesto en toda su extensión la facultad

inquisitiva de la administración, ya que a la autoridad que lleve el expediente le corresponde solicitar de otras autoridades u órganos los documentos, informes, antecedentes, etc. que estime conveniente para fundamentar su decisión. Esta fase implica la promoción de los elementos de prueba y la evacuación de los mismos.

c) Fase de decisión

La ley establece el lapso máximo de cuatro meses para la tramitación y resolución de los expedientes, salvo la existencia de circunstancias extraordinarias que obliguen a que se acuerden prórrogas, las cuales no podrán exceder en su conjunto de dos meses.

La decisión del procedimiento se realiza mediante un acto administrativo que, por disposición de la ley, deberá resolver todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación del procedimiento. Se trata de la regla de concentración derivada del principio de economía procesal que se pone una vez más de manifiesto.

La causa natural por la cual concluye el procedimiento es la emanación del acto administrativo que decide la cuestión o solicitud objeto del mismo. Ahora bien, también puede finalizar por otras causas, tales como, por *el desistimiento* que hiciere el interesado, el cual ha de ser formulado por escrito y homologado por la administración. El desistimiento que hiciere uno de los interesados, en el caso de que fuesen varios, no afectará a los restantes. Otra causa es *la perención del procedimiento*, la cual se produce en los casos en que habiendo sido iniciado a instancia de un particular, se hubiese paralizado durante dos meses por una causa que al mismo le sea imputable. Al efecto, el término se inicia a partir de la notificación que la administración haga al afectado, vencido el cual sin que hubiese sido activado el procedimiento se procederá a hacer la declaratoria de perención. La perención no extingue los derechos y acciones del interesado ni interrumpe el término para la prescripción.

Tanto en los casos de desistimiento como de perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican.

4.2.2 El procedimiento sumario

El segundo de los procedimientos de primer grado es el procedimiento sumario, regulado en los artículos 67 al 69 de la LOPA, y tiene las siguientes características:

1. Es un procedimiento muy breve, tal como su nombre lo indica, cuya duración no puede exceder de 30 días.
2. Es un procedimiento de oficio.
3. Se deja a la discrecionalidad administrativa la utilización del procedimiento sumario, ya que la ley indica que el mismo se aplicará “cuando la administración lo estime conveniente”.
4. Tanto el impulso procedimental como la comprobación de los hechos y el aporte de los elementos de juicio ha de realizarse de oficio.

La ley faculta al funcionario sustanciador una vez iniciado el procedimiento para que en los casos en que la complejidad del asunto lo exigiere y, previa autorización del superior jerárquico, ordene se siga el procedimiento ordinario.

4.3 Procedimiento de impugnación o de segundo grado

Los procedimientos administrativos de segundo grado son aquellos por medio de los cuales la Administración pública revisa los actos administrativos dictados en la primera instancia. Los procedimientos de segunda instancia se dividen en la LOPA, principalmente, en los derivados de la revisión de oficio (tales como la convalidación y corrección de errores, el reconocimiento de la nulidad absoluta, la revocación de oficio), y en los que se derivan de los recursos administrativos (de reconsideración, jerárquico, extraordinario de revisión y de queja).

4.3.1 Revisión de oficio

4.3.1.1 Convalidación y corrección de errores

Los actos administrativos que adolezcan de algún vicio que según lo establecido en el artículo 20 de la LOPA los hagan anulables pueden ser convalidados por la administración en cualquier momento, subsanando el vicio de que se trate (artículo 81).

Igualmente podrán ser corregidos en cualquier momento los errores materiales o de cálculo en que se hubiere incurrido en la manifestación de un acto administrativo, de acuerdo a lo dispuesto en el artículo 84 de la LOPA.

4.3.1.2 Reconocimiento de nulidad absoluta

Los actos nulos de nulidad absoluta no pueden surtir ningún efecto y pueden ser revisados en cualquier momento sin ninguna limitación, tal como lo establece el artículo 83 de la LOPA, al disponer que la administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de parte, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

La nulidad absoluta, como vicio de los actos administrativos está establecida en la LOPA en el artículo 19, el cual establece:

“Artículo 19. Los actos de la administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

- 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;*
- 2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley;*
- 3. Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución; y*
- 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.”*

Además de los supuestos antes señalados, cabe destacar que la jurisprudencia nacional ha incluido dentro de las causas de nulidad absoluta los vicios de inexistencia o falso puesto de hecho o de derecho y el vicio de desviación de poder, que, por su propia naturaleza, son invaliables e insubsanables.

En efecto, véase así la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en el caso “Farmacia Unicentro”, de fecha 31 de enero de 1990, por medio de la cual la Sala señaló que “no son sólo los actos viciados de nulidad absoluta los que la administración está impedida de convalidar, pues ocurre también que ciertos vicios de nulidad relativa podrían no ser susceptibles de convalidación. En efecto, a más de los vicios a que se contrae el artículo 19 de la Ley,

se presentan otros en donde la convalidación no es permisible. Ello puede decirse de la desviación de poder, vicio no incluido como de nulidad absoluta –de difícil constatación- en la enumeración del artículo 19 ejusdem”⁴¹.

Adicionalmente, téngase en cuenta que de conformidad con el artículo 21, si el vicio de nulidad afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez. Si bien este artículo 21 señala expresamente que el mismo se refiere a “los supuestos del artículo precedente”, es decir, al artículo 20 que regula los vicios de nulidad relativa -y no el 19 relativo a los de nulidad absoluta- en nuestra opinión, también la consecuencia del artículo 21 resulta aplicable al caso de la nulidad absoluta, siempre que fuere posible mantener con vida la parte del acto no afectada.

Este era el sentido de la norma en el proyecto de LOPA del año 1965-1971, inmediatamente anterior al que fue sancionado en el año 1981, pues en éste se encontraban en el mismo artículo (artículo 15) los vicios de nulidad relativa y los de la nulidad absoluta (es decir se encontraban reunidos en uno solo artículo, lo que hoy en día son los artículos 19 y 20), quedando el siguiente artículo del proyecto (artículo 16) referido expresamente al “artículo anterior” y cubriendo por ende tanto los casos de nulidad relativa como los de nulidad absoluta⁴². De

⁴¹ Véase sentencia de la Sala Política Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de fecha 31 de enero de 1990, caso “Farmacia Unicentro”, consultada en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela, Tomo III, ob. cit. pp. 113 y ss.

⁴² “Artículo 15. Los actos de la administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos: 1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal. 2. Cuando resuelva un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares. 3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o bien conduzca a la comisión de hechos delictivos; y 4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. Cualesquiera otros vicios de los actos administrativos, los harán anulables de acuerdo con el sistema de recursos consagrados por esta ley y por la de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa. Artículo 16. Si cualquiera de los vicios señalados en el artículo precedente afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que puede ser independiente, continuará teniendo plena validez.” Véase Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos (1965 / 1971), en Allan Brewer-Carías, *El Procedimiento Administrativo en Venezuela. El Proyecto de Ley de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022. p. 38. Disponible en: http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2022/06/BREWER-CARIAS.-La-LOPA-de-1981-y-el-Proyecto-de-Ley-de-1965.-junio-2022.port_.pdf

manera que fue sólo por el hecho de que la norma referida a los vicios de nulidad relativa y absoluta se dividió en dos disposiciones en la LOPA -artículos 19 y 20- y no quedó en uno solo como se proponía en el proyecto comentado, que el artículo 21 quedó refiriéndose sólo a los casos de nulidad relativa pero no hay razón alguna para que esta misma solución pueda aplicarse a los casos de nulidad absoluta si quedan partes del acto no afectadas por dicha declaratoria, las cuales le permitan subsistir.

4.3.1.3 Revocación de oficio

Los actos administrativos pueden ser revocados de oficio en cualquier momento, total o parcialmente, por la autoridad que los dictó o por su superior jerárquico, a menos que se trate de actos que originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular (artículo 82).

Se consagra el principio de la revocación de los actos administrativos que no creen derechos a favor de particulares, originando por interpretación en contrario, la irrevocabilidad de los actos administrativos que crean derechos a favor de los particulares, y esto se confirma en la propia LOPA al sancionarse como viciado de nulidad absoluta aquel acto administrativo que revoque un acto anterior creador de derechos a favor de particulares. El artículo 19, numeral 2, establece expresamente que son nulos de nulidad absoluta los actos administrativos que resuelvan un caso precedentemente decidido por otro acto administrativo, que tenga carácter definitivo y que haya creado derechos.

4.3.2 Recursos administrativos

4.3.2.1 Actos recurribles

Los interesados pueden interponer recursos administrativos contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, según lo dispuesto en el artículo 85 de la LOPA.

De esta forma, la LOPA en el artículo 85 permite la impugnación del acto de trámite, siempre y cuando encuadre en alguno de los supuestos, bien sea que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando

dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos.

Conforme lo permite el artículo 62 al establecer que “El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación”, la impugnación de un acto de trámite puede ser resuelta en la decisión del acto definitivo. Sin embargo, dicha impugnación también puede ser resuelta autónomamente, teniendo en cuenta que incluso de esta decisión podría depender la continuación misma de procedimiento.

4.3.2.2 Legitimación activa

Pueden interponer recursos administrativos. quienes se vean lesionados en sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos por el acto que se intenta recurrir (artículo 85 de la LOPA).

4.3.2.3 Forma de la solicitud (artículo 86).

Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito. Este deberá contener las mismas menciones exigidas por el artículo 49 para el escrito mediante el cual se inicia el procedimiento ordinario, a saber:

- Organismo al cual está dirigido.
- Identificación del interesado y, en su caso, de la persona que actúe como representante (nombre y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de cédula de identidad o pasaporte).
- Dirección a donde se harán las notificaciones pertinentes.
- Hechos, razones y pedimentos correspondientes, con expresión clara de la materia objeto del recurso.
- Referencia a los anexos que se acompañen.
- Cualesquiera otras circunstancias exigidas por normas legales o reglamentarias.
- Firma.

Cuando no se llenaren los requisitos exigidos, no se admitirá el recurso. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado (artículo 86). Consideramos que esta regulación es contraria al principio del despacho subsanador, que bien rige para la solicitud pero que lamentablemente se excluye para el caso del recurso.

Lo único que contempla la norma en favor del derecho de defensa del administrado es que el error en la calificación del recurso por parte del recurrente no impedirá su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

4.3.2.4 Efectos no suspensivos de la interposición del recurso (artículo 87)

La interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución del acto impugnado, a menos que una disposición legal establezca lo contrario. Sin embargo, el órgano ante el cual se recurra podrá acordar, de oficio o a petición de parte, la suspensión de los efectos del acto recurrido como decisión previa a la resolución del recurso. Esta decisión de suspensión temporal de los efectos del acto puede tomarse en dos casos:

- 1) Cuando la ejecución del acto pudiera acarrear grave perjuicio al interesado, o
- 2) Cuando la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto.

Es necesario señalar que esta segunda causal en verdad conlleva prácticamente una puerta abierta al planteamiento de la suspensión que releva a la parte de toda necesidad de argumentación, pues basta con que se alegue un vicio de nulidad absoluta para que se configure este requisito de procedencia.

Cuando se tome la decisión de dar la suspensión, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que considere suficiente, siendo personalmente responsable el funcionario por la insuficiencia de la caución aceptada. De manera que la suspensión tiene cierto grado de discrecionalidad, pues la norma indica que el funcionario “podrá” acordarla, pero la caución es totalmente reglada, ya que la disposición indica que “deberá” exigirla.

4.3.2. Resolución del recurso

A. Contenido de la decisión: El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico podrá, de conformidad

con el artículo 90 de la LOPA, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento; también podrá optar por convalidar el acto, cuando éste sea anulable, en ejercicio de la potestad convalidatoria prevista en el artículo 81.

B. Extensión de la decisión: El órgano deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso, aunque no hayan sido alegados por los interesados, según lo dispuesto en el artículo 89 de la LOPA.

C. Resolución por delegación: Ningún órgano podrá resolver por delegación los recursos intentados contra sus propias decisiones (artículo 88).

4.3.2.6 Carácter previo de la vía administrativa

De acuerdo con la LOPA una vez interpuesto el recurso de reconsideración o el jerárquico, el interesado no puede acudir ante la jurisdicción contencioso-administrativa mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir (artículo 92). Puede acudirse a la vía contencioso-administrativa cuando, interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado o cuando no se haya producido decisión dentro de los plazos correspondientes.

El tema del agotamiento de la vía administrativa cambio radicalmente con la promulgación de la Constitución de 1999, de forma particular incluyó en la exposición de motivos una exhortación al legislador a eliminar el requisito del agotamiento previo de la vía administrativa.

La Corte Primera de lo Contencioso Administrativo⁴³, interpretando esta exhortación y las normas constitucionales que consagran el derecho de acceso efectivo a la justicia, así como el de la justicia expedita

⁴³ La exposición de motivos en efecto indica: “(...)De igual manera y con el objeto de hacer efectiva la tutela judicial de los administrados y garantizar su derecho de libre acceso a la justicia, la Ley Orgánica deberá eliminar la carga que tienen los administrados de agotar la vía administrativa antes de interponer el recurso contencioso administrativo de nulidad, lo cual debe quedar como una opción a elección del interesado, pero no como un requisito de cumplimiento obligatorio(...)”.

sin formalismos, había calificado esta formalidad como “no esencial” en los términos establecidos en el artículo 257 de la Constitución, estableciendo su carácter opcional para el administrado, quien, en todo caso, podía acudir directamente a la vía judicial.

No obstante, esta posición fue revocada por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en decisión de fecha 27 de marzo de 2001, dictada en ponencia conjunta (Caso: Fundación Hogar Escuela José Gregorio Hernández),⁴⁴ al ratificar el agotamiento de la vía administrativa como requisito indispensable para la interposición de los recursos contenciosos administrativos bajo el argumento de que esta formalidad, prevista en el ordinal 2º del artículo 124 de la LOCSJ no vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva consagrado en el artículo 26 de la Constitución.

En dicha decisión la Sala Político-Administrativa consideró que los recursos administrativos no pueden entenderse como cargas impuestas a los particulares por el legislador, por el contrario, constituyen medios de protección de sus derechos subjetivos o intereses legítimos, pues a través de ellos el administrado puede resolver la controversia planteada en la misma vía administrativa, logrando así una pronta conciliación con la administración que haga innecesario el uso de la vía judicial que en muchos casos no se erige como la vía idónea para controlar de manera efectiva y rápida todos los actos administrativos. En criterio de la Sala el uso de la vía administrativa no *«se corresponde al cumplimiento de ninguna formalidad»* sino que se presenta *«como una necesidad que la propia dinámica administrativa impone en beneficio del administrado para ventilar la solución del conflicto antes de acudir a la vía jurisdiccional»*.

Esa equiparación del agotamiento de la vía administrativa a la figura de la conciliación como medio alternativo de resolución de conflictos dentro del sistema de justicia venezolano (artículo 258

⁴⁴ Debe también tenerse en cuenta que este criterio fue igualmente modificado por la propia Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia de fecha 26 de abril de 2001 (caso Antonio Alves vs. Municipio Baruta), en la cual se estableció que el carácter opcional del ejercicio de los recursos administrativos correspondía establecerlo al Legislador y no al juez.

de la Constitución)⁴⁵ obedecía, a juicio de la Sala, *«al interés de que se implementen mecanismos que permitan la solución no contenciosa de los conflictos que puedan surgir en un momento determinado entre los particulares y los intereses del Estado, con el fin último de garantizar de una manera efectiva la tutela de dichos intereses y la participación ciudadana en el marco de la resolución de los conflictos»*.

De allí que la vigencia y eficacia de la garantía al derecho a la tutela judicial efectiva no podía ser garantizada a través de la eliminación de los recursos administrativos, sino que, por el contrario, éstos debían ser mejorados y mantenidos a fin de asegurar que no se cercenen al administrado la posibilidad de obtener en forma efectiva y rápida una decisión respecto a su planteamiento

Concluye la sentencia señalando que, en todo caso, ante el retardo en la decisión administrativa de que se trate, el administrado puede reclamar la responsabilidad del funcionario público, de conformidad con lo previsto en los artículos 25 y 139 de la Constitución.

El carácter optativo de los recursos administrativo fue acogido en la LOAP en su artículo 7, numeral 10, el cual dispone:

“Las personas en sus relaciones con la Administración Pública tendrán los siguientes derechos: (...) 10. Ejercer, a su elección y sin que fuere obligatorio el agotamiento de la vía administrativa, los recursos administrativos o judiciales que fueren precedentes para la defensa de sus derechos e intereses frente a las actuaciones u omisiones de la Administración Pública, de conformidad con la Ley, salvo el procedimiento administrativo previo a las acciones contra la República”.

4.3.2.7 Tipos de recursos administrativos

La LOPA precisó por primera vez en el ordenamiento jurídico venezolano una clasificación sistemática de los recursos administrativos “internos”, estos son, de reconsideración, consagrado en el artículo 94; el jerárquico, dispuesto en el artículo 95; el recurso extraordinario de

⁴⁵ “[...]La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos”.

revisión, establecido en el artículo 97 y el recurso de queja, contemplado en el artículo 3; en palabras de Luis Henrique Farías Mata, esta clasificación puso “fin a las lucubraciones que en nuestro medio se venían haciendo acerca de la “tipología” del recurso administrativo”⁴⁶.

a) Recurso de reconsideración

Este recurso procede contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá interponerse dentro de los 15 días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Contra la decisión de un recurso de este tipo no puede interponerse un nuevo recurso de reconsideración. (Artículo 94).

Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso decidirá dentro de los 15 días siguientes al recibo del mismo (Artículo 94) y cuando quien deba decidir sea el propio ministro, el lapso será de 90 días (Artículo 91).

b) Recurso jerárquico

Este recurso procede cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración y deberá interponerse dentro de los 15 días siguientes a la decisión del recurso de reconsideración, por ante el ministro respectivo (Artículo 95).

En el caso de los Institutos Autónomos, el recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos subalternos se intentará por ante los órganos superiores de aquéllos (Artículo 96).

Adicionalmente, se ha consagrado lo que alguna doctrina ha denominado un recurso jerárquico impropio, por no ser verdaderamente un recurso jerárquico como inapropiadamente se le denomina en el artículo 96 de la LOPA desde que procede contra las decisiones de los órganos superiores de los Institutos Autónomos por ante el ministro de adscripción, quien no es jerarca de aquél, salvo disposición en contrario de la ley.

⁴⁶ Luis Henrique Farías Mata, Introducción General, en XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela, Tomo I, Colegio de Abogados del estado Lara, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Barquisimeto, 1993. p. 40.

La decisión del recurso jerárquico se hará dentro de los 90 días de su presentación (Artículo 91). Este plazo, de acuerdo con la jurisprudencia se debe contar por días consecutivos y no hábiles de la administración, así lo estableció la decisión de fecha 5 de febrero de 2002 la Sala Político Administrativo en la cual se indica:

“...el lapso de noventa días (90) días, establecido para que el Ministro decida el recurso jerárquico debe ser computado por días consecutivos, conforme a lo dispuesto por el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, por cuanto es dicha norma la que habilita al administrado para acudir a la jurisdicción contencioso administrativo, y siendo que la ficción legal del silencio administrativo se construye como una garantía a favor de éste, no puede quien decide señalar que el lapso establecido debe ser computado por días hábiles –como pretende el recurrente–, en virtud de que haría mucho más extensivo el lapso de que dispondrán los administrados para acudir al contencioso administrativo, obstruyendo de esta manera la garantía señalada ut supra- Esta Sala en anteriores oportunidades se ha pronunciado en el sentido de que los 90 días deben ser computados en días consecutivos, tal como lo señalan las decisiones de fechas 13 de abril de 2000 (Caso: Rafael José Parra contra el Ministerio de Justicia) y 4 de octubre de 2001 sentencia N.º 02128).

c) Recurso de Revisión

El recurso de revisión es un recurso extraordinario que procede contra actos administrativos firmes, y tan sólo en los siguientes casos (Artículo 97):

1. Cuando hubieren aparecido pruebas de valor esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente.
2. Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia judicial, definitivamente firme.

Dicho recurso se ha de intentar por ante el ministro respectivo dentro de los 3 meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 antes transcritos, o de haberse tenido noticias de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 (Artículo 98). El recurso deberá ser decidido dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su presentación (Artículo 99).

d) Recurso de queja

De conformidad con el artículo 3 de la LOPA, los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto.

Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, ni obstaculizará la posibilidad de que sean subsanadas las fallas u omisiones. Si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo, impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 100 de la LOPA sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar.

5. CONSIDERACIÓN FINAL

Luego de cuarenta años de vigencia de la LOPA, vista la evolución jurisprudencial y el tratamiento doctrinario, y siendo que durante estos cuarenta años no sólo el régimen constitucional y legal ha cambiado en Venezuela y el mundo, sino también algunos conceptos fundamentales del derecho administrativo, es evidente que se exigen cambios en esta ley y en su forma de interpretarla.

La LOPA debe adaptarse a la Constitución de 1999 y, especialmente, a lo dispuesto en su artículo 141 que señala que la administración pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con *sometimiento* pleno a la ley y al derecho.

Además, las disposiciones de la LOPA deben articularse con lo previsto por la LOAP, la LSTA y la LOJCA.

La nueva legislación debe hacer las adaptaciones necesarias, corregir los errores detectados, recoger los avances de la interpretación legal y constitucional y permitir que contemos con un instrumento normativo renovado, modernizado y no sujeto a las múltiples y a veces contradictorias interpretaciones y modificaciones jurisprudenciales que causan inseguridad jurídica.

La importancia del procedimiento, hoy equiparada y hasta a veces proyectada de forma superior a la de la regla de competencia misma, impone que el poder legislativo asuma su obligación de legislar en la materia, a modo de garantizar la sujeción de la administración al derecho, la eficiencia y eficacia de su accionar, y la salvaguarda de los derechos de los administrados, a lo que un estado de derecho -como proclama la Constitución- debe propender en todo momento.

6. BIBLIOGRAFÍA

- AA. VV., *III Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías" Los efectos y la ejecución de los actos administrativos*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo, Caracas, 1997.
- BADELL MADRID, Rafael, "La Demanda de Nulidad", en *XXVIII Jornadas J.M Domínguez Escovar*. Instituto de Estudios Jurídicos "Ricardo Hernández Álvarez", Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto, 2013.
- _____, "Consideraciones generales sobre el Acto Administrativo". Conferencia dictada en las *I Jornadas de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello en Homenaje a José Araujo Juárez*. Caracas, abril 2016. Disponible en: <https://rafaelbadell.com/publicacion/consideraciones-generales-sobre-el-acto-administrativo/>
- _____, "Luces y Sombras del derecho administrativo en Venezuela". Cien años de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (1915-2015). En *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el Centenario de su Fundación 1915-2015*, Tomo II, Colección Centenario. Caracas, 2015, pp. 1007-1083.
- _____, "El derecho a la buena administración", en "Libro Homenaje al Dr. Allan Brewer-Carías", "80 años de evolución del derecho público". Centro para la Integración y el Derecho Público, Editorial Jurídica venezolana. Caracas, 2020.
- _____, *Derecho Procesal Constitucional*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2020.

- _____, “Historia del Sillón No. 17”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, No. 163, marzo 2021, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.
- BREWER-CARÍAS, Allan, “La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana” en *Revista de la Facultad de Derecho*, número 33, Universidad Central de Venezuela, Caracas, marzo 1966.
- _____, “Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos”, *Revista de la Facultad de Derecho*, número 49, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1971.
- _____, “La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso Administrativo”, en *El Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1980-1981*, Vol. IV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/ADPCA-04.pdf>
- _____, *Introducción al estudio de la organización administrativa venezolana*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984.
- _____, “Régimen general del procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de Venezuela de 1981”. En *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N.º 11, Caracas, 2017. Disponible en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/02/Regimen-general-del-procedimiento-Ley-Org-Procedimientos-Administr-1981-ARBC.pdf>
- _____, *El Procedimiento Administrativo en Venezuela. El Proyecto de Ley de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2022. Disponible en: http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2022/06/BREWER-CARIAS.-La-LOPA-de-1981-y-el-Proyecto-de-Ley-de-1965.-junio-2022.port_.pdf
- _____, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982; *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985.
- CASSAGNE, Juan C., *El principio de legalidad y el control judicial de la discrecionalidad administrativa*, Marcial Pons, Argentina, 2009.
- COVIELLO, Pedro J. *La protección de la confianza del administrado. Derecho argentino y derecho comparado*, LexisNexis, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 2004.

- ESCOLA, Héctor J. *Tratado General de Procedimiento Administrativo*, Depalma, Buenos Aires, 1981.
- FARÍAS MATA, Luis H. “Acto administrativo. Materia del recurso contencioso de anulación”, en *XVIII Jornadas J.M. Domínguez Escovar, Avances Jurisprudenciales del Contencioso Administrativo en Venezuela*, Tomo II, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás R., *Curso de Derecho Administrativo*. 4ª Edición Tomos I Y II. Editorial Civitas S.A., Madrid, 1982.
- GARCÍA-TREVIJANO, José, *Los actos administrativos*, Editorial Civitas, Madrid, 1986.
- GORDILLO, Agustín, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 1. Parte General. Primera Edición venezolana. FUNEDA. Caracas, 2002.
- HERNÁNDEZ, José I., “Luis Henrique Farías Mata y la construcción jurisprudencial del derecho administrativo venezolano”, disponible en: https://www.academia.edu/37189497/Luis_Henrique_Far%C3%ADas_Mata_y_la_construcci%C3%B3n_jurisprudencial_del_Derecho_Administrativo_venezolano?auto=download
- IRIBARREN MONTEVERDE, Henrique, “El instrumento público administrativo”, en *Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021.
- KIRIAKIDIS, Jorge, “Las Pruebas en el Proceso Administrativo (Segunda Parte): Consideraciones en torno al objeto de la prueba y los medios de prueba en los procedimientos administrativos y el contencioso administrativo de anulación”, *El Contencioso Administrativo a partir de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia*, FUNEDA, Caracas, 2009
- LARES MARTÍNEZ, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*; Décima Segunda Edición, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001.
- LINARES BENZO, Gustavo, “Notas sobre los actos administrativos”, en AA. VV. *El Derecho Administrativo Venezolano en los umbrales del siglo XXI, Libro homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006.
- MUCI BORJAS, José A., “La discrecionalidad administrativa. Consideraciones a partir de la decisión judicial que resolvió el asunto “Depositaria Judicial”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, Nro. 159, julio-diciembre 2019, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2019. Pp. 303-319. Disponible en: <http://acienpol.msinfo>.

info/bases/biblo/texto/boletin/2019-2/BolACPS_2019_159_303-319.pdf

PARÉS, Alfredo, “El nacimiento del principio de protección de la confianza en la jurisprudencia alemana.” en *Libro Homenaje a Cecilia Sosa Gómez*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2021. Disponible en: <https://www.acienpol.org.ve/wp-content/uploads/2021/11/DIGITAL-TOMO-II-HOMENAJE-CSG-27-octubre.pdf>

POLANCO ALCÁNTARA, Tomás, “El Impacto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre la Administración Pública”. En *El Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, 1980-1981*, Vol. IV, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1983. pp. 42 y 43. Disponible en: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/ADPCA-04.pdf>

RODRÍGUEZ ARANA, Jaime, “Un nuevo Derecho Administrativo: El derecho del poder para la libertad”, en *Revista de Derecho Administrativo*, número 2, Pontificia Universidad Católica del Perú, Perú, 2006. Disponible en: <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/derechoadministrativo/article/download/16333/16741/>.

_____, “El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y administración pública” en *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, número 16, 2012. Disponible en: <https://core.ac.uk/reader/61909988>

RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando, , “Libertad, Estado y Derecho Administrativo. El papel del Derecho administrativo en la modernidad democrática”, en *Revista de Derecho Público* N.º 117/2009, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2009.

RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard, “Palabras pronunciadas con motivo de las exequias del Dr. José Gabriel Sarmiento Núñez”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, vol. 64, No. 134, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1997.

SAYAGUÉS LASO, Enrique. *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1953.

URDANETA TROCONIS, Gustavo, “Avances jurisprudenciales sobre los motivos de impugnación en el contencioso-administrativo venezolano”, en *XVIII Jornadas “J.M. Domínguez Escovar”*, *Avances jurisprudenciales del contencioso administrativo en Venezuela*, Tomo III, Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara, Colegio de Abogados del Estado Lara, Barquisimeto 1993.