

**INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO**

# El Procedimiento Administrativo

**Archivo de Derecho  
Público y Ciencias  
de la Administración**

**1980-1981**

**Vol. IV**

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS  
CARACAS 1983





UNIVERSIDAD CENTRAL  
DE VENEZUELA

Dr. Carlos Alberto Moros Ghersi  
*Rector*

Dr. Angel Hernández  
*Vicerrector Académico*

Dr. Carmelo Chillida

Dr. Luis Herrera Marcano  
*Decano*

Dra. Magdalena Salomón de Padrón  
*Directora de la Escuela  
de Derecho*

Dra. Maruja Delfino  
*Directora de la Escuela  
de Estudios Políticos  
y Administrativos*

Dra. Tania González B.  
*Directora de Coordinación*

Dr. José Guillermo Andueza  
*Coordinador de Estudios  
para Graduados*

Dra. María Auxiliadora Pisani  
*Coordinador Adjunto de Estudios  
para Graduados*

INSTITUTO DE CIENCIAS PENALES  
Y CRIMINOLOGICAS

Dr. Alberto Arteaga Sánchez  
*Director*

Dra. Ximena Rodríguez de Canestri  
*Subdirectora*

INSTITUTO DE DERECHO  
PRIVADO

Dr. Leopoldo Borjas  
*Director*

Dra. Amarilis G. de Astorga  
*Subdirectora*

CONSEJO DE LA FACULTAD

Dr. Luis Herrera Marcano

Dra. Magdalena Salomón de Padrón

Dra. Maruja Delfino

Dr. Allan R. Brewer C.

Dr. Alberto Arteaga

Dr. Juan Carlos Rey

Dr. Víctor Pulido Méndez

Dr. José Guillermo Andueza

Dr. Isidro Morales Paúl

Dr. Alejandro Louis C.

Dr. Alejandro Tinoco

Dr. Enrique Lagrange

Dr. Andrés Stambouli

Br. Luis Alfonso Padra

Br. Humberto Mendoza

Dra. Tania González B.  
*Secretaria del Consejo de Facultad*

INSTITUTO DE DERECHO  
PUBLICO

Dr. Allan R. Brewer-Carías  
*Director*

INSTITUTO DE ESTUDIOS  
POLITICOS

Dr. Juan Carlos Rey  
*Director*

Dra. Ximena Rodríguez de Canestri  
*jefe de la Oficina de Publicaciones*

ARCHIVO DE DERECHO PUBLICO  
Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

VOL. IV

1980 - 1981

El Procedimiento Administrativo



PUBLICADO BAJO LOS AUSPICIOS DE LA ASOCIACION VENEZOLANA  
DE DERECHO ADMINISTRATIVO Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

**ARCHIVO DE DERECHO PUBLICO  
Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION**

Vol. IV

**1980 - 1981**

*EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO*

DIRECTOR

**ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS**

Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela  
Director del Instituto de Derecho Público

UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA  
FACULTAD DE CIENCIAS JURIDICAS Y POLITICAS

CARACAS / 1983

*Derechos reservados*

Depósito legal lf. 82-523

Impreso en Venezuela

Printed in Venezuela

---

Impreso en la Imprenta de la Universidad Central de Venezuela

## PRESENTACION

*Con motivo de la discusión final por el Congreso, de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el Instituto de Derecho Público organizó un "Seminario sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" que se celebró en Caracas entre los días 5 al 7 de mayo de 1981, en el cual participaron destacados profesores de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de nuestra Universidad.*

*El Seminario, dirigido por quien suscribe, tuvo por objeto analizar el Proyecto de Ley Orgánica bajo sus aspectos más importantes, y a tal efecto se desarrolló conforme al siguiente programa:*

Martes 5 de mayo de 1981

9:30 a.m. Antonio Moles Caubet. "Lección Introductoria".

10:30 a.m. Tomás Polanco Alcántara. "El Impacto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre la Administración Pública".

Comentarista: Ana Elvira Araujo.

3:00 p.m. Hildegard Rondón de Sansó. "Las potestades de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Comentarista: Ana María Ruggeri.

4:30 p.m. Manuel Rachadell. "Las garantías de los Administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Comentarista: Judith R. de Bentata.

Miércoles 6 de mayo de 1981

- 9:00 a.m. José Guillermo Andueza. "El Derecho de Petición y la Ley de Procedimientos Administrativos".  
Comentarista: Cecilia Sosa.
- 10:30 a.m. Luis Casado Hidalgo. "Presencia de elementos inquisitivos en la Ley de Procedimientos Administrativos".  
Comentarista: Armando Rodríguez G.
- 3:00 p.m. Eloy Lares Martínez. "Los Recursos Administrativos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".  
Comentarista: Jesús Caballero.
- 4:30 p.m. Ezra Mizrahi C. "La Vinculación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los Procedimientos Especiales previstos en otras leyes".  
Comentarista: Gabriel Rúan.

Jueves 7 de mayo de 1981

- 9:00 a.m. Allan R. Brewer-Carías. "La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso-administrativo".  
Comentarista: Nelson Rodríguez G.
- 10:30 a.m. Luis Torrealba Narváez. "Aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a los Estados y Municipios".  
Comentarista: Gustavo Urdaneta Troconis
- 4:30 p.m. Luis Henrique Fariás Mata, Orlando Tovar, Allan R. Brewer-Carías. Foro final sobre el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

*El presente número del Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, publicación fundamental del Instituto, recoge en su Primera Parte, todos los documentos y conferencias presentados al Seminario y configura, sin duda, un aporte doctrinal de primera importancia al conocimiento y discusión de la ley.*

*La Ley Orgánica recibió su sanción, coincidentemente, el último día del Seminario, el siete de mayo de 1981, habiéndosele puesto el Ejecútese el día 1º de julio de 1981, fecha en la cual apareció publicada en la Gaceta Oficial de la República, N° 2.818 Extraordinario. La sanción de*

*esta ley fue la culminación de un largo proceso de elaboración de la misma que se desarrolló durante 18 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. Por ello, para la mejor comprensión del texto sancionado, se publica en la Segunda Parte de este número del Archivo, el texto de todos los Proyectos de Ley elaborados desde 1963, sobre la materia, incluyendo los que sufrieron modificaciones en las Cámaras Legislativas.*

*La realización del Seminario en el mismo momento en el cual se sancionó la ley, fue el punto de partida para el estudio y exposición detallada del texto legal, lo cual dio origen a la realización posterior de múltiples cursos y seminarios por parte de los diversos conferencistas y asistentes, así como a la edición de algunos libros y artículos doctrinales especialmente dedicados al estudio de la materia.<sup>1</sup>*

*Esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo hemos dicho en varias oportunidades, es uno de los más importantes textos legales que se hayan dictado respecto de la Administración Pública venezolana. Sin embargo, la efectividad de su aplicación, dependerá del conocimiento que funcionarios y particulares tengan de ella, de su alcance y sus posibilidades.*

*El presente libro, que recoge las conferencias del Seminario de 1981, tiene por objeto, precisamente, servir de instrumento de conocimiento y divulgación de la ley, para lograr que sea una herramienta efectiva de desarrollo de la Administración Pública venezolana.*

Ciudad Universitaria, enero de 1983.

ALLAN R. BREWER-CARIAS

*Director del Instituto  
de Derecho Público*

- 
1. En cuanto a libros véase la edición de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, a cargo de la Editorial Jurídica Venezolana, Colección Textos Legislativos N° 1, Caracas 1982, con "Estudio Preliminar, Guía de Lectura, Sistemática General e Índice Analítico", por Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta; y Allan R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, 1982. Con anterioridad a la sanción de la ley, otros dos libros especialmente dedicados al tema se habían editado: Hildegard Rondón de Sansó, *El Procedimiento Administrativo*, Caracas, 1976, y Luis Beltrán Guerra, *El acto administrativo. La Teoría del procedimiento administrativo*, Caracas, 1977.



# CONTENIDO GENERAL

VOLUMEN IV (1980-1981)

## EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

- I. *Introducción al Procedimiento Administrativo*, ANTONIO MOLES CAUBET.
- II. *El impacto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre la Administración Pública*, TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA.
- III. *Las potestades de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ.
- IV. *Las garantías de los administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, MANUEL RACHADELL.
- V. *El derecho de petición y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA.
- VI. *Comentario sobre el derecho de petición en la Ley*, CECILIA SOSA.
- VII. *Presencia de elementos inquisitivos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. LUIS CASADO HIDALGO.
- VIII. *Los recursos administrativos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, ELOY LARES MARTÍNEZ.
- IX. *El recurso jerárquico impropio en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, JESÚS CABALLERO ORTIZ.



- X. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso-Administrativo, ALLAN R. BREWER-CARÍAS.
- XI. Comentarios, NELSON EDUARDO RODRÍGUEZ GARCÍA.
- XII. La Aplicabilidad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los Estados y Municipios, LUIS TORREALBA NARVÁEZ.
- XIII. En torno a la aplicabilidad de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los Estados y a los Municipios, GUSTAVO URDANETA TROCONIS.
- XIV. Foro. El proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, LUIS HENRIQUE FARÍAS MATA, ORLANDO TOVAR.

## SEGUNDA PARTE: TEXTOS LEGISLATIVOS

- I. PROYECTOS DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
  - 1. Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (1963).
  - 2. Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (1965).
  - 3. Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos (1972).
  - 4. Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1976).
  - 5. Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1978).
  - 6. Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1980).
  - 7. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aprobada por la Cámara de Diputados (1980).
  - 8. Texto de la comunicación del Presidente de la República solicitando del Congreso la reconsideración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
  - 9. Informe de la Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la República sobre la solicitud de reconsideración hecha por el Ejecutivo Nacional a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- II. LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1981)

PRIMERA PARTE

ESTUDIOS



## INTRODUCCION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

ANTONIO MOLES CAUBET

Más que por cortesía es respondiendo al intenso deseo de hacerlo, que expreso mi complacencia de participar en un grupo de distinguidos estudiosos del Derecho Administrativo, en el cual encuentro tantas personas con las cuales he mantenido y continúo manteniendo una estrecha relación intelectual, convertida en relación afectiva por una larga y muy grata convivencia. A todos les doy la bienvenida y asimismo las gracias por el honor que me dispensan al venir a oírme.

Puesto que el programa del Seminario comienza con una lección introductoria, que tengo encomendada, siguiendo un orden lógico, he de iniciar mi exposición planteando esta pregunta: ¿Cómo surge la noción de procedimiento administrativo y se desarrolla universalmente con el rigor de los conceptos jurídicos, hasta el punto de constituir actualmente el contenido de un Derecho Administrativo formal correlativo a un Derecho Administrativo material, ambos integrantes de un sistema científico de Derecho Administrativo?

Voy pues a contestar la pregunta haciendo una descripción de cómo se ha llegado a concebir un arquetipo o modelo de procedimiento administrativo con el cual pueda parangonearse el texto de la ley venezolana, sancionada y aún no promulgada, de Procedimientos Administrativos, cuyo contenido será objeto de minucioso examen en las sucesivas intervenciones.

En el Estado de régimen constitucional, todas sus funciones están procedimentadas; es decir, sujetas a un procedimiento. Así existe el procedimiento legislativo, en una de cuyas fases se encuentra ahora precisamente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que va a examinarse. De la misma manera existió desde hace largo tiempo el procedimiento judicial o jurisdiccional, como más recientemente existe también el procedimiento administrativo.

La idea de un procedimiento administrativo se encuentra expresada en los inicios del Derecho Administrativo con el advenimiento del Estado Legalista, moldeado en los principios de la Revolución Francesa. Precisamente es uno de los fundadores del Derecho Administrativo francés, José María Gérando, esclarecido filósofo y jurista, quien en 1822 introduce el término de procedimiento administrativo para designar “las reglas de tramitación de los asuntos propios de la Administración, como tarea preparatoria que ha de conducir a la decisión administrativa”.

No obstante, por una curiosa paradoja, el desarrollo del contencioso administrativo, especialmente con el recurso por exceso de poder —que comienza siendo un recurso jerárquico— desplaza el procedimiento administrativo propiamente dicho, con la aprehensión por el contencioso, del procedimiento no contencioso. Es más, la creación del Consejo de Estado y de los Consejos de Prefectura —con la Constitución Consular del año VIII, 13 de diciembre, 1799— tiene primordialmente por finalidad acordar a los administrados garantías de procedimiento.

#### I. EL ADVENIMIENTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO MODERNO

Prescindiendo de los precedentes españoles, a los cuales se hará luego referencia, la aparición de un procedimiento administrativo, con unos fundamentos doctrinales a los que corresponde una formulación legislativa, tiene lugar en Austria, país de una brillante tradición administrativa que ha contado además con la suerte de tener en él alojada la famosa escuela vienesa, renovadora del pensamiento jurídico, de la que son exponente dos figuras de relevancia mundial: Hans Kelsen y Adolfo Merkl.

Merkl —de quien tanto aprendieron quienes fueron mis discípulos— comienza afirmando que, “en el fondo todo acto administrativo es un procedimiento administrativo y los actos administrativos se presentan como simples productos del procedimiento”, añadiendo: “La vieja teoría consideraba el procedimiento como una propiedad de la justicia o de la jurisdicción, pero a la larga no fue ya posible desconocer, junto al procedimiento judicial o jurisdiccional, el procedimiento administrativo”.

Las leyes austriacas sobre procedimiento administrativo son cuatro, todas ellas de 1925, establecidas con un sentido unitario, a saber:

1. La Ley de introducción al procedimiento administrativo.
2. La general sobre el procedimiento administrativo.
3. Ley de procedimiento administrativo penal y Ley sobre el procedimiento administrativo de ejecución.

Desde entonces se produce un poderoso flujo que determina la codificación o la elaboración de leyes de procedimiento administrativo.

La primera ola afecta a los países que formaron parte del desintegrado imperio austro-húngaro o que al menos fueron jurídicamente influidos por el mismo. Checoslovaquia, con su primera Ley de 1928, seguida por la de 1955, a su vez sustituida por el Reglamento delegado de 1960. Polonia, Ley de 1928, sustituida por la de 1968. Yugoslavia, Ley de 1930, sustituida en 1956. Hungría cuenta con una Ley de Procedimientos Administrativos tardía, promulgada en 1957. Esta legislación tiene una gran calidad que acredita su origen, no dejando de ser interesante comprobar cómo la tradición jurídica de aquellos países ha sido más poderosa que su ideología política.

El flujo alcanza progresivamente a la casi totalidad de los países europeos —excepto Francia e Italia— llegando hasta Inglaterra, Estados Unidos de América, unos pocos países hispanoamericanos, entre ellos Argentina, y otros, como Israel, el Japón, etc.

Se ha reservado la última mención al sistema procedimental español, precisamente para exponer con mayor detalle sus peculiaridades.

En primer término resulta esclarecedor como antecedente, advertir que el procedimiento administrativo tuvo en España un origen anterior a las leyes austriacas de 1925. Así es a la inspiración doctrinal de un sabio jurista, doctor Gumersindo de Azcárate, pionero del Derecho Comparado, a quien se debe la temprana Ley de Bases del Procedimiento Administrativo, de 19 de octubre de 1889, rigurosamente concebida y ejemplarmente redactada, que contiene, como su nombre indica, las bases cuyo desarrollo corresponde a los reglamentos de cada uno de los distintos ministerios, algunos de ellos notables, como el Reglamento de Procedimiento Administrativo del Ministerio de Justicia de 9 de julio de 1917.

Sin embargo, la dispersión de las normas procedimentales, con la consiguiente anarquía requería establecer un procedimiento-tipo, lo cual hace la vigente Ley de 17 de julio de 1958, revisada el 2 de diciembre de 1963.

En España no existe una sola Ley de Procedimiento Administrativo sino que tiene establecido un bloque legislativo formado por tres Leyes complementarias:

La Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado de 26 de julio de 1967, antecedente de la Ley de Procedimiento Administrativo de 19 de julio de 1958, con el remate jurisdiccional de la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, de 27 de diciembre de 1956. Todo ello constituye un verdadero sistema en el que lo procedimental desemboca en lo jurisdiccional.

Por cierto que haré frecuentes referencias a la Ley española, pues su texto es el que sigue la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aquí recién sancionada, excelente modelo si no hubiera sido utilizado con tan poca fidelidad.

Con lo dicho, se ha pretendido hacer un resumen de la manera como surgió la noción de procedimiento administrativo, desarrollado conceptualmente en la doctrina y normativamente en la legislación.

Contestada pues la primera parte de la pregunta, hecha al comienzo de la exposición, precisa ahora trazar —el tiempo no da para más— lo que metafóricamente podría llamarse el perfil jurídico del procedimiento administrativo.

El punto de partida, será también la contestación a una pregunta obvia: ¿Cuál es el objeto del procedimiento administrativo? Pues bien; dicho brevemente, el procedimiento administrativo tiene por objeto asegurar el cumplimiento del principio de legalidad en toda su extensión.

- En primer término con una elaboración, que mediante el procedimiento adquiere forma. Procedimiento y forma son inseparables. El procedimiento representa el hacer (*facere*), en tanto que la forma constituye el producto obtenido, lo hecho (*factum*). Así el *facere*, procedimiento, y el *factum*, la forma resultante, configuran jurídicamente el acto. En esto consiste el procedimiento formativo.

- Pero puede darse el caso de que el acto así formado adolezca sin embargo de alguna irregularidad, la cual ha de corregir la propia Administración activa. Entonces el interesado puede objetarlo recurriéndolo ante una instancia superior, utilizando entonces otro distinto procedimiento, el procedimiento de impugnación denominado también por la doctrina italiana, procedimiento de segundo grado.

Pero no es sólo el particular interesado quien puede obtener la corrección del acto administrativo, sino que asimismo le corresponde a la Administración que, en casos taxativos puede, con un procedimiento adecuado, declarar la nulidad o la revocación de sus propios actos, posibilidad esta que se considerará más adelante.

Por lo demás, el procedimiento administrativo está concebido para alcanzar tres distintos objetivos:

Primero; 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 jurídicamente irreprochable.

Segundo; 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.

Tercero; queda un tercer extremo, frecuentemente omitido por su carácter extrajurídico; las técnicas del procedimiento, destinadas a racionalizarlo para obtener una mayor eficacia, con la consiguiente simplificación, rapidez y economía. Estas técnicas se encuentran actualmente muy perfeccionadas en el campo de la organización, de la mecanización, de la informática y de la electrónica.

## II. UNIDAD Y PLURALIDAD DE LAS NORMAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Ahora bien; el procedimiento administrativo supone ante todo una norma, la norma procedimental, a la que ha de sujetarse la Administración para emitir y aplicar el acto administrativo, y en otro plano anularlo, revocarlo o modificarlo, si el emitido hubiera resultado jurídicamente incorrecto.

Pero, la necesidad de semejante norma, sucinta inmediatamente esta cuestión: ¿Ha de existir entonces una pluralidad de normas, leyes o reglamentos, que regulen el procedimiento, atendiendo a la especialidad de las diversas materias reguladas? Por el contrario, ¿es posible y preferible que una ley unitaria, ley general o código, regule todo el procedimiento administrativo, sea cualquiera la materia?

Evidentemente; la variedad engendra la dispersión y la incoherencia. Mas, la uniformización absoluta arriesga excluir de una ley general, procedimientos tan peculiares que por su misma especialidad la desbordan.

La alternativa elegida en casi todos los Estados, ha sido la uniformización con una ley de procedimiento-tipo, y así compatible con aquellos procedimientos irreductibles, cuyas modalidades han de quedar subsistentes.

Las soluciones han sido diversas. En un comienzo, la Ley austriaca contiene una larga relación de los procedimientos por la misma regulados. Actualmente en la mayor parte de países sucede lo contrario, y así las leyes generales de procedimiento prescriben que todos los procedimientos de cualquier organismo administrativo quedan incluidos en ellas, salvo las excepciones expresamente señaladas.

Hay sin embargo que distinguir entre las materias sobre que verse el procedimiento y los procedimientos propios de determinados organismos administrativos que pueden legalmente establecerlos.

En cuanto al primer extremo, la Ley española adopta un criterio uniformista y asimilador que abona la jurisprudencia de una manera decidida. Toda la administración del Estado ajustará su actuación a las prescripciones de la Ley general (artículo 1º). Por tanto, los procedimientos especiales constituyen la excepción, quedando enumerados en el Decreto 10 de octubre de 1958, y aun para ellos la Ley general tendrá carácter supletorio. No obstante, las excepciones previstas llegan a doce.



Claro está que semejante uniformización es tan sólo posible cuando la Ley general sea suficientemente comprensiva para incluir en ella ciertos tipos imprescindibles de procedimiento, que la ley española tiene regulados; a saber: el procedimiento de los órganos colegiados, el procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, el procedimiento sancionador y el procedimiento previo a las reclamaciones civiles y laborales, quedando aún omitido uno de la mayor importancia, como el procedimiento de ejecución de los actos administrativos, que tan minuciosamente regula una de las leyes austriacas.

En cuanto a los distintos organismos administrativos susceptibles de tener un procedimiento propio, sea por su carácter y estructura, sea por la índole de su actividad, la Ley española resuelve la cuestión en los siguientes términos:

Primeramente, respecto a los ministerios militares, Ejército, Marina y Aire —ahora unificados—, la Presidencia del Gobierno queda facultada para dictar, a propuesta de los mismos, cuantas disposiciones complementarias sean precisas para adaptar los preceptos de la Ley atendiendo a la índole de su organización y actuaciones.

- Quedan subsistentes los procedimientos fiscales, relativos a impuestos y contribuciones, aun cuando se habrá de redactar un nuevo reglamento de las reclamaciones económicas-administrativas, ajustado a la vigente Ley.

- Respecto a los procedimientos contenidos en la legislación del régimen local, serán revisados por el Gobierno con el fin de ajustarlos a las prescripciones de la Ley general, teniendo en cuenta las especialidades que exige el procedimiento de las corporaciones locales.

- Los organismos autónomos o de la Administración institucional, habrán de llevar al Gobierno en el plazo de un año las propuestas de adaptación de sus respectivas normas a la Ley general.

- Queda por fin la Administración corporativa. Academias científicas y literarias. Colegios profesionales, etc., en los que la solución resulta más complicada. En principio no cabe sostener que les sea aplicable la Ley general, al menos de una manera absoluta, excepto si sus propias normas hacen un reenvío a aquélla. Pero contrariamente, es de aplicación la Ley general siempre que realicen una función de administración pública, lo cual es muy frecuente en los colegios profesionales.

Por último; la Ley general de procedimiento es completamente inaplicable a las empresas públicas.

Todo lo dicho se refiere a un primer aspecto del procedimiento administrativo, el atinente a las condiciones de sus normas reguladoras, haciéndose

preciso ahora considerar el procedimiento administrativo en sí mismo, o sea, en su estructura y en sus modos.

### III. ELEMENTOS ESTRUCTURALES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Sea cualquiera la manera con que esté ordenado el texto de una ley de procedimiento administrativo, y por tanto la disposición de su articulado, cabe destacar lo que son elementos estructurales de todo procedimiento administrativo, los cuales incluyen unos elementos de base y unos modos del procedimiento.

A continuación se examina cada uno de ellos.

Los llamados, para una mejor comprensión, *elementos de base*, son dos:

- a) Los presupuestos procedimentales.
- b) Los principios de actuación.

#### 1. *Presupuestos procedimentales*

Los presupuestos procedimentales corresponden a la distinta condición de los dos sujetos centrales del procedimiento, a saber: para los órganos administrativos actuantes, la competencia, para los particulares participantes, la legitimación; los que marca sus respectivas situaciones subjetivas. En efecto, los órganos de la Administración que actúan, lo hacen precisamente en el ejercicio de potestades y poderes que exigen una competencia. En cambio, los particulares que instan o intervienen, lo hacen como titulares de derechos e intereses que exigen la legitimación. Competencia y legitimación son, pues, los presupuestos necesarios de todo procedimiento administrativo.

#### A. *La competencia*

Ahora bien, por ello mismo, por ser el primer supuesto procedimental, el punto de arranque de toda ley de procedimientos ha de ser la competencia, haciéndola en ella determinable. Y puesto que la competencia es propia e irrenunciable, ha de establecer también las condiciones con que pueda quedar transferida, sea por avocación, o sea por delegación en sus múltiples modalidades (delegación de firma, delegación de funciones, delegación de un funcionario a otro funcionario, o de un oficio a otro oficio).

De otra parte, el requisito necesario de la competencia para la validez del acto administrativo, suscita el caso de la incompetencia, que puede declararse de oficio a instancia de los interesados en el procedimiento.

Pero además, han de estar previstos los conflictos de atribuciones —no ya de competencias— que pueden surgir entre dos ministerios diferentes o autoridades de distinto orden.

## B. *La legitimación*

Respecto a la legitimación, basta decir, en términos sencillos, que es una habilitación legal para ejercitar el derecho o el interés de que el sujeto es titular. Careciendo de legitimación, el sujeto no puede sostener su pretensión a que le sea reconocido un derecho o un interés. Por tanto, se trata de una legitimación procedimental, es decir, para actuar en el procedimiento administrativo.

Ahora bien, en el procedimiento administrativo pueden existir interesados de varias clases: interesados que promueven el procedimiento, como titulares de derechos o intereses (interesados directos), pero también están legitimados quienes sin haber iniciado el procedimiento, ostenten derechos o intereses que puedan quedar afectados por la decisión que haya de recaer (interesados indirectos). Todos ellos se consideran provistos de legitimación procedimental. Es entonces que el procedimiento administrativo adquiere carácter contradictorio.

### 2. *Los principios de actuación*

Existen reglas generales del procedimiento administrativo que contienen principios del Derecho, dotadas por tanto de un valor absoluto. Son, dicho metafóricamente, el eje del procedimiento.

Sus orígenes son diversos; la mayoría de tales reglas, tienen origen constitucional, expresando así principios constitucionales recogidos o que debieran recoger las leyes, pero en Francia, por carecer de una ley de procedimiento administrativo, el Consejo de Estado en su jurisprudencia establece reglas que contienen, sea principios constitucionales, sea principios generales del Derecho, impuestos tanto en el orden jurisdiccional como en orden administrativo.

(Jeanneau. *Les principes généraux du droit dans la jurisprudence administrative*, p. 76).

Estos principios condicionan la actuación en el procedimiento administrativo, confiriendo a los interesados en el mismo una suma de verdaderos derechos subjetivos públicos, que serán seguidamente relacionados.

## IV. CUADRO DE DERECHOS PROCEDIMENTALES

Corresponden a los particulares que intervienen como interesados en el procedimiento administrativo, los siguientes derechos: *derecho de defensa*, *derecho a la información*, *derecho a la actuación* y *derecho a la interposición de recursos*.

### 1. *El derecho de defensa*

Este derecho ha tenido y continúa teniendo tan considerable relevancia y preeminencia, en cuanto afecta a los mayores bienes humanos: la vida, la libertad,

el honor y el patrimonio. Este derecho comporta dos aspectos complementarios que concurren a configurarlo y definirlo.

El primer aspecto lo expresa la regla tradicional del *audi alteram partem*, o derecho a ser oído, que la jurisprudencia inglesa y después la norteamericana han considerado derivada de la "justicia natural", immanente de la conciencia humana, sin necesidad de reglas escritas. Por ello, los tribunales ingleses en una famosa sentencia del siglo XVIII, expresa que el propio Yavé Dios, no expulsó a Adán y Eva del Paraíso sin antes haber oído sus exculpaciones. "Es una regla fundada en los principios esenciales de justicia natural, más vieja que las constituciones escritas, la que dispone que un ciudadano no puede ser privado de su vida, de su libertad o de su propiedad sin haber tenido antes ocasión de ser oído para la defensa de sus derechos", expresa un texto norteamericano (*Comité de l'Attonney General*, 1911).

Esta necesidad de ser oído, después de cualquier imputación, lleva como consecuencia al concepto correlativo de procedimiento. Así, el ilustre jurista y magistrado de la Corte Suprema de los Estados Unidos, Frankfurter, ha dicho en una de sus luminosas sentencias, que, "la historia de la libertad ha sido en gran medida, la historia de la observancia de las salvaguardas del procedimiento".

La Constitución de los Estados Unidos de América tiene establecido el "debido procedimiento legal", y aun cuando éste no ha sido definido de una manera abstracta sino concretamente en cada caso, un comentarista, Webster, aclara que se trata de "un principio de ley, en virtud del cual se procede tras indagación y se falla sólo después del proceso". Ello es válido tanto en el orden judicial como en el orden administrativo.

El segundo aspecto del derecho de defensa se encuentra en el carácter contradictorio que debe tener el procedimiento, siempre y cuando pueda resultar del mismo alguna medida que comporte una sanción, la lesión a un derecho subjetivo, la alteración de cualquier situación jurídica o un atentado a los intereses materiales o morales. Ello es así para cualquier persona, tanto si se le aplicaran tales medidas ablatorias sin procedimiento alguno, como si pudieran quedar afectadas por cualquier procedimiento promovido, sea de oficio o a instancia de parte.

Actualmente el derecho de defensa tiene rango constitucional, siendo declarado derecho individual inviolable en el artículo 68 de la Constitución venezolana.

El derecho de defensa ha obtenido en Venezuela una consagración jurisprudencial de tal magnitud que abre nuevas perspectivas al derecho público venezolano. Consta en una sentencia de la Corte Suprema de Justicia que contiene estas conclusiones:

- 1º) El reconocimiento de que existen principios generales del derecho constitucional, aun cuando no figuren literalmente incorporados a ningún artículo de la Constitución.
- 2º) Que ellos son principios normativos inspiradores del sistema jurídico e institucional de Venezuela.
- 3º) Que al consagrar el texto constitucional de 1961, en su artículo 68, el derecho a la defensa, no hace otra cosa que consagrar lo que ha estado en el espíritu de todas las constituciones anteriores (sentencia de la Sala Político-Administrativa, de 18 de enero de 1966, ponencia del magistrado profesor José Ramón Duque Sánchez).

A lo cual ha de añadirse que la libertad de defensa, en tanto que la libertad pública, es indivisible y comprende tanto la defensa en el proceso judicial como en el procedimiento administrativo.

## 2. *El derecho a la información*

Ha de aclararse ante todo que aquí se trata del derecho a la información en el orden administrativo, y aún más concretamente, en el procedimiento administrativo; es decir, de un derecho procedimental.

En este sentido, el derecho a la información está determinado por la amplitud acordada a la publicidad. Es así, que en la administración ni todo puede ser público ni todo ha de ser secreto. La solución consiste en precisar su medida exacta.

Ahora bien, la información tiene distinto origen y persigue distintos objetivos.

Por su origen, la información puede proceder, primero, de publicaciones, archivos oficiales y registros varios, y segundo, del propio expediente administrativo.

Por sus objetivos, la información puede ser, bien, una información general; bien, una información en defensa de un derecho o de un interés; bien, una información con destinatario personal.

La información es una manera de adquirir un conocimiento. Así el lenguaje administrativo italiano ha introducido el término "medida de conocimiento" (*misura di conoscensa*) para designar "los procedimientos, operaciones e instrumentos dirigidos a proporcionar conocimiento" (Giannini). Estos conocimientos, referidos a sus respectivas fuentes de información, dan lugar a las siguientes posibilidades:

- Información para crear *ex novo*, conocimiento general (publicaciones oficiales).

- Información para obtener conocimiento justificativo de un derecho, de un interés o de una situación jurídica (archivos, registros, oficinas).
- Información para adquirir conocimientos por quien es parte o interesado en el procedimiento (piezas del expediente administrativo).
- Información para producir conocimiento a destinatarios determinados (comunicaciones, notificaciones).

#### A. *Información general*

Las exigencias de publicidad para los actos generales (normativos y autoritarios) está presente en el derecho positivo de todos los países (ver: *Ley venezolana de publicaciones oficiales*, 22 de julio, 1941).

El problema se suscita cuando se trata de actos administrativos individuales o plurales, pero que, aun con este carácter afecten a terceros. Estos actos carentes de publicación son desde luego válidos sin conllevar la sanción de nulidad. Sin embargo, no obligan a los terceros a quienes perjudiquen, quienes pueden alegar siempre la inoponibilidad. Así, el Consejo de Estado francés tiene reiteradamente declarado que, el acto clandestino "no puede dañar al tercero, ni reduciéndole sus derechos ni creándole obligaciones".

#### B. *Información depositada en archivos oficiales y registros*

Las condiciones de publicidad son distintas en los archivos oficiales y en los registros.

##### a. *Archivos oficiales*

El archivo oficial del orden administrativo conserva los documentos representativos de hechos, de actos procedentes de la Administración, o bien, recogidos o coleccionados por la misma.

En cuanto a las posibilidades de obtener la información que guarda los archivos administrativos, concurren dos intereses contradictorios: el interés de la Administración de mantener reservados ciertos datos, y el interés del administrado de disponer de ellos. Las soluciones adoptadas oscilan entre dos extremos: la plena publicidad y el absoluto secreto.

En Suecia, tradicionalmente desde 1766, todos los ciudadanos, aun sin estar legitimados, tienen acceso a cualquier oficina administrativa para consultar, e inclusive, copiar los documentos que en ella se encuentran.

Esta misma línea de amplitud con limitadas restricciones, sigue la *Free Information Act 1966* de Estados Unidos de América. La Ley española de

secretos oficiales, de 5 de abril de 1968, acepta el principio de publicidad "salvo en los casos en que por la naturaleza de la materia, sea ésta declarada expresamente clasificada, cuyo secreto o limitado conocimiento queda amparado por la presente Ley". (artículo 1º).

Por el contrario, en Francia, patria de las libertades públicas, el secreto es la regla, y la publicidad, la excepción. La publicidad no se obtiene sino cuando un texto legal la tenga establecida como un derecho de los ciudadanos.

En justificación del secreto de los archivos parecería influir la idea de que pertenecen a la Administración con una exclusividad de uso. Pero aun entonces, se impondría el derecho a conocer aquello referido a uno mismo cuando se hace necesario para la propia defensa. Sería entonces, un legítimo uso de la información.

#### b. *Registros varios*

Son de muy distinta índole y denominación, atendiendo al carácter jurídico de los actos que contienen y al régimen registral. Hay registros de publicidad obligatoria que confieren determinados efectos al acto inscrito (inmobiliario, mercantil, civil . . . , etc.), otros son en cambio, simplemente acreditativos de los hechos inscritos (parcelarios, mobiliarios, . . . , etc.). Los primeros tienen precisamente por objeto producir la publicidad, los actos son también públicos en el sentido de poder ser consultados y obtener copias y certificaciones, de conformidad con los reglamentos que regulen el servicio.

#### c. *Información contenida en el procedimiento*

También las soluciones adoptadas son opuestas; amplias unas, restrictivas las otras.

España ha mantenido desde las postrimerías del siglo XIX, un criterio abierto, y así ya la vieja Ley de 1899 disponía que: "los interesados tienen derecho a que se les comunique el estado de los expedientes y el contenido de los informes, de las normas y de los acuerdos, pudiendo presentar en su vista los documentos que considere útiles en su defensa", con lo cual se reconoce que la información es un elemento para la defensa.

Conforme a la Ley vigente de 1958, "los interesados en un expediente podrán solicitar que se les expida copia certificada de los extremos concretos, que no podrá serle negada cuando se trate de acuerdos que le hayan sido notificados", condición en tanto equívoca por lo innecesaria y prestarse, en cambio, a aplicarse en sentido contrario". (artículos 62, 63, 1º y 2º).

A mayor abundamiento, "instituidos los expedientes e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá de manifiesto a los interesados

para que aleguen y presenten los documentos y justificaciones que estimen pertinentes” (artículo 91-1).

Contrariamente, en Francia el procedimiento administrativo, que es inquisitivo, está sujeto al principio del secreto, y así, los administrados no tienen un derecho general ni a la publicidad ni a la comunicación de documentos, aun cuando la jurisprudencia del Consejo de Estado vaya admitiendo excepciones. Tal sucede en ciertos procedimientos, como los de adjudicación en materia contractual y de concesiones, expropiación y nombramientos de funcionarios en la Administración local.

#### D. *Información con destinatario*

Cuando una decisión administrativa se refiere a una persona determinada, se le ha de comunicar de una manera directa y personal por medio de una notificación.

En principio, la notificación ha de dirigirse al interesado mismo, pero cabe hacerlo a su mandatario o representante en el expediente administrativo, y su entrega puede hacerse según los casos, a los familiares o dependientes identificados. La jurisprudencia del Consejo de Estado francés admite la notificación por carta certificada con acuse de recibo.

Para ser válida la notificación debe contener los datos suficientes para hacer conocer exactamente la naturaleza de la decisión y sus motivos si ha de ser motivada. No es lícita la notificación implícita o deficiente.

La Ley española es prolija en regular las comunicaciones y notificaciones, lo que hace en sus artículos 78, 79, 98 y 102, y en la Orden del Ministerio de la Gobernación, de 20 de octubre de 1958, respecto a las notificaciones cursadas por correo.

#### 3. *El derecho a la actuación*

Un moderno administrativista francés, Guy Isaac, ha dicho con razón: “el administrado cesa definitivamente de ser extraño a la preparación del acto que le concierne, entablándose un diálogo entre él y la autoridad decidente. Puede entonces hacer valer su punto de vista y lograr incluir en el expediente los elementos de que dispone. De esta manera colabora verdaderamente a la determinación de su propio destino”.

La Ley española lo reconoce así en su artículo 81-1, al disponer que, “la administración desarrollará de oficio o a petición del interesado los actos de instrucción, conocimiento y comprobación de los datos, en virtud de los cuales debe pronunciarse la resolución”.



En la doctrina se trata de la situación de la cual son titulares, tanto el iniciador del procedimiento, como aquellos otros que son parte en el mismo. Todos ellos tienen el derecho de intervenir en el procedimiento, mediante el ejercicio de ciertas acciones seguidamente enunciadas:

- a. Derecho de instancia, en virtud del cual proponen determinados actos que orientan el curso del procedimiento.
- b. Derecho a aducir observaciones que expresen los puntos de vista conducentes a obtener la tutela de los propios intereses.
- c. Derecho de oposición a ciertos actos que se desenvuelve y extingue en el ámbito del procedimiento. Por ejemplo, las reclamaciones, la queja, la protesta, . . . , etc.

#### 4. *El derecho a la interposición de recursos*

Es posible conseguir la modificación de los actos producidos en el procedimiento, mediante el ejercicio de los recursos legalmente previstos. En efecto, el recurso administrativo, cualquiera que sea su especie, es un acto que tiende a la perfección o normalización del procedimiento con la corrección de una pretendida irregularidad, o bien, para obtener el reconocimiento de los derechos e intereses en juego. En este sentido representa un epígono del procedimiento antes indicado, por lo que, quien estuvo legitimado para promoverlo como parte, ha de continuar estándolo para recurrir aquello que es un componente del mismo.

De aquí que la jurisprudencia del Consejo de Estado francés invoque los principios generales del derecho para proclamar que "el recurso jerárquico existe de una manera general en todas las materias, aun no estando previsto en la ley" (*Arrête Sieur Queralt*, 30 de junio, 1950).

Es esta una sobria descripción de los derechos procedimentales, cuyo análisis hará con su perspicacia y finura el profesor Manuel Rachadell, al desarrollar en la sesión de la tarde "las garantías de los administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos".

Es bien sabido que correlativamente a los derechos subjetivos se encuentren los deberes y obligaciones, lo que mantiene el equilibrio de la relación jurídica.

He aquí, por qué si existen unos derechos procedimentales de los particulares se produce una exigencia de deberes y obligaciones que corresponden a la Administración en el ámbito del procedimiento, los cuales se enuncian en el siguiente cuadro.

## V. CUADRO DE DEBERES Y OBLIGACIONES PROCEDIMENTALES DE LA ADMINISTRACION

### 1. *Obligación de proceder*

Todo acto de iniciativa de carácter formal —instancia, demanda, solicitud, requerimiento, reclamación— produce efectos jurídicos procedimentales, el primero de los cuales consiste en la obligación de proceder, es decir, la obligación de disponer la tramitación que conduzca a una decisión, sea ésta positiva o negativa. Inclusive puede no recaer una decisión definitiva, como sucedería en el caso de incompetencia, o de caducidad.

La doctrina ha afinado con gran sutileza lo que denomina “teoría de la obligación de proceder”, debatiendo si se trata de un poder-deber, de un deber convertido en obligación, o bien, de una nueva obligación procedimental. Pero ninguna de estas calificaciones teóricas afecta a la conducta del órgano administrativo obligado a poner en marcha el procedimiento.

Ello es válido, tanto en el procedimiento a instancia de un interesado, como en el procedimiento iniciado de oficio.

En suma, la obligación de proceder —conforme observa Giannini— “se concreta primeramente en hacer progresar el procedimiento, o sea, en adoptar los diversos actos que lo componen, conforme al orden y secuencia establecidas en la misma”.

Asimismo comporta una verificación de la regularidad del procedimiento, mediante un control referente a la validez de los distintos actos procedimentales.

### 2. *Obligación de proseguir el procedimiento hasta su terminación*

La obligación de proceder comporta la obligación de proseguir el curso del procedimiento, y por tanto que éste continúe, sin paralizaciones, ni siquiera retardos abusivos, hasta culminar con la decisión final.

En este punto la Ley española es categórica al disponer que “el procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites” (artículo 74-1), y en consecuencia, “la Administración desarrollará de oficio o a petición del interesado los actos de instrucción adecuados para la determinación, conocimiento y comprobación de los datos” en virtud de los cuales debe promover la resolución (artículo 81-11), todo ello, con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia (artículo 29-1).

Ahora bien, ¿cómo lograrlo? La solución más generalizada consiste en establecer términos para las distintas actuaciones de la administración, términos que pueden ser, bien simplemente ordenatorios o indicativos, bien imperativos o

perentorios, sin que su inobservancia afecte a la competencia del órgano o funcionario actuante, con lo que no existe entonces motivo de anulación. En este sentido los términos no representarían más que una expresión de la buena voluntad del legislador si no se hicieran efectivos con medidas susceptibles de vencer la inercia procedimental.

El Consejo de Estado francés ha sido a este respecto categórico al afirmar enérgicamente que "aun cuando la Administración no esté obligada por un texto formal a actuar en los términos prefijados, el propio Consejo de Estado se encuentra investido de poderes para censurar la inercia administrativa y derivar de ella una responsabilidad en provecho de los administrados".

Mas ello expresa una cuestión de principio que aplica en Francia, y puede aplicar en cualquier país la jurisdicción administrativa *a posteriori*, por vía de reparación. Lo difícil es encontrar las soluciones adecuadas en el curso del mismo procedimiento administrativo.

Pues bien, para eliminar la inercia procedimental, el Derecho Comparado ofrece tres experiencias: La fijación de un término imperativo, la reanudación obligada del procedimiento y el llamado procedimiento de transmisión.

#### A. *La fijación de términos imperativos*

Lo más sencillo y por ello mismo lo más extendido es señalar términos imperativos dentro de los cuales se haya de actuar. Sin embargo, la fijación de términos uniformes para cada acto o para cada trámite no es realista por ser aquéllos desiguales, según los casos, y exigir distintas medidas de tiempo. Cabe entonces establecer un término normal o *standard*, sea para cada acto o para un conjunto de actos, empero con la posibilidad de que la autoridad administrativa superior pueda acordar una prórroga, cuando las necesidades de la actuación lo exigieran, acuerdo que además ha de ser motivado. Tal es la solución contenida en el Código de Procedimiento Administrativo polaco (artículos 32 y 35), y adoptada también en Francia para ciertos procedimientos, entre ellos, los de la Administración prefectoral.

#### B. *La reanudación obligada del procedimiento*

Cuando no se hubiera dictado el acto administrativo decisorio (proveimiento), una vez transcurrido el término señalado, el caso tiene fácil solución apelando a la regla del silencio administrativo, sea con efectos positivos, sea con efectos negativos, conforme lo provea la ley. Ahora que la dificultad es sucinta al tratarse ya no de un acto administrativo decisorio sino de una actuación en el procedimiento, indefinidamente dilatada por una conducta o misiva del ór-

gano o funcionario actuante, lo cual sucede cuando éstos se abstuvieran de emitir los actos auxiliares o de realizar los trámites prescritos, paralizando así el curso del procedimiento. Tal es el caso del llamado silencio procedimental.

La mayoría de las legislaciones tienen entonces previsto un recurso incidental típico, el recurso de queja, que la Ley española regula en su artículo 77, disponiendo que se presente ante el superior jerárquico para que éste lo resuelva dentro del plazo de un mes. La estimación del recurso puede ocasionar la iniciación de un expediente disciplinario contra el funcionario responsable.

No obstante entra en lo posible que el recurso de queja tampoco sea resuelto en el plazo señalado, pudiendo en tal caso el interesado reproducir su queja ante la Oficina de Iniciativas y Reclamaciones que funciona en todos los ministerios civiles, organismos autónomos y en las grandes unidades administrativas, que deben resolver en el plazo de dos meses, expirado el cual, cabe aun acudir a la Presidencia del Gobierno que interesaría del Departamento correspondiente las medidas oportunas para corregir las anomalías comprobadas (Ley artículo 34 y Orden de la Presidencia del Gobierno del 22 de octubre, 1958).

Además, la Ley española contiene otra solución alternativa o acumulativa, la del silencio por inercia del procedimiento, dispuesta de la siguiente manera: "Cuando se formulare alguna petición ante la Administración y ésta no notificase su decisión en el plazo de tres meses, el interesado podrá denunciar la mora y, transcurridos tres meses desde la denuncia, podrá considerar desestimada su petición, al efecto de deducir frente a esta denegación presunta el correspondiente recurso administrativo o jurisdiccional, según proceda, o esperar la resolución expresa de su petición" (artículo 94-1), pues, "la denegación presunta no excluirá el deber de la Administración de dictar una resolución expresa. Contra el incumplimiento de este deber podrá deducirse reclamación en queja, que servirá también de recordatorio previo de responsabilidad personal, si hubiere lugar a ella, de la autoridad o funcionario negligente". (artículo 94-2). "Sin embargo el silencio se entenderá positivo, sin denuncia de mora, cuando así se establezca por disposición expresa o se trate de autorizaciones o aprobaciones que deban acordarse en el ejercicio de funciones de fiscalización y tutela de los órganos superiores sobre los inferiores" (artículo 95).

### C *El procedimiento de la transmisión*

El denominado procedimiento de transmisión, adoptado por la Ley austriaca (artículo 71-1 y 2), consiste sencillamente en que transcurrido un plazo determinado sin actuación, la competencia para decidir pasará a una autoridad superior, sea a iniciativa del interesado o inclusive *ex lege*.

En Francia, que no cuenta con una ley general de Procedimiento Administrativo, se ha adoptado semejante medida en algunos procedimientos aislados, y aun cuando su aplicación suscita algunas dificultades, éstas no han sido insuperables.

### 3. *La obligación de imparcialidad*

La exigencia de imparcialidad tiene origen judicial precisamente en Inglaterra, con la regla conforme a la cual "nadie puede ser juez de su propia causa", lo que introduce la noción de intereses inhabitantes. Así, nadie que tenga un interés propio, directo o indirecto, está en condiciones de decidir, principio válido para todos los órganos del Estado, y de una manera concreta para los órganos administrativos, como prescribe la Constitución italiana en su artículo 97, al disponer que, "los oficios públicos estarán organizados según la disposición de la ley, de modo que aseguren... la imparcialidad de la administración", como análogamente la jurisprudencia del Consejo de Estado francés declara que, "la imparcialidad en el procedimiento administrativo es un principio general del Derecho" (Arrête Trébes, 4 de marzo, 1949).

La garantía de la imparcialidad está dada con la obligación de abstenerse —no de inhibirse— que incumbe al funcionario decidente, y asimismo, en la facultad de los interesados en el procedimiento para recusarlo.

Ahora bien, aun cuando en principio la actuación de los funcionarios en los que concurren motivos de abstención no implica necesariamente la invalidez de los actos en que hubieren intervenido, la jurisprudencia española, siguiendo la jurisprudencia francesa, considera que pudiera constituir un indicio de desviación de poder.

### 4. *La obligación de motivar el acto*

Ha de comenzarse recordando la diferencia entre motivo y motivación. El motivo se refiere a "las premisas de hecho y de Derecho que justifican la decisión adoptada" o que le sirve de fundamento. En este sentido el motivo es un elemento constitutivo del acto administrativo. Dicho en otros términos, el motivo es la razón de ser del acto administrativo.

Ahora bien, la doctrina clásica consideraba tan sólo motivos, "los hechos objetivos anteriores y exteriores al acto cuya existencia ha inducido a dictarlo". Es decir, se trata tan sólo de los motivos de hecho.

La moderna concepción procesal y procedimental añade otro elemento, la regla jurídica, que interviene también en la decisión, con lo cual el esquema

queda así completado: los motivos de hecho y los motivos de Derecho que razonados conducen a la decisión. Los elementos de hecho resultan inseparables de los elementos de Derecho, constituyendo éstos lo que la reciente jurisprudencia del Consejo de Estado francés denomina "base legal de la decisión" (Ver J. M. Auby y R. Drago. *Traité de Contentieux Administratif*, T. III, Nos. 1.172 y 1.175).

La motivación está concebida ante todo en interés de los administrados. Así, ya en el siglo XVIII, Condorce sostenía que, "el Derecho Natural exige que cualquier hombre que emplee contra los miembros de la sociedad la fuerza —o el poder de coacción— que aquella le ha confiado, debe rendir cuenta de las causas que a ello le han determinado".

La motivación es pues, ante todo, una explicación al administrado, inclusive con vista a lograr su persuasión. Pero asimismo la motivación supone una auto-limitación de los poderes de la administración, cuyo ejercicio ha de ser razonado, sirviendo además para facilitar el control jerárquico y jurisdiccional.

Ahora bien; ¿todos los actos administrativos han de ser motivados? He aquí un punto controvertido.

Una solución extrema consiste en exigir que todos los actos administrativos sean motivados. Mas, cabe preguntar, ¿es ello siempre necesario? Supóngase en efecto los actos administrativos más sencillos, que son también los más frecuentes; por ejemplo, las innumerables licencias, desde la licencia de conducir hasta la licencia para edificar.

En cambio, en el otro extremo se encuentra el criterio según el cual no ha de haber motivación sin que la prescriba expresamente un texto legal. Esta fue en un principio la regla general adoptada en Francia, respecto al procedimiento administrativo no contencioso, pues las decisiones jurisdiccionales han de ser motivadas. Sin embargo, se va imponiendo en determinados casos la obligación de motivar, e inclusive de *arrêt Billard* del Consejo de Estado, fecha 27 de enero de 1950, acogiendo las conclusiones del Comisario de Gobierno Latournier, considera que es precisamente la voluntad implícita del legislador la que afirma la obligación de motivar las decisiones administrativas, que de otra parte ha de imponerse, a fin de permitir al juez por exceso de poder controlar, si los límites legales han sido respetados.

Este punto se ha resuelto finalmente con la Ley de 11 de julio de 1979, la cual dispone que, "las personas físicas o morales tienen el derecho de ser informadas sin tardanza de los motivos de las decisiones administrativas individuales desfavorables que le conciernen". A tal efecto, deben ser motivadas las decisiones siguientes:

- "Las que restrinjan el ejercicio de las libertades públicas o constituyan de una manera general una medida de policía".
- "Las que infrinjan una sanción".
- "Las que subordinen el otorgamiento de una autorización a condiciones restrictivas o impongan sujeciones".
- "Las que revoquen o abroguen una decisión creadora de derechos".
- "Las que opongan una prescripción con preclusión o una caducidad".
- "Las que rechacen una ventaja cuyo atribución constituya un derecho para las personas que reúnan las condiciones legales para obtenerla".

De una manera análoga la Ley española incluye tan sólo cuatro casos en los que es obligatoria la motivación, a saber: los actos que limiten derechos subjetivos; los que resuelven recursos, los que se separen del criterio seguido en actuaciones precedentes o del dictamen de órganos consultivos; aquellos que deban serlo en virtud de disposiciones legales y los acuerdos de suspensión de actos que han sido objeto de recurso (artículos 43 y 93-3).

Esta técnica enumerativa corre el riesgo de dejar excluidas motivaciones necesarias, por lo que resulta preferible la solución contenida en la Ley de Procedimiento Administrativo de la República Federal de Alemania, donde se prescribe la motivación de todos los actos, excepto: las decisiones que no afectan a los derechos de los administrados; las decisiones cuya base legal y los hechos correspondientes son conocidos del interesado; las decisiones masivas e idénticas; y las decisiones excluidas de motivación por la Ley.

Finalmente ha de añadirse que la obligación de motivar comporta dos aspectos complementarios. La formulación clara y concreta de los motivos, de ordinario en el propio acto administrativo y la comunicación de tales motivos al interesado, por lo que es insuficiente notificarle tan sólo la resolución. No cabe, pues, separar ambas partes del acto, y así la motivación ha de ser siempre notificada como elemento inseparable del acto administrativo.

## VI. MODOS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El procedimiento administrativo tiene dos modos, correspondientes a procedimientos disímiles que serán seguidamente descritos.

En efecto, como se dijo, el procedimiento administrativo comporta dos diferentes objetivos: uno, la formación del acto administrativo decisorio, con el procedimiento formativo, y otro, la impugnación del acto decisorio o instrumental, con el procedimiento de impugnación.

## 1. *Esquema del procedimiento formativo*

Como punto de partida conviene precisar qué se entiende por procedimiento formativo. Pues bien, este consiste en la secuencia o sucesión de unos actos de índole peculiar llamados actos procedimentales, tendientes a producir el acto administrativo (*proveimiento*). Unos son actos preparatorios o instrumentales, en tanto que el último de la serie es el acto de decisión.

Pero el conjunto no constituye un acto complejo, en tanto que una suma de actos refundidos en un bloque, antes bien, se trata de una pluralidad de actos con su propia significación y efectos, aun cuando enlazados entre sí para el surgimiento del acto final.

Los distintos actos del procedimiento formativo, o actos procedimentales, lo mismo que los del proceso, se agrupan en sucesivas fases, cada una de las cuales tiene determinadas características. Estas fases, considerando el procedimiento formativo en su plenitud, son cuatro: *de iniciativa, de instrucción o desarrollo, de decisión y de integración*.

Claro está que estas fases representan el modelo del procedimiento formativo, pues aparentemente podrían reducirse a la iniciativa y a la decisión, pero no existiría un verdadero procedimiento sin una fase de instrucción por rudimentaria que fuera. En cambio, la fase de integración no siempre es necesaria.

Ha de advertirse que los actos procedimentales no proceden siempre del funcionario que tramita el procedimiento, sino también de los particulares interesados en el mismo y además de otros funcionarios que pueden ser, bien el superior jerárquico, bien funcionarios pertenecientes a diferentes organismos, los cuales pueden intervenir con sus informes, dictámenes o certificaciones.

### A. *Fase de iniciativa*

Los actos de iniciativa determinan el objeto del procedimiento y entonces, según sea éste, las particularidades de su tramitación.

La iniciativa del procedimiento puede proceder ante todo de la persona interesada, mediante escrito formal —demanda, solicitud, instancia— que exprese la voluntad de obtener, sea una situación jurídica, el reconocimiento de un derecho o de un interés, sea un requerimiento o una intimación, o bien que la Administración observe una determinada conducta de hacer o de abstenerse.

Es decir, siempre que se trate de la preexistencia de un derecho o de un interés actual o cuando menos en expectativa, cuyo ejercicio pueda pretenderse conforme a las normas del Derecho material que pueda prosperar poniendo en marcha el procedimiento. He aquí que este acto de iniciativa exija una legiti-



mación. Estas condiciones marcan la diferencia que media entre el acto de iniciativa y el ejercicio del derecho de petición declarado en el artículo 67 de la Constitución venezolana.

En efecto, el derecho de petición es un derecho cívico o constitucional que a todos corresponde, sin titularidad alguna establecida por el Derecho material y que en su consecuencia no requiere legitimación.

Así, en España, el ejercicio del derecho de petición la regula una Ley especial, la de 22 de diciembre de 1960, con lo cual cuando de aquél se trate, se sustanciará conforme a la misma.

- La iniciativa del procedimiento corresponde también a la Administración que lo puede disponer de oficio, sea por acuerdo del órgano competente o en virtud de una orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia.

#### B. *Fase de instrucción o desarrollo*

Es esta la parte más variada y variable del procedimiento, incluyendo un gran número de actos que dependen de los distintos objetivos perseguidos. Es ello explicable porque la fase de instrucción se configura de una manera sumamente complicada. Efectivamente, el procedimiento formativo no se limita a comprobar los hechos alegados, antes bien, tiende a conocer las situaciones reales, lo que en este sentido lo aproxima al procedimiento inquisitivo. También reúne los datos necesarios para valorar los intereses en juego; el interés público, cuya tutela tiene la administración, y el interés privado de los particulares, todo lo cual excede el cuadro del proceso civil, con el cual en muy poco o en nada se parece al procedimiento administrativo.

Por lo demás no debe olvidarse, que la instrucción puede convertirse en contradictoria cuando en ella intervengan otros interesados a quienes puede afectar la decisión que hubiera de recaer.

Los actos de instrucción pueden provenir, sea de los interesados o del funcionario instructor.

Los actos de los interesados son muy variados, comprendiendo toda clase de declaraciones, explicaciones o aclaraciones, permitiendo la mayoría de las legislaciones acreditar los hechos relevantes por cualquier medio de prueba.

Los actos del funcionario instructor consisten en lo que se denomina, actos adquisitivos de conocimiento (comprobaciones, inspecciones, obtención de certificaciones), y en ciertos casos, la obtención de dictámenes y pareceres de organismos consultivos, que las normas legales establecen cuando han de tener carácter vinculante, preceptivo o potestativo.

### C. Fase de decisión

Se entiende por decisión, el acto administrativo que establece proposiciones preceptivas.

Algunas legislaciones tienen previsto, antes de la decisión, un acto de alegaciones o conclusiones finales en la que, los interesados hacen resaltar el soporte de sus peticiones, a la luz de los actos acumulados en la fase de instrucción.

La decisión ha de resolver todas las cuestiones planteadas, tanto aquellas que suscitaron los interesados como las demás que resulten del expediente.

### D. Fase de integración

Es una fase eventual, es decir, que tan sólo existe cuando una norma lo requiera.

La integración es un acto complementario que confiere eficacia. La mayor parte de ellos pertenecen a la categoría de los actos de control, que constituyen un requisito de validez, siendo ellos las autorizaciones, las aprobaciones, los vistos, el reexamen, el registro... , etc. Sólo entonces el acto que los requiere produce todos sus efectos y adquiere plena validez.

Otras veces se trata de un complemento ejecutivo, que puede consistir en un acto adicional exigido, como el pago de un impuesto o tasa, contraer una obligación, constituir una caución... , etc.

Queda de esta manera descrito aun cuando sea a grandes rasgos, el procedimiento formativo, con lo que se pasa ahora al procedimiento de impugnación.

#### 2. Esquema del procedimiento de impugnación

Así como el procedimiento formativo tiene por objeto configurar el acto administrativo decisorio o *proveimento*, el procedimiento de impugnación tiene por objeto, objetar el acto administrativo ya existente, para ser reformado, anulado, rectificado o de cualquier otra manera modificado.

Sin embargo, cabe también el procedimiento de impugnación, respecto a los actos instrumentales o de tramitación recaídos en el procedimiento formativo, cuando éstos determinan la imposibilidad de proseguir el procedimiento o produzcan indefensión.

Son dos casos diferentes. En el primer caso, se trata de un vicio que afecta al acto decisorio por una infracción de la norma que ha de darle nacimiento, contrayendo un vicio de legitimidad o de oportunidad que produce su invalidez. En el segundo caso, se trata de una irregularidad del procedimiento que ha de ser reparada para que el acto decisorio, aún inexistente, tenga en el futuro las condiciones formales que su validez requieren.

El denominado hoy día procedimiento de impugnación o de segundo grado tuvo un gran auge en el antiguo régimen, pues constituía el único remedio jurídico posible contra los actos del orden administrativo sustraídos de la vía judicial, que se sometían entonces a la competencia de los grandes Consejos de la Monarquía Hispánica; el Consejo de Castilla, el Consejo de Indias, las Reales Audiencias y las Intendencias de Indias. Aun en sus comienzos el Consejo de Estado francés ejercitaba semejante función durante el período de la llamada justicia retenida, hasta que el recurso por exceso de poder, recurso jerárquico que era, se convirtió en recurso jurisdiccional.

Actualmente el procedimiento de impugnación se encuentra alojado en las leyes de procedimiento administrativo, siendo tramitados y resueltos por los órganos de la Administración activa, pero con la posibilidad de que su resolución tenga después acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

La exposición de los recursos regulados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la hará mañana un ilustre colega, doctor Lares Martínez, a cuya maestría corresponde pues examinar concretamente el tema. Yo, en cambio, pretendo tan sólo establecer en perspectiva la homología de los procedimientos: el formativo y el de impugnación, ambos situados en un mismo sistema procedimental.

La tipología de los recursos propios del procedimiento de impugnación, ha adquirido una cierta generalidad, por lo cual las distintas legislaciones tienen establecido, con ligeras variaciones, un esquema común.

Se distinguen en efecto, tres clases: recursos ordinarios, recursos extraordinarios y eventualmente los recursos especiales.

1. Dentro de los recursos ordinarios el arquetipo está dado por el recurso jerárquico o de alzada que tiene carácter general, en el sentido de ser el que procede cuando la norma no establece expresamente otro distinto. Consiste en un reexamen cuya decisión puede comprender: sea la confirmación del acto, sea su reforma, sea su nulidad o su convalidación, y además, tratándose de actos de trámite, cabe retroceder las actuaciones al momento en que la irregularidad se produjo.
2. La Ley española incluye entre los recursos ordinarios el denominado en ella de reposición, necesario para acceder a la vía contencioso administrativa (artículo 126-1), salvo en los casos exceptuados por la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa en su artículo 38. La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha tratado de justificar semejante recurso, asimilándolo al acto de conciliación previo a las demandas civiles (sentencia 10 de abril, 1968), conclusión nada conveniente.

Sin duda, sería preferible suponer que con ello se ofrece una oportunidad al recurrente para que afine su punto de vista, dando lugar a que la Administración pueda entonces rectificar. Mas cabe preguntarse si no se añade un trámite poco fundamentado cuyo efecto, según, es el de alargar el procedimiento.

Sin duda es un residuo histórico de la "regla de decisión previa" ("decisión previa") (*décision préalable*), establecido en Francia para el recurso de plena jurisdicción pero innecesario para interponer el recurso por exceso de poder, pues entonces, es suficiente que el acto recurrido haya adquirido firmeza conforme a la ley.

El recurso extraordinario de revisión aparece ya en la Ley austriaca (artículos 69 al 71), siendo un remedo del que con el mismo nombre figura en la mayoría de los códigos de Procedimiento Civil.

Por último, ha de hacerse referencia al recurso de nulidad, llamada de orden público, promovido de oficio o a instancia de parte interesada.

La Ley española lo contempla en los siguientes términos: "Podrá en cualquier momento declararse la nulidad de los actos de la Administración que sean nulos de pleno derecho, enumerados taxativamente en el artículo 47, sea de oficio o a instancia del interesado, previo el dictamen favorable del Consejo de Estado, siempre, desde luego, que los actos en cuestión no fueran declarativos de derechos".

Ha de aclararse inmediatamente que no ha de confundirse esta nulidad con la posible revocación de los actos administrativos en el ejercicio de una potestad de la Administración, que la profesora doctora Hildegar Rondón de Sansó examinará en la sesión de la tarde, con la profundidad que es una de sus características intelectuales, por lo cual me remito a su exposición.

Quedaría por hacer, siquiera referencia a un recurso típico de la legislación española: el recurso de lesividad para anular los actos administrativos perjudiciales a la propia Administración que los ha dictado. En tal caso, es la Administración que, después de haber declarado administrativamente la lesividad, acude a la vía contencioso administrativa impugnando el acto lesivo (Ley P. A., artículo 110-1 y Ley RCA, artículo 58).

Ahora, como reflexión final, he de advertir que el procedimiento administrativo no constituye solamente una garantía para la protección de los derechos e intereses de los administrados sino que está destinado a asegurar la regularidad de los actos administrativos, en cumplimiento del principio de legalidad.



## EL IMPACTO DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA

TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA

He agradecido la oportunidad que se me da de participar en este ciclo de charlas, conferencias y conversaciones sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sancionada ya por el Congreso y actualmente en el proceso que todos conocemos, y precisamente para hablar después de haber tenido la oportunidad de oír la exposición que ha hecho quien desde hace más de 35 años, ha sido mi profesor, el profesor Antonio Moles Caubet. Siempre que me he acercado al doctor Moles, me he dado cuenta de dos realidades muy claras: una, que él cada día sabe más cosas; y otra, que yo cada día tengo muchas más cosas que aprender. Y eso, que hoy quedó, aquí, perfectamente claro ante la excelente, precisa y documentada exposición que nos hizo sobre el tema que le fue asignado, lo era aún más, cuando apenas el país había salido de las primeras convulsiones del golpe de octubre de 1945, el doctor Moles llegó a Caracas y se convirtió en la Universidad Central de Venezuela y para quienes tuvimos la honra de ser sus alumnos, en el principal ductor de la formación jurídica que recibimos y ocupó desde entonces el puesto que nadie le podrá negar nunca en la historia del Derecho venezolano: nuestro Derecho Público se dividirá siempre en dos grandes épocas: antes del doctor Moles y después del doctor Moles.

En aquella época, el doctor Moles, nos enseñó no solamente que el Derecho significaba estudiar la norma jurídica en su esencia, en sus antecedentes y en sus proyecciones sino que el abogado no podía conformarse, únicamente, con saber cobrar una letra de cambio o conocer los procedimientos del Código, sino que tenía que poseer una mente mucho más amplia a fin de que el derecho sea instrumento de la sociedad para que a través de él pudiese defenderse la belleza, defenderse la bondad y defenderse la verdad. El doctor Moles siempre en sus clases y como buen amigo del doctor García Bacca, su viejo compañero, se refería frecuentemente a Platón y citando aquellas enseñanzas del viejo Só-

crates a sus alumnos, en las lecciones magistrales que reflejan los "Diálogos", recordaba esas tres expresiones: la defensa de la belleza, de la verdad y el bien. Nos ponía de manifiesto lo que significa, en el abogado, la importancia de ir un poco más allá de lo que dice el Código, para entender que el Derecho en todas sus proyecciones es un instrumento de la vida.

El tema que se me ha asignado consiste en exponer ante ustedes algunas de las repercusiones que la proyectada Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos va a tener en la Administración Pública.

## I. ALGUNOS ANTECEDENTES

Esta Ley era una vieja aspiración de quienes de alguna forma teníamos que ver con la Administración Pública en Venezuela. Puedo decirles que en mi tesis de grado, preparada bajo la tutela del doctor Moles, hacia los años 48-49, me ocupé someramente de estudiar y presentar algunas de las dificultades que significaba para la Administración Pública, el carecer de normas de procedimientos. Apenas existían algunos procedimientos en materia fiscal, de minas y de alguna que otra cosa, pero en términos generales, nuestra Administración Pública carecía por completo de procedimientos.

La situación política, económica y social del país en esos años y el estado de la evolución de su Administración Pública quizás eran incompatibles con una Ley de Procedimientos Administrativos. Esas situaciones eran tan delicadas, especiales y graves que cuando hacia el año 53-54, el doctor Moles proyectó la creación de una Cátedra especial de Procedimientos Administrativos y se me quiso encarar de ella, se llegó a la conclusión de que era prácticamente imposible dictar esa Cátedra porque no había materia sobre la cual trabajar. Parecía una fantasía, hablar de Procedimientos Administrativos en las circunstancias de evolución en que se encontraba la Administración Pública. Más adelante (y perdonarán que aluda a mis trabajos porque ningún autor debe hacerlo sin necesidad) escribí mi libro *Derecho Administrativo Especial*, libro, que pone de manifiesto lo primitivo que eran, para entonces entre nosotros, el estudio y la enseñanza del Derecho Administrativo, salvo desde luego lo que el doctor Moles había enseñado. También allí puse de relieve la casi absoluta carencia de normas de procedimientos aplicables en la Administración Pública y su estado anárquico.

Pero lo más importante era que, esa grave dificultad, que se veía claramente por quienes estudiábamos el Derecho Administrativo, no era conocida, ni preocupaba ni encontraba recepción de ninguna clase en aquellos que, en alguna forma tenían en sus manos la misión de manejar el Estado y de conducir la Administración Pública. En términos generales, tampoco preocupaba a la opinión pública venezolana que su Administración Pública careciera de un sistema de procedimientos administrativos.

Al ocurrir el golpe de Estado de 1958 se inició una reforma del país, una reforma de Venezuela. Se creó entonces la Comisión de Administración Pública y afortunadamente fue encargada a un eminente ciudadano, mi distinguido amigo el doctor Benito Raúl Lozada, hombre cuyos servicios a la República no han sido reconocidos ni premiados; el doctor Lozada planteó a sus colaboradores la necesidad de estudiar y presentar proyectos acerca de lo que había que hacer en el país; fue entonces cuando nació el primer borrador del Proyecto Ley de Procedimientos Administrativos, del cual me correspondió ser ponente.

Esa proyecto encontró muy poca acogida, a pesar de que después de haber sido estudiado en la Comisión fue presentado a las Cámaras y de ahí no pasó. El Colegio de Abogados lo publicó en su revista, pero no hubo ninguna manera de preocupar a la opinión pública para que se interesara en esa clase de regulaciones. Es verdad que el país se encontraba en esos momentos ante otra clase de consideraciones y temáticas, de orden político, hacían que las de carácter técnico pasaran quizás a un segundo plano.

Afortunadamente las ideas que se siembran, como sembró el doctor Moles la inquietud por la preocupación de los procedimientos administrativos en Venezuela no pereció y a través de los distintos proyectos que el doctor Brewer, en las palabras introductorias destacó ante ustedes, fue mantenida viva hasta que por último nos ha llegado el proyecto, hoy convertido en Ley ya sancionada, que estamos estudiando.

## II. REPERCUSIONES DEL PROYECTO SANCIONADO

La pregunta que se nos hace ahora es: esa Ley que pronto entrará en vigencia, ¿cómo va a repercutir dentro de la Administración Pública venezolana?

El tema, especialmente delicado, no es precisamente jurídico, por lo tanto se me perdonará, que este ambiente donde casi el cien por ciento de los asistentes son personas preocupadas por el Derecho, que me vea obligado a hacer algunas consideraciones que no son exactamente de carácter jurídico.

Hay que tomar en cuenta que la Administración Pública venezolana no va a recibir fácilmente este proyecto cuando sea convertido en Ley. ¿Por qué? Porque tendrá que producir, necesariamente, una gran transformación de la realidad de la Administración Pública.

### a) *La realidad social de la Administración Pública*

Recientemente un destacado venezolano puso de manifiesto que la Administración Pública venezolana ha tenido la característica de ser, no una organización para atender el funcionamiento de los organismos y servicios públicos, sino un mecanismo a través del cual el Estado venezolano ha procurado organizar una



forma de hacer participar a una inmensa cantidad de venezolanos en la riqueza que el petróleo produce. No conozco exactamente las cifras de las personas que sirven actualmente a la Administración Pública, algunos la señalan en cuatrocientas a mil personas, y otros llevan esas cifras hasta novecientos mil. Pero cualquiera que sea la verdad, una u otra, lo cierto es que la realidad demuestra y quienes están directamente conectados con la Administración Pública lo conocen que gran parte de la gente que está a su servicio, lo está en una forma especial: el Estado ha ido creando cargos, para que una cantidad de venezolanos disponga de una fuente de ingresos (no siempre de trabajo) que les signifique poder sobrevivir en sus condiciones personales y familiares.

En lugar de hacer que nuestra sociedad, con una intensa actividad privada proporcione trabajo y remuneración a una enorme cantidad de gente, el Estado se ha visto quizás precisado, quizás obligado (no me atrevo a calificarlo) a absorber a esa gente y colocarla en distintas posiciones administrativas, con lo cual nuestra Administración ha recibido un inmenso recargo que entraba su funcionamiento, complica su eficiencia y dificulta su actividad.

Yo me pregunto entonces, ante esa situación derivada del tema que expongo: ¿Cómo va a repercutir esta Ley? Evidentemente producirá una sacudida, un impacto difícil, importante, cuyas consecuencias para mí en ese momento son impredecibles.

#### b) *Falta de plan orgánico para conducir la Administración*

En segundo lugar, debemos darnos cuenta que nuestra Administración Pública no ha respondido a un "plan" orgánico sino que ha sido aluvional: se han ido creando organismos en la medida en que las necesidades lo han ido exigiendo (y muchas veces sin esa necesidad). La Administración Pública quedó así poblada de organismos que ahora se multiplican en forma de institutos autónomos y empresas del Estado.

En esa organización aluvional de la Administración Pública, ¿cómo va a repercutir esta Ley? Evidentemente que también en ese aspecto la vigencia de la Ley produciría una extraordinaria sacudida positiva y se pondrá de manifiesto que el sistema descrito no podrá continuar porque sus consecuencias serán incompatibles con la Ley.

También es cierto y ustedes lo conocen mucho mejor que yo, que nuestra Administración Pública no se caracteriza precisamente por estar organizada. Una de sus características negativas es su desorganización, y en ese estado es claro que una Ley, como la que tratamos de analizar en este seminario, producirá la necesidad de que se recapacite sobre la urgencia de proceder a adoptar mecanismos correctores de esos sistemas de desorganización que hace mucho tiempo existen.

### c) *Repercusiones políticas de la Ley*

Debemos recordar que la Administración Pública venezolana tiene en su organización, en su funcionamiento, una influencia de carácter político.

No me es lícito ni posible hacer consideraciones de orden político de ninguna clase, porque no es éste el sitio ni el momento, ni creo ser yo la persona indicada para ello.

Es perfectamente claro y todos ustedes lo conocen muy bien, que las diferentes etapas políticas de nuestro país, han ido dejando sus huellas en la Administración Pública.

Así como es perfectamente posible que un geólogo analice las diferentes capas que configuran un terreno, también es perfectamente posible, en un organismo público, sobre todo en lo que tienen cierto tiempo de existencia, ir precisando en él las diferentes capas de funcionarios que significan lo que ha quedado en cada uno de nuestros diferentes regímenes políticos. Todavía hay, en alguna parte, gente que ingresó en épocas muy pretéritas; todavía existe gente de antes de 1958; cada uno de los distintos períodos habido del 58 hasta ahora, han ido dejando sus restos en la Administración Pública; se da así un conjunto sumamente difícil de atender y de manejar, intocable en algunos aspectos, difícil de cambiar en otros, complejo en su mayoría; sobre ese sistema, concebido en esa forma, al aplicar la ley se van a crear dificultades, cuya solución será evidentemente una de nuestras grandes conquistas.

Me atrevería a decir, quizás con un algo de audacia y pido excusas por ello, que, quizás, una de las grandes dificultades que va a encontrar esta Ley es la de estar viviendo el país un fenómeno que no califico en este momento ni de negativo ni de positivo, sino simplemente lo enuncio y es un comienzo de "desdoblamiento" del Estado. Existe, de acuerdo con la Constitución, una determinada organización del Estado: el Presidente de la República, el Consejo de Ministros, el Procurador General de la República, el Fiscal, el Contralor, el Congreso con sus dos Cámaras y sus Presidentes, los Concejos Municipales, los Estados, las Asambleas Legislativas, etc. Ahora bien, junto a esas organizaciones jurídicas, que tiene el poder jurídico, se ha creado una organización política que tiene el poder político; entre los dos está la Administración Pública; a veces, el Poder efectivo no reside en el organismo jurídicamente competente sino en el organismo políticamente poderoso y me pregunto: ¿Cómo va a ser explicada esta Ley cuando el organismo o el funcionario se encuentren ante las dos presiones?

Ustedes conocen la existencia, en la Administración Pública, de "fracciones políticas" y de sus presiones, y pregunto: ¿cuando el funcionario se encuentre ante la "presión" de un grupo que le ordena actuar en un sentido o en otro,

y la presión de la Ley que le ordena actuar en otra forma, qué va a pasar en ese choque entre lo que la Ley señala y lo que las presiones políticas y sociales requieren?

Planteo únicamente el problema, posiblemente yo esté equivocado, posiblemente mi posición sea exagerada y no corresponda a la verdad; por eso me limito solamente a enunciar que entre los ingredientes del impacto de la Ley en la Administración se encuentra evidentemente ese. Esto es un punto de vista muy personal.

### III. INADECUACION ENTRE LA LEY Y LA REALIDAD

Quizás la dificultad fundamental que tropieza nuestro Estado, es no haber seguido el consejo que dio El Libertador, siguiendo la doctrina de Montesquieu, cuando pronunció el Discurso de Angostura acerca de la adecuación de las leyes a la realidad social de cada país.

Hemos hecho leyes muy buenas, pero en la mayoría de los casos las leyes han estado en un plano y la realidad social en otra. Una vez, un eminente profesor me decía que, cuando estudió nuestra realidad, encontró esta pregunta. ¿Es que acaso aquí existe un pacto general para que las leyes no se cumplan?, y esa pregunta, patética en su planteamiento y patética en su respuesta, creo que se debe a que nuestros legisladores no han tenido el oportuno cuidado de adecuar la legislación a las realidades, para que cumpla el papel que corresponde al Derecho de ir orientando esa realidad hacia los caminos que corresponden a la Sociedad y al Estado.

En esta situación entrará a regir esta Ley que hoy estudiamos y que va a responder a una necesidad imprescindible; pero acostumbrada la gente a que las leyes están vigentes pero no se cumplen, hay que preguntarse si no se tratará de hacer lo mismo con esta Ley.

### IV. POSIBLE RECHAZO INICIAL A LA LEY

La realidad legislativa y la realidad social, producirán inmediatamente, entre los distintos organismos vinculados a la Administración Pública un primer fenómeno, cuya intensidad ojalá sea mínima (haría votos porque no se presente) y que consistirá en un rechazo inicial a la Ley actual. Diferentes personas de los distintos campos de la Administración Pública sienten que la respuesta inicial ante la Ley ha sido de una enorme perplejidad; con absoluta sinceridad consideran que no se podrá aplicar. Por eso estimo que la primera dificultad práctica que va a encontrar la Ley es la convicción en mucha gente, en muchos funcionarios, en muchos organismos, de que no importa que la Ley esté formalmente vigente porque no se aplicará.

El problema fundamental es entonces cómo imponer la Ley para que realmente se cumpla, se respete y se acate. Si se logra ese efecto, se habrá superado, con mucho, ese importante efecto negativo que se está empezando a producir.

Se comprende perfectamente bien que, quienes están acostumbrados a actuar en una forma absolutamente libre, se vean preocupados ante una Ley que va a normar sus actividades, va a regular su trabajo y los va a colocar en una posición distinta a la que han tenido hasta el presente.

Habrán dificultades de presupuesto: existen organismos que no pueden implementar la Ley por falta de presupuesto. Habrán dificultades de personal; no faltará quien diga que no puede implementar la Ley porque carece de personal preparado para ello, o que necesita más personal y no pudiendo tenerlo no la aplicará.

Por eso advierto que evidentemente esas dificultades prácticas serán excusas alegadas para que la Ley no entre en una plena vigencia.

#### V. IMPORTANCIA EVIDENTE DE LA LEY SANCIONADA

Si la Ley se aplica, como es nuestra esperanza, si a la Ley se le da plena vigencia como tiene que ser, se habrá transformado nuestra Administración Pública. Por eso suscribo plenamente lo que el doctor Brewer decía anteriormente, con esa sagacidad que todos les conocemos, de que esta Ley es posiblemente la más importante que se ha dictado para nuestra Administración Pública.

Hay que darse cuenta de lo que significará la plena vigencia de esta Ley. El doctor Moles, con la maestría que lo caracteriza, nos ha hecho un enunciado extraordinario de los aspectos teóricos de los procedimientos administrativos, de sus aspectos históricos y sus características jurídicas más importantes.

#### VI. ALGUNOS DE LOS ASPECTOS DE LA LEY

Hagamos una brevísima referencia, porque no quiero entrar en el campo que va a tocar a los demás expositores, sobre algunos aspectos de lo que va a significar esta Ley aplicada a nuestra Administración Pública.

##### a) *La obligación de resolver*

Por ejemplo, el hecho de someter como lo manda el artículo primero, a toda la Administración Pública Centralizada, Descentralizada, Estatal y Municipal, a las normas de la Ley. Veamos otro ejemplo: "Toda persona interesada (dice el artículo 2) puede dirigir instancias a los funcionarios públicos y éstos deben resolver sus peticiones". Este simple dispositivo para nuestra Administración Pública, será de repercusiones extraordinarias. Toda persona interesada puede dirigir

instancias o peticiones y éstos deben resolver. ¿Qué significa esto? Eliminar por completo los mecanismos tradicionales de silencio, de que al ciudadano no se le responde, de que no esté vigente en la práctica la norma constitucional por la cual el ciudadano tiene derecho de pedir y que se le dé una respuesta.

Si esta Ley se cumple solamente en este tema, se habrá hecho una transformación revolucionaria en nuestra Administración Pública.

El ciudadano tiene derecho a dirigirse al organismo público y éste tiene el deber de resolver; pero, no solamente el deber de resolver, sino que además la Ley le impone otras obligaciones en el artículo 3º; complementada por la del artículo 5º que establece que toda petición, salvo disposición expresa en contrario, debe ser resuelta dentro de los veinte días siguientes a su presentación.

Todos nosotros hemos tenido que ver en una u otra forma o tenemos que ver con la Administración. Los que somos abogados en ejercicio o hemos sido abogados al servicio de la Administración Pública sabemos lo que va a significar que en veinte días, salvo norma en contrario, deba resolverse lo que se pida a la Administración Pública. Hay que imaginarse ver cambiar la indefinida no resolución de los temas a través de su archivo con la necesidad, de que a los veinte días deben ser resueltos.

#### b) *La responsabilidad del funcionario*

La posibilidad de reclamo y sobre todo el artículo 6º, que fija la responsabilidad del funcionario, tendrán una repercusión extraordinaria. No una responsabilidad teórica, sino efectiva. El artículo 6º está relacionado con el artículo 100, que dice: "El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento o cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo establecido en esta Ley será sancionado con multa, entre el 5 y el 50 por ciento de su remuneración total".

Maquiavelo decía que el Príncipe no debía tocar tres temas: la vanidad de los hombres, que lo somos mucho, la honra de las mujeres, que es muy respetable y el bolsillo de los particulares. Y el legislador aquí se atrevió a tocar ese bolsillo. Hay que darse cuenta de que el sueldo del funcionario compromete, garantiza su actividad y si él omite actuar, si él viola la Ley, si él no se porta en la forma indicada en la Ley, tendrá una sanción que oscilará entre el 5 y el 50 por ciento de su sueldo.

Esto debe ser adminiculado a lo que indicábamos antes acerca de la presencia en la Administración Pública de una cantidad de personas por razones distintas al servicio público, del mecanismo aluvional de la Administración y de su desorganización y habrá que darse cuenta de lo que va a significar, como repercusión directa al ser aplicada estrictamente esta Ley, al ser aplicada la Ley

como decía Bolívar, “inexorablemente”, que el funcionario responsable de una de estas faltas que están indicadas aquí, sea sancionado, no en teoría, sino en la práctica con el 5 y hasta el 50 por ciento de su sueldo mensual.

c) *La motivación de las decisiones*

Señalo, además, lo que significa en la transformación de la Administración Pública, la obligación que establece la Ley de que se deba razonar, las decisiones; no es el capricho del funcionario sino que hay necesidad de razonar, de motivar las decisiones, eso hará necesario que se estudien los aspectos jurídicos referidos a un problema determinado y que se argumente, con base a la Ley, para poder motivar una decisión en tal forma, de que sobre ella puedan luego ejercerse los recursos que la misma ley permite.

d) *La necesidad de Reforma Administrativa*

Ahora, tal como lo establecen muchas de sus normas hay que darse cuenta que la Ley va a hacer necesaria la Reforma Administrativa. Uno de nuestros distinguidos colegas, de inteligente cabeza y de excelente preparación, el doctor Ney Himiob, hacía referencia a que esta Ley impone la reforma administrativa. ¿Por qué?, porque es incompatible la Administración Pública que existe con la vigencia de esta Ley.

Y además, la ley la exige específicamente. Por ejemplo, el artículo 30, dice: “La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad”, es absolutamente necesario implantar la reforma administrativa. Otras exigencias son en ese sentido la del artículo 31, sobre la necesidad de formar expedientes.

Ahora, formar expedientes significa procedimientos técnicos, organización, mecanismos adecuados de publicidad y secretaría, etc.

e) *La publicación de las normas*

Las normas del artículo 33 establecen que las disposiciones legales y administrativas que se vayan a aplicar deben ser publicadas en la *Gaceta Oficial* respectiva. Eso implica acabar con la legislación oculta. No me refiero a nada que ustedes desconocen, pero ustedes saben muy bien que en muchas partes de nuestra Administración Pública, a quien pregunta por qué norma se rige una materia, se le responde: “Esto aquí se hace así”. (Las sonrisas culpables que yo veo por allí, demuestran que no estoy diciendo nada falso). ¿Cómo se hace? Nadie lo sabe. La norma no está publicada, la norma no se conoce, la norma se le aplica al particular que queda así desasistido. La Ley nueva impone a que hay que publicar la norma, que aparezca en la *Gaceta Oficial*, que el público la pueda cono-

cer, estudiar, analizar e impugnar, si acaso es necesario, desaparece. El "derecho" oculto, misterioso, secreto, desaparece. En otras etapas, en otras circunstancias, en otros sistemas políticos es perfectamente factible que existan estas clases de normas secretas que el público no conoce. En un sistema democrático es absolutamente incompatible con la realidad democrática del país que exista un derecho vigente pero secreto, que no se conoce.

f) *El orden de trámite*

El artículo 34 establece un principio muy importante de igualdad democrática, debemos darnos cuenta de que la democracia no consiste únicamente en elegir cada cinco años al Presidente de la República, sino que tiene múltiples manifestaciones en la vida política. Uno de esos principios de igualdad democrática está contenido en el artículo 34 que dispone que los asuntos se despachen en el orden en que fueron presentados. Significa que sólo el orden de la presentación de los asuntos, debe ser el orden de la resolución. Esto implica, en determinados sectores, cambiar por completo su mecánica de decisión: no se ventilarán asuntos porque son o no importantes; o por su cuantía, sino por el orden de su trámite.

Establece el artículo 41 y siguientes normas sabias sobre términos y plazos (a lo cual ya hacía antes referencias). Está explicada la forma cómo se calculan los plazos y los términos dentro de la Administración Pública, con lo cual se deberá acabar la arbitrariedad de que se decida cuando le parezca al funcionario.

g) *Otras normas*

La Ley ordena algo que creo básico para el respeto de la justicia (al fin y al cabo el derecho es darle valor a la justicia) son las normas sobre inhibición, que impiden al funcionario, cuando tiene interés en la materia que se está analizando, participar en el trámite y en la decisión. Aunque en la práctica pudo haber funcionado en determinados momentos, se conoce muy bien que la falta de inhibición, al asumir funcionarios la facultad de decidir sobre temas en los cuales tenían evidentemente interés, ha sido una de las causales de injusticia y de creación de situaciones irregulares dentro de nuestra Administración Pública.

## VII. CONSIDERACIONES FINALES

Yo señalo que para el profesional del Derecho, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos va a significar una transformación completa en su actividad profesional, ¿por que?, porque la actuación dentro de la Administración Pública va a tener un sentido técnico, jurídico; un sentido distinto al que ha tenido hasta ahora. Para actuar ante un organismo público, de acuerdo con esta Ley, habrá que estudiar el problema, analizar la situación jurídica, alegar

normas vigentes, presentar argumentos derivados de la Ley. Esto significa que en la formación del profesional del Derecho, será necesario en forma absoluta, el conocimiento de los procedimientos administrativos, tal como al abogado que ejercer ante los Tribunales, es necesario el conocimiento del procedimiento judicial; será necesario que conozca a fondo la legislación de los temas sobre los cuales está trabajando. Eso transformará, en forma radical el ejercicio profesional del abogado ante la Administración Pública.

La vigencia de la Ley va a significar, en forma importante el que la Administración Pública tendrá que estudiar las decisiones, tener funcionarios mejor preparados, razonar sus disposiciones, enfrentar el posible o seguro examen de la resolución por parte de los superiores y los organismos contenciosos y la publicidad de sus decisiones.

Con esta Ley la Administración Pública se reorientará hacia sus verdaderos fines: ese proceso tardará un tiempo; no hay que pensar que la simple entrada en vigencia de esta Ley significará su plena aplicación; durante un tiempo habrá dificultades, graves unas, sencillas otras, superables todas.

El proceso será accidentado; hace falta una voluntad política de imponer la vigencia de esta Ley; hace falta una voluntad general de hacer que esta Ley se respete; hace falta una voluntad general para hacer que esta Ley se estudie y se aplique. Es necesario que se cambie el destino de la Administración Pública, porque esta Ley impone que la Administración se use exclusivamente para sus fines muy propios, si no sucede así la Ley será letra muerta.

Esta Ley evidentemente no es ni buena ni perfecta, tiene múltiples defectos que la jurisprudencia tendrá que ir señalando y que el legislador tendrá que corregir.

Saludo con alegría que esta Ley esté vigente, porque creo que ella transformará nuestra Administración Pública; está en manos de nosotros, a quienes nos corresponde estudiarla, enseñarla y aplicarla.





## LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACION EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ

El tema que me toca tratar hoy es un tema complejo, difícil, hermoso, el tema de Las Potestades de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pero antes de entrar de lleno al análisis de la materia, sin que la introducción se transforme en algo demasiado extenso, quiero plantear como punto primero cuál es el contenido fundamental de una ley de procedimiento administrativo.

### I. CONTENIDO FUNDAMENTAL DE UNA LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

¿Qué es una ley de procedimiento administrativo? Para dar una respuesta a tal interrogante no hay que dejarse confundir por los nombres, por las designaciones. En efecto, una consideración superficial diría que una ley de procedimientos administrativos es un texto en el cual se regula la actuación de la Administración, la forma como se articulan sus decisiones; el ámbito y esfera de tal proceder. Visto así, estaríamos atendiendo estrictamente al valor semántico del título empleado: una ley de procedimientos será con ello la que establezca los elementos y las secuencias de las específicas actuaciones administrativas.

Ahora bien, si se sigue tal criterio, se estará viendo sólo la parte externa: se estará diciendo que el árbol es la fronda; que la casa es la fachada; que la labor docente es la clase que se dicta y, ¿qué del delicado mecanismo que mantiene las ramas?, ¿cómo calificar la armoniosa estructura de los ambientes?, ¿dónde ubicar las largas horas de estudio y de sistematización? No, para llegar a definir esa actuación articulada, el legislador tiene que trabajar previamente el campo donde ha de plantear sus reglas operativas; las cuales en definitiva van a resultar de un valor muy relativo, por cuanto lo que se busca no es la uniformidad del trámite sino la imperatividad de los principios que lo rigen.

¿Qué está en el *sustratum* de una ley de procedimiento? Ante todo la organización; la determinación de las figuras subjetivas que integran la estructura administrativa y las reglas o principios que rigen su actuación. Ha de señalarse de inmediato por lo que respecta a la ley mencionada que en este campo el legislador ha sido particularmente pobre, resultando incluso tal calificativo, eufemístico.

Una vez descrito el cuadro anatómico y las reglas fisiológicas de los centros de referencia de la actuación administrativa; la segunda tarea de la ley es la de establecer las modalidades operativas que hagan de esa estructura un aparato eficiente, capaz de obtener los fines que le son asignados. Como puede apreciarse la ley debe traer al campo del Derecho las reglas técnicas en las cuales se han expresado los principios de "buena administración", de maximización y eficiencia del actuar de la Administración.

Concluida la estructura y delimitadas las modalidades básicas de su *modus operandi*, aparece de inmediato la necesidad de guiar la actuación del administrado que se pone en contacto con la Administración para hacer valer frente a ella sus pretensiones. La tarea de la Ley frente al mismo será de dotarlo de las garantías necesarias para que tales pretensiones sean procesadas debidamente en toda su magnitud hasta llegar a los centros de poder que habrán de tomar las decisiones. Se me ocurre que al pasar a la etapa sucesiva, que es la determinación de las potestades que la Administración tiene frente al administrado, el legislador no hará otra cosa que continuar la regulación de la fase anterior, porque las potestades, al ser definidas, van a ser delimitadas, esto es, van a delinear los límites del poder de supremacía de la Administración, lo cual constituye la mejor garantía de los derechos de los administrados.

Sólo en este campo perfectamente elaborado podrá el legislador establecer las formas de proceder concatenadas dirigidas a la obtención de los fines específicos que la Administración ha de cumplir, esto es, los procedimientos administrativos. De allí, que el tema relativo a las potestades de la Administración bien puede ser comprendido en la esfera de los límites de su supremacía frente al administrado y, en consecuencia, incluirse tales limitaciones en el ámbito de las garantías individuales. Es lo anterior la esencia de una ley de procedimiento administrativo, lo cual debidamente enumerado nos indicará que el contenido básico de una normativa de este tipo ha de ser:

1. La organización administrativa, entendida bajo sus ángulos más resalantes: la estructura básica de las figuras subjetivas que la integran; los principios que rigen las relaciones entre ellas; la potestad de creación y modificación de dichas estructuras.

2. Las reglas de eficacia de la actuación de las estructuras perfectamente definidas. (Reglas de buena Administración).

3. Las garantías de los administrados en las actuaciones en las cuales están en juego sus pretensiones.

4. Las potestades de la Administración.

5. Las distintas formas de actuación (procedimientos) debidamente articulados para la obtención de los fines específicos.

El tema que me ha sido asignado es el de las potestades de la Administración.

## II. UBICACION DE LAS POTESTADES PUBLICAS EN LA ESFERA DE LAS SITUACIONES JURIDICAS

La materia relativa a las potestades públicas pertenece al campo de la Teoría General del Derecho, debiendo ubicársele específicamente en el mismo, bajo la noción más genérica de "situaciones subjetivas" o "situaciones jurídicas" (expresión felizmente usada por el constituyente del 61, en el tantas veces citado artículo 206, por todos los administrativistas presentes). La situación jurídica alude al conjunto de facultades y de deberes, comprendidos ambos en todos y cada uno de los grados que pueden revestir, los cuales conciernen a un sujeto o a una figura subjetiva en general.

Presupuesto, esto es, condición para la existencia y operatividad (o para alguno de tales elementos solamente) de las situaciones jurídicas, son las *cualidades subjetivas*, constituidas por las formas de ser que el derecho acuerda a los titulares de las mismas. Las cualidades subjetivas son: *la capacidad jurídica, la capacidad de actuar* y el *status*.

Las situaciones jurídicas subjetivas giran todas en torno a una noción que está en la esencia misma del ordenamiento jurídico: la noción de *interés*, y de los distintos grados que ella representa, creando así las diferentes *posiciones subjetivas*, que están constituidas por la relación entre un sujeto y un interés específico. Cuando el interés es tutelado por el ordenamiento jurídico, al mismo corresponde como contrapartida el deber de otros sujetos de respetarlo, sin que pueda por el contrario afirmarse que a todo deber se contraponen necesariamente un interés jurídicamente relevante y por ello protegido. Vista la dualidad "interés-deber", podemos señalar que las posiciones jurídicas se clasifican en base a la presencia de cualquiera de dichos elementos en: *Posiciones jurídicas favorables* y *posiciones jurídicas desfavorables*. Las primeras están constituidas por el *derecho subjetivo*, que es el interés directamente protegido por el ordenamiento y, por el *interés legítimo* que es el interés sólo indirectamente protegido, a través del reconocimiento a su titular del poder de invocar la eventual violación de las normas impuestas para el ejercicio de las potestades. Hay quienes agregan a las dos figuras anteriores la de la *expectativa administrativa*, pero en su contra ha sido alegado, y con razón, que si no está reconocida por el derecho no tiene re-

levancia jurídica alguna y, si lo está, no puede ser otra cosa que un interés legítimo. Las posiciones *Jurídicas favorables* son los *deberes* y las *obligaciones*.

¿Dónde ubicar en este amplio cuadro de las situaciones jurídicas a la figura que es objeto de nuestro estudio, esto es, a las potestades?

Para la doctrina moderna la *potestad*, al igual que la *facultad*, no son verdaderas posiciones jurídicas, sino manifestaciones de las mismas. La potestad es la posibilidad de modificar el mundo del derecho y tiene como contrapartida a la SUJECIÓN, que es la situación en la cual se encuentran los sujetos sobre los cuales recae el efecto de su ejercicio. Las FACULTADES consisten simplemente en la posibilidad de realizar una acción cualquiera, consentida por el derecho.

Ubicadas en su cuadro conceptual, pasemos a analizar las POTESTADES PÚBLICAS.

### III. POTESTADES PUBLICAS

En doctrina a la potestad se le denomina igualmente PODER, o bien, PODER JURÍDICO (esto último para distinguirlo del poder político). Debe señalarse sin embargo, que para algunas las nociones no son equivalentes.

La materia, como ya se dijo de todo el género al cual pertenece, se ubica en la Teoría General del Derecho, y por ello se trata de nociones comunes, tanto al Derecho Público como al Derecho Privado. En efecto, el concepto de potestad está presente en la figura de la patria potestad, en la potestad marital, en la función del albacea testamentario; en la potestad del representante legal, etc. Se manifiesta en el Derecho Romano en el *imperium* del cónsul y en la *auctoritas* del pretor en el período republicano.

¿Hay alguna diferencia entre la potestad del derecho privado y la del derecho público?

En el derecho privado el titular de la potestad sustituye al titular de un interés, no existiendo tal sustitución en el derecho público. En efecto, si un ente público tiene una potestad la ejerce a nombre propio, no a nombre de las colectividades o de los grupos, los cuales pueden ser los portadores sustanciales de tales intereses; pero no son sus titulares jurídicos, porque no son como tales, figuras subjetivas.

Las potestades en el derecho privado emergen de la necesidad de sustituir incapaces, ausentes sujetos inciertos o futuros; personas carentes de legitimación. En el campo del derecho público las potestades no son posiciones jurídicas derivadas de un tercero sino atribuidas directamente a la figura que la ejerce.

Por lo que atañe a la terminología, vamos a identificar los términos PODER y POTESTAD; pero no sin antes hacer la advertencia de que al PODER se le atribuyen varios significados, a saber:

1. Un significado ORGANIZATIVO, en virtud del cual el poder es un conjunto de órganos que se encuentran institucionalmente vinculados. Es en tal sentido que se habla de Poder Legislativo, Poder Judicial.

2. Un significado que alude a un derecho potestativo, esto es, a la facultad de utilizar el medio (acción, recurso, solicitud) dirigido a hacer que un órgano autoritario modifique una situación jurídica determinada.

3. Puede ser el significado del contenido de cualquier situación subjetiva de ventaja, en cuanto poder de querer algo produciendo efectos jurídicos.

4. Y finalmente, la manera como se pone de manifiesto la supremacía del Estado para la satisfacción de los intereses públicos.

En vista de lo dicho precedentemente de que, vamos a equiparar los términos poder y potestad, el efectuar tal equiparación implica que sólo tendrán relevancia las dos últimas nociones expuestas.

La potestad en realidad recuerda por alguno de sus rasgos a la "carga" procesal que pesa sobre los litigantes: una posición jurídica que conlleva facultad de actuar y al mismo tiempo un deber de actuar. Respecto a la potestad, si quisiéramos desmenuzar sus elementos característicos, deberíamos señalar que la misma tiene las siguientes notas:

1. Su contenido es la situación subjetiva, en virtud de la cual una figura subjetiva tiene deberes y derechos de actuar.

2. Las actuaciones a las cuales se destinan son de naturaleza pública, por cuanto están dirigidas a satisfacer los intereses de la colectividad.

3. Por lo antes dicho, el ejercicio de la potestad es una "función"; esto es, una actividad funcionalizada, por cuanto se trata de actuaciones que en su conjunto se dirigen a la obtención de un fin específico.

4. La potestad es una manifestación de la supremacía de la Administración frente al administrado, y por ello, opera en la actividad administrativa regida por el Derecho Público.

5. Como consecuencia de lo anterior, el administrado, dotado obviamente de las garantías necesarias, se encuentra sin embargo en una situación de sujeción frente a su ejercicio.

6. La potestad como actuación de una función pública, es tal como lo señala Santi Romano, al mismo tiempo *libre y vinculada*. Es vinculada, en cuanto no sólo el sujeto que la ejerce no puede superar ciertos límites, sino que debe ejercerla si lo requieren, cuando lo requieran y como lo requieran los intereses para los cuales han sido establecidas. De allí, que la libertad no es nunca el "pleno arbitrio", sino el "prudente arbitrio".

7. Características de la potestad es su *irrenunciabilidad*, en el sentido de que el titular que ha de ejercerla no puede renunciar a la misma en forma absoluta; igualmente debe anotarse su *imprescriptibilidad*, por cuanto no se pierde por el transcurso del tiempo. Lo anterior no se contradice con los límites que algunas leyes ponen a su ejercicio temporal, por cuanto en tales casos, el legislador consideró que ciertos intereses eran superiores y prioritarios, y para protegerlos, limitó los normales poderes de actuación de la Administración frente a ellos. Finalmente su *indisponibilidad* en el sentido de que no son objeto de actos de disposición por parte de su titular quien no puede modificarlas sustancialmente; ni enajenarlas.

8. Diferencia sustancial con el derecho subjetivo, es que el mismo se desarrolla y cierra en el ámbito de un actual y concreto vínculo con una cosa determinada, o con otros sujetos determinados. La potestad es por su naturaleza general, respecto a las personas o a las cosas hacia las cuales puede desarrollarse, aun cuando ellas puedan ser individualizadas.

En cierto sentido puede considerarse que la potestad no implica una pretensión concreta del sujeto que la ejerce frente a otro, elemento este que es esencial en el derecho subjetivo. Como se señaló, en la potestad, el sujeto pasivo está en situación de sujeción. Por ejemplo, en el caso de la revocación, el beneficiario del acto revocado no se encuentra con una obligación frente a la Administración, sino en el deber de someterse a dicha decisión. En el derecho subjetivo, su ejercicio implica la obligación del sujeto pasivo.

Vamos a pasar ahora al análisis de la primera y más apasionante de las Potestades de la Administración: La potestad revocatoria.

#### IV. POTESTAD REVOCATORIA

Es de advertir al efecto que, después del análisis de la potestad revocatoria, vamos a analizar otras potestades en el siguiente orden: la potestad de anulación, la potestad de convalidación, la potestad de autotutela. Esbozaremos someramente la potestad organizativa y pasaremos a la potestad sancionatoria, con sus distintas modalidades. Por lo que atañe a la potestad interpretativa, haremos un simple esbozo de ella y en el mismo sentido actuaremos, respecto a la potestad inquisitiva.

La potestad revocatoria es el poder de la Administración de retirar, de extinguir, los efectos de los actos administrativos que sean contrarios al interés que ella tutela.

La revocación en general es uno de los problemas más polémicos del campo del derecho. A través de ella se plantea la posibilidad de que un sujeto extinga un acto precedentemente dictado en su propia esfera, por considerar que tal acto no atiende a los intereses que tutela o que ya no existe correspondencia entre

dichos intereses y el acto mismo. En el planteamiento que hemos efectuado, hemos sugerido dos posibilidades: posibilidad primera; el acto no satisfizo nunca los intereses a los cuales estaba destinado. Hay una falta de mérito originaria del acto. El actor ponderó los intereses pero hizo una escogencia equivocada. Pongamos un ejemplo: la Administración ordenó la apertura de una vía para aliviar el tránsito de una autopista, en vista del cierre de una de las salidas de las cuales originalmente se disponía. La vía en cuestión que ha sido abierta conduce a una calle relativamente estrecha que no tiene, en consecuencia, capacidad de absorber el tránsito, transformándose así en una fuente de constantes congestionamientos que, en lugar de facilitar la fluidez en la autopista, por el contrario la entorpece. La Administración ha tomado una decisión contraria a los intereses tutelados. La medida es equivocada. Se trata de una inconveniencia originaria del acto. Debe advertirse que hay quienes consideran que esta hipótesis es ajena a la figura de la revocación, colocándola como un vicio de mérito del acto, y en consecuencia, como una causa de anulación, posición que, obviamente no compartimos.

Posibilidad segunda: la Administración ha acordado la extinción de una especie particular de mamífero por considerar que sus pisadas erosionan la tierra. Al año de la aplicación de la medida, cuando la especie comienza a extinguirse acarreando graves daños a los productores de la zona que utilizaban la leche del mamífero para la preparación de quesos y dulces, los ecólogos denuncian la ruptura del equilibrio natural: ese delicado equilibrio que hace que del vuelo de una mariposa dependa la floración de todo un sembradío. Inicialmente la medida presentaba resultados positivos: complementada con un eficiente regadío, los suelos comienzan a renacer; pero el animal en extinción constituía el control de los roedores que, liberados del mismo, invaden las zonas. Se trata de una inoportunidad o inconveniencia sobrevenida. Originalmente el acto estaba conforme con los intereses, o por lo menos, parecía conforme con ellos. De pronto deja de serlo.

En el campo de la Teoría General del Derecho se han planteado dos tesis fundamentales sobre la estabilidad de los actos: la primera, que surge en el tiempo, que considera que existe una potestad revocatoria absoluta en el actor del acto, por cuanto quien puede crear ciertos efectos, puede extinguirlos y modificarlos. En contra de lo anterior, se ha afirmado la objetividad e intangibilidad de las decisiones emanadas, en el sentido de que las mismas se desprenden del sujeto que las dicta y adquieren su propia individualidad, por lo cual una vez perfeccionadas, escapan al poder del autor porque ya no le pertenecen, pasando a constituir elementos objetivos sobre los cuales el mismo no puede incidir. Ninguna de las dos tesis es admisible en forma absoluta, porque es indudable que el autor del acto tiene cierto control sobre sus decisiones y, asimismo es cierto que tal poder no es total y completo, por cuanto la declaración adquiere una propia entidad objetiva.



Debe sin embargo señalarse que los partidarios de la primera tesis se repliegan en una consideración más limitada, considerando que la potestad revocatoria es absoluta en el caso de los actos discrecionales. El argumento en contra se encuentra en el hecho de que no existe una potestad intrínseca de revocación del acto, sino que ello constituye un elemento extrínseco y externo, pudiendo incluso, en una misma categoría de proveimientos subsistir o no, dependiendo de que exista en la Administración la potestad de aportar modificaciones al vínculo creado y, en consecuencia, de eliminar los efectos del proveimiento.

De allí que la potestad discrecional y la potestad de modificar discrecionalmente el vínculo, son elementos distintos, no derivando la segunda de la primera.

La doctrina, representada fundamentalmente por Alessi (tanto en su libro *La revoca nel Diritto Amministrativo*, como en el artículo sobre la materia que constituye la "voz" correspondiente del *Novissimo Digesto Italiano*), considera que los elementos fundamentales de la noción de revocación son los siguientes:

1. La revocación no alude directamente al acto jurídico, sino al vínculo surgido del mismo.

2. La revocación actúa así sobre la situación jurídica producida por el acto, en el sentido de eliminarla *ex novo*, restableciendo la situación jurídica anterior.

3. El acto como tal no puede ser extinguido ya que, aun cuando se niegue toda validez a la teoría de la cosa juzgada administrativa y a los principios que de la misma derivan, no puede prescindirse del hecho de que un acto jurídico válido estuvo en el mundo del derecho y produjo sus efectos. La revocación sólo podrá impedir que tales efectos continúen actuando, que perviva la relación jurídica creada por el acto.

4. La acción de revocación aparece encuadrada en la más amplia de modificación de la situación jurídica existente y no en la de extinción.

De todo lo anterior emergen una serie de consecuencias que igualmente podemos enumerar para facilitar la exposición, en la siguiente forma:

A. La potestad de revocación por parte del declarante podrá admitirse sólo respecto a actos que hayan producido sus efectos, en relación con situaciones jurídicas de las cuales éste sea actualmente titular.

La potestad de revocación deriva de la potestad de actuar en general, pero sólo es posible su ejercicio cuando subsista la posibilidad de modificar el vínculo jurídico creado.

B. La posibilidad de revocar los actos no se encuentra en una condición de tales actos en sí mismos, esto es en el hecho de que los actos sean revocables

o irrevocables, sino en una condición relativa al vínculo creado y deriva de una divergencia actual entre la permanencia de los efectos del acto que ha de ser revocado, en relación con el interés actual del declarante. Lo anterior constituye la fundamental diferencia entre la revocación y la anulación, por cuanto en esta última existe una divergencia entre el acto en sí mismo y el ordenamiento jurídico.

La revocabilidad del acto administrativo no diverge en su esencia de la revocación de los actos jurídicos en general, aplicándose al igual que a ellos, los siguientes principios:

1. La revocación de un acto administrativo, es la eliminación de los efectos producidos en una relación jurídica surgida por un proveimiento. *Mutatis mutandi*, es la misma situación en el caso del acto jurídico de la revocación del acto en general.

2. Por cuanto la revocación alude directamente al vínculo jurídico, y no al acto, sólo procede en base a elementos imputables a dicho vínculo y no a elementos imputables al acto mismo. Específicamente, el fundamento estriba en una divergencia actual entre el interés público y la permanencia de los efectos producidos en relación con el vínculo creado por el proveimiento.

3. La revocabilidad concreta de un proveimiento no depende de una condición objetiva e intrínseca del mismo, sino de un elemento extrínseco como es la subsistencia, en el caso concreto, de una potestad de revocación que a su vez, deriva a falta de una atribución expresa, de una potestad discrecional de modificar el vínculo, en relación con el cual se han producido los efectos del proveimiento que ha de ser revocado.

4. La revocación constituye el desarrollo de una actividad propia de la administración activa y no de una actividad de la administración contralora. En efecto, el acto revocatorio es administración activa, no es administración de control.

#### *Eficacia de la revocación en el tiempo*

Pareciera una verdad indiscutible el afirmar que la revocación opera con efectos *ex nunc*, sólo hacia el futuro; en cuanto que la anulación opera con eficacia *ex tunc*, hacia el pasado, constituyendo esta circunstancia el elemento diferencial básico entre ambas instituciones. La verdad se aleja de esta simple fórmula. Una parte muy autorizada de la doctrina distingue entre la revocación del proveimiento originalmente inoportuno y la que opera sobre dicha inoportunidad cuando es sobrevenida. Al efecto, Zanobini estima que cuando se trata de la primera hipótesis, la revocación tiene eficacia *ex tunc*, es decir, análogo a que le es reconocida a la nulidad. En contra se manifiestan otros tratadistas, algunos más recientes, y entre ellos Zandulli, quien considera que, si bien la discordancia de

un acto con las reglas de buena administración lo hace inoportuno, no por ello el mismo debe considerarse como inválido. Para este último autor, la Administración por sí misma es llamada a valorar la oportunidad de la propia acción y se violaría el principio superior de seguridad y certeza de las situaciones jurídicas, si se dejara a los particulares ilimitadamente expuestos a la posibilidad de que una sucesiva y diferente valoración de la oportunidad de la propia actuación llevase a la Administración a extinguir *ab initio* sus actos. En este mismo sentido se pronuncia la Casación italiana. La sentencia más reciente es la del 54, de las Sesiones Reunidas de la Casación italiana de 7-10-1954, n. 3.357), e igualmente, el Consejo de Estado (Sección V, en sentencia del 14-11-58, número 857). Sin embargo, Zanobini estima que los argumentos anteriores no aparecen bien fundados. El daño injusto que se dice derivaría a los derechos y a los intereses privados por la eficacia retroactiva, pierde importancia si se tiene en cuenta la diferencia entre actos revocables y no revocables. Admitido que un acto sea revocable, para Zanobini, no hay razón para no aplicar el principio lógico por el cual cualquier retiro del acto que se funde en motivos contemporáneos a su formación, debe tener efecto desde el mismo momento de su nacimiento. La revocación en el caso específico tiene la misma justificación de la anulación: ambos se presentan como los medios de los cuales se vale la Administración para tutelar el interés público. Cuando se trata de la revocación fundada en nuevas exigencias del interés público, para Zanobini este proveimiento no puede tener efecto sino *ex nunc*.

Pensando en voz alta en relación con el problema planteado, consideramos que el efecto retroactivo de una decisión no puede recaer sino sobre el acto viciado o afectado; es una ficción considerar que recae sobre los efectos. Declarada la nulidad de un acto, éste ya no existe, no existió nunca y, por ello sus consecuencias no tienen una base de sustentación, salvo que la ley expresamente deje a salvo ciertos intereses (los hijos putativos, por ejemplo, en el campo del matrimonio nulo). Ahora bien, si la revocación como hemos visto no se refiere al acto sino a sus efectos, la declaratoria posterior de que el acto era inoportuno no va a lesionar su existencia como tal, por lo cual mal podrían afectarse los efectos que el mismo válidamente produjo. De lo anterior estimamos que la revocatoria por ser inoportuno el proveimiento originario, tiene el mismo alcance de la revocatoria del proveimiento que es inoportuno por circunstancias sobrevenidas al momento de su emanación. La revocatoria tendrá siempre efectos *ex nunc*, hacia el futuro. Distinta es la situación, que no ha de confundirse con la revocación, de que el ordenamiento jurídico establezca como requisito del acto el mérito del mismo. La falta de mérito, en tal caso, constituirá un vicio de ilegitimidad y lo procedente contra el mérito no será la revocatoria sino la anulación.

## *Diferencia entre revocación y anulación*

Diferencia entre revocación y anulación. Los límites entre la anulación y la revocación, relativos al contenido que es el único y verdadero elemento diferencial que ha de tomarse en cuenta, son a nuestro entender, perfectamente claros, vamos a establecerlos en base a los elementos más resaltantes:

### 1. En relación con el fundamento

La potestad de anulación tiene como fundamento para la Administración Pública a la cual le es atribuida, la posibilidad de eliminar los actos contrarios al derecho objetivo, esto es, de eliminar los actos viciados. La potestad de revocación tiene como fundamento para la Administración que la ejerce, la posibilidad de eliminar una situación jurídica determinada que ha surgido como consecuencia de la emanación de un proveimiento que no es ilegítimo, y en consecuencia, es inatacable mediante la potestad de anulación.

### 2. Segunda diferencia en relación con el motivo de la decisión

En la potestad de anulación, la decisión versa sobre un vicio de proveimiento.

En la potestad de revocación, el objeto radica en la divergencia actual entre el interés del sujeto que ha emanado el proveimiento y el que determinó su emanación.

### 3. Tercera diferencia: en relación con la naturaleza de la actividad

La potestad de anulación presupone una potestad de control.

La potestad de revocación no implica, como se señaló, una actividad de control, sino de administración activa.

### 4. Cuarta diferencia: en relación con el objeto de la decisión

La anulación recae sobre el acto. Es la eliminación del proveimiento.

La revocación recae sobre las situaciones jurídicas creadas por el acto.

### 5. Quinta diferencia: en relación con el efecto

La anulación surte sus efectos *ex tunc*, hacia el pasado.

La revocación surte sus efectos *ex nunc*, en el sentido de lo que se quiere impedir es la supervivencia de las relaciones jurídicas surgidas en virtud del acto, eliminándolos a partir de la fecha de la decisión revocatoria. Alessi considera, y lo cito porque es la monografía de mayor importancia en la materia, que la revocación tiene el poder de restablecer la situación jurídica existente en el momento de la emanación del acto. Esta consideración a nuestro modo de ver, es equívoca, por cuanto si se habla del restablecimiento de una situación jurídica anterior al acto sobre cuyos efectos recae la revocación, se está aludiendo

a un efecto retroactivo de la misma que, obviamente no posee, ni puede poseer si se acepta como hemos aceptado que ella sólo impide la supervivencia de la situación actual que es inconveniente.

6. Y finalmente, una diferencia en relación con la naturaleza del procedimiento

Tanto la anulación como la revocación se ubican en la esfera de los procedimientos de segundo grado, esto es, de aquellos que tienen por objeto procedimientos o actos administrativos anteriores. Ahora bien, estos procedimientos se clasifican en la siguiente forma: a) Procedimientos de reexamen, y b) Procedimientos de revisión. Los procedimientos de reexamen, tal como su nombre lo indica, se destinan a “reexaminar” el proveimiento dictado, es decir, a descomponer aquella articulación que ya está formada. Ese reexamen está dirigido a los fines de determinar su validez, de allí que, obviamente, la anulación será un procedimiento de reexamen, en cuanto que la revocación es por esencia un procedimiento de revisión. Los procedimientos de revisión no afectan la mecánica, la estructura del acto, ni mucho menos, sino el resultado de la actuación, el cual se transforma en revisión del vínculo cuando el proveimiento ha nacido legítimo, en forma tal, de establecer su correspondencia con el interés público primario.

#### *Fundamento de la revocación*

La revocación se fundamenta en dos tesis que, a pesar de que surgieron en forma separada en el tiempo y se manifestaron como antagónicas; sin embargo, hoy en día pueden coexistir, gracias al hecho de que explican dos modalidades distintas de la revocación. Estas tesis son: la teoría de *Ius Poenitendi*, mantenida por Santi Romano, y Ranelletti. Y la teoría del hecho sobrevenido. La primera tesis se fundaba en el carácter unilateral del proveimiento, lo cual permitía la aplicación de un *contrarius consensus*. Se razonaba diciendo que la Administración debe cuidar los intereses públicos y por ello tiene un derecho potestativo a cambiar sus criterios y decisiones anteriores si los mismos pudieran ocasionar consecuencias negativas para la colectividad sobre la cual inciden.

La revocación representaría así, de acuerdo con la tesis expuesta, el ejercicio de la misma potestad en base a la cual fue emanado el acto. Tal potestad no se agota con la emanación del proveimiento, sino que comprendería también el poder de rever la propia obra y de modificarla en base a una valoración distinta de las circunstancias de hecho y del interés público.

La jurisprudencia no acogió nunca esta concepción, considerando que la misma implicaba el máximo arbitrio de la Administración y fue tal posición lo que hizo surgir la tesis que analizaremos de inmediato.

## *Teoría del hecho sobrevenido*

Esta tesis se fundamenta en la consideración de que el proveimiento administrativo legítimo, oportuno, regular, conveniente, constituye la manera óptima de satisfacer el interés público en el momento en el cual es adoptado. Ahora bien, sucesivamente, con posterioridad a la emanación del proveimiento, se pueden producir hechos en virtud de los cuales el proveimiento adoptado deje de ser la forma óptima de obtención y de atención del interés público. Se da un hecho sobrevenido que genera en la Administración el poder de eliminar el proveimiento. La función de la Administración Pública es proveer en la mejor forma posible a la satisfacción de los fines públicos. Si el acto que ya ha sido dictado se manifiesta inadecuado para tales fines, bien porque fueron mal apreciadas las circunstancias y las necesidades generales en el momento de la emanación del acto, o bien, porque en un tiempo sucesivo tales circunstancias y tales necesidades sufrieron una modificación que hizo que el acto no fuese ya adaptado a su fin, la Administración tiene facultad de retirarlo en todo o en parte, a fin de sustituirlo por otro más idóneo.

Ambas tesis pueden fundamentar la revocación en un derecho positivo moderno. El fundamento en el *Ius Poenitendi* es admisible en los casos en que el proveimiento de primer grado no haya adquirido eficacia. Se aplica así un principio general, válido para todos los actos jurídicos, en vista del cual, antes de que se haya producido el efecto, la declaración es siempre disponible para su autor. Los casos específicos de la revocación fundada en el *Ius Poenitendi*, son: a) los proveimientos sometidos a control durante el lapso de tiempo (generalmente breve), en el cual se espera la emanación del acto de control; b) Está también el caso de los proveimientos de efectos generales o preliminares antes de que sean adoptados los proveimientos de actuación específicos (relativos a la contratación, a las aprobaciones, etc.).

Más extenso es el campo de la revocación, fundado en el hecho sobrevenido. Se aíslan en este grupo dos subespecies: los casos en los cuales se produzca la pérdida sobrevenida de un presupuesto legal. El segundo caso es el de la variación sustancial sobrevenida de la situación de los intereses existentes en el momento de la emanación del acto. A nuestro entender, la primera hipótesis no es una verdadera revocación sino un caso de decaimiento o decadencia del acto, que no es una forma de modificación de la administración del acto como es la revocación, sino que es un acto extintivo. Efectivamente, el decaimiento o decadencia se produce por la pérdida sobrevenida de circunstancias de hecho o de derecho esenciales para la subsistencia del acto. Para los que aceptan la anterior bipartición, la revocación es en el primer caso un acto esencialmente vinculado; en cuanto que en el segundo es ampliamente discrecional, por cuanto faculta al órgano que la declara para hacer valoraciones sobre las modalidades del interés.

Llegados a esta altura de nuestra exposición, estamos entrando al campo más espinoso, a ese punto de la ruta que todos tienen miedo de transmitir. Efectivamente, vamos a analizar los límites de la potestad.

### *Límites de la revocabilidad*

Durante mucho tiempo se tuvo como axiomático el principio de que el límite de la potestad revocatoria se encontraba en la subsistencia de los derechos subjetivos de los particulares. Se decía que, si el acto había creado derechos (“derechos adquiridos”), era por ello irrevocable. Esta tesis hoy en día es rechazada por la simple constatación de que el derecho positivo acepta la revocación de actos creadores de derecho, siendo particularmente ilustrativo el caso de las concesiones y, hoy en día se ha generalizado, incluso, la figura de la “revocación con indemnización”. La tesis anterior es sustituida por la que estima que el límite de la revocación se encuentra en la posibilidad del órgano revocante de disponer o no de los efectos del acto. Es la llamada tesis de la “disponibilidad de los efectos”. En virtud de ella, son irrevocables aquellos actos sobre cuyos efectos la Administración no pueda actuar. Se le critica sin embargo que, en la noción de “disponibilidad de los efectos”, se encuentra implícita la noción de revocación, en razón de la cual, decir que es revocable el proveimiento siempre y cuando la autoridad que lo dicta pueda disponer del efecto creado por el proveimiento mismo, equivale a decir que es revocable el proveimiento revocable, lo cual es una simple tautología.

Alessi —y volvemos a citarlo en base a que es quizás uno de los más densos en el estudio de la problemática— considera que, para comprender el límite de la potestad revocatoria, es necesario distinguir entre las distintas formas cómo se realiza la vinculación de los derechos subjetivos con el proveimiento que ha de ser revocado, ya que, cuando se habla de relaciones entre la potestad de revocación y los derechos subjetivos de los particulares no se hace referencia al derecho subjetivo en abstracto, sino a determinados derechos subjetivos concretos.

Alessi distingue así en lo que toca a la vinculación, las siguientes situaciones:

En primer lugar, están los derechos subjetivos *directamente* vinculados con el proveimiento que ha de ser revocado, en cuanto se trata de derechos que surgen como efecto directo del proveimiento. Ejemplo, en el proveimiento de una concesión, el uso exclusivo de una invención.

En segundo lugar, los derechos subjetivos *directamente* vinculados con el proveimiento, por cuanto el mismo constituye una condición para su ejercicio. Es decir, el proveimiento constituye el levantamiento de obstáculo jurídico para el ejercicio del derecho. Es el caso específico de las autorizaciones administrativas.

En tercer lugar, derechos subjetivos vinculados sólo *indirectamente* con el proveimiento que ha de ser revocado, en el sentido de que éste constituye para ellos un simple presupuesto. Ejemplo es el derecho adquirido por un particular de un concesionario, mediante contrato realizado entre ellos, el cual tiene como presupuesto el proveimiento concesorio.

Por lo que atañe a la última situación planteada, esto es, a la vinculación indirecta, se considera que, al caer por efecto de la revocación, la situación jurídica que forma el presupuesto del derecho, deben caer también los derechos de los terceros, cuyo ejercicio presupone necesariamente el mantenimiento de la situación jurídica que constituye su base, en cuanto quedan en pie los derechos cuyo ejercicio no presupone el mantenimiento de la situación jurídica misma, ya que están desvinculados completamente de la situación jurídica que su creación suponía, adquiriendo así vida autónoma.

Distinta es la situación cuando existe vinculación directa entre los derechos y el proveimiento que ha de ser revocado. La solución de la cuestión depende, en concreto, de la forma como se presente el ejercicio de la potestad de revocación. El ejercicio, al efecto, puede presentarse como una normal posibilidad de revocación, es decir, lo que se denomina revocación como fenómeno fisiológico o puede presentarse como anormal posibilidad, revocación como fenómeno patológico. Es normal, por ejemplo, en la concesión de uso de una vía pública a tiempo indeterminado, en lo cual debe regir, como es sabido, el principio de tecnicidad de los servicios públicos, la Administración podrá exigir del concesionario un tipo de prestación que sea más adecuada para la satisfacción de los fines y revocar la concesión si su beneficiario no está dispuesto a otorgarla porque escapa a su capacidad técnica. No es normal la potestad revocatoria, por el contrario, en una concesión a plazo fijo. Cuando la revocabilidad es normal del acto administrativo sólo surge en relación al beneficiario un derecho condicionado o debilitado. Si la potestad es anormal el derecho es perfecto, aun cuando esté sometido a una eventual posibilidad de "debilitamiento".

Se considera que si existe normal posibilidad de revocación, la cosa se encuentra estructuralmente consustanciada con la relación, constituyendo una fuente de precariedad, una falla en el sistema de protección del interés del particular titular, en forma que tal interés podría ser considerado como derecho subjetivo pero no como derecho debilitado.

En el segundo caso de la anormal posibilidad, la potestad de revocación no aparece como estructuralmente consustanciada con el vínculo mismo, sino que es un simple accidente, en razón de lo cual el sistema de protección del interés se presenta como perfecto y completo, aun cuando sea posible una lesión del mismo en ciertas circunstancias. En tal caso, el interés es un verdadero y propio



derecho —perfecto, aun cuando sujeto a la posibilidad anormal de debilitamiento en el caso del ejercicio de la potestad de revocación.

Consideramos, y en esto hemos seguido un poco la crítica que le hace Garrido Falla a la tesis de Alessi, que ésta es correcta en líneas generales, pero es incompleta. Esencialmente se le imputa no haber mencionado los casos en los cuales la facultad se encuentra constituida por una norma y viene a ser una facultad que emana directamente del ejercicio de dicha norma. Esto nos hace echar un poco hacia atrás y pensar si acaso no está vigente aún la tesis que hacía depender la posibilidad de revocación del acto administrativo del carácter bien discrecional o bien reglado de las facultades que la Administración. En todo caso, respecto a tal consideración, podemos estimar que los actos vinculados no admiten un juicio de mérito y por ello no son revocables. Así la certificación, la decisión del recurso no implican una valoración de intereses. Sólo los actos total o parcialmente discrecionales son revocables.

Una tesis que aclara el límite de la potestad revocatoria, en relación con el fundamento de la misma, es la que plantea Giannini, para quien es necesario distinguir si la potestad se fundamenta en el *Ius Poenitendi*, o si se fundamenta en el hecho sobrevenido. En primer caso, en el *Ius Poenitendi* no existen proveimientos irrevocables, ya que hasta tanto el proveimiento no haya adquirido eficacia no puede surgir problema alguno relativo a la disponibilidad de los efectos. En consecuencia, los actos aislados de un procedimiento son siempre revocables, cualquiera que ellos sean, hasta tanto no se haya producido el acto final o conclusivo. Así los dictámenes, las proposiciones son revocables hasta tanto la autoridad a quien van dirigidos no haya emitido el proveimiento. Igualmente, son sin excepción revocables, los proveimientos sometidos a control antes de que el acto correspondiente sea dictado.

Por lo que atañe a la revocatoria fundada en el hecho sobrevenido, los actos irrevocables se dan por lo menos, para Giannini, en los siguientes casos:

En primer lugar, cuando los efectos del proveimiento de primer grado se hayan realizado y agotado completamente. Se dispone, por ejemplo, de la revocatoria de un cierto grupo de licencias de importación. Si ya la mercancía ha sido importada, colocada en el territorio nacional y ya ha pasado la aduana, la licencia no es revocable.

Una segunda situación es cuando el efecto jurídico del proveimiento de primer grado es irreversible, en el sentido de que para destruirlo no bastaría la remoción del proveimiento mismo, sino que sería necesario un acto administrativo de distinta naturaleza.

Dada la sutileza de la cuestión, la misma sólo se explica a través de ejemplos. Por ejemplo, si se trata de la requisición del uso de una cosa (supongamos

una motocicleta), la revocación es posible por cuanto la revocación de la requisición hace cesar el impedimento del uso de la cosa que tiene el *dominus*. Una vez efectuada la revocación, el derecho de propiedad se reexpande automáticamente.

Otro ejemplo: la requisición en propiedad no es revocable, por cuanto la revocación comportaría para el propietario la doble obligación de readquirir la cosa y de restituir el precio, o sea, implicaría una adquisición coactiva que, a falta de norma expresa y del consentimiento del interesado, la autoridad no puede imponer.

Vamos a ver qué dice la ley sancionada en lo que toca al ejercicio de la potestad revocatoria.

### *Enunciación de la potestad revocatoria en la ley sancionada*

La ley sancionada se muestra muy escueta en el enunciado de la potestad revocatoria y en el establecimiento de sus límites. La institución aparece contenida en un solo artículo: el artículo 82, bajo el título "De la revisión de los actos en vía administrativa, Capítulo I: De la revisión de oficio".

*Calificación de la naturaleza del procedimiento.* La calificación que el legislador le ha dado al procedimiento de revocación de ser un procedimiento de revisión es correcta. El mismo es, efectivamente, un procedimiento de segundo grado que tiende a incidir sobre los resultados del acto o del procedimiento de primer grado.

Igualmente es correcta la calificación de "procedimiento de oficio", por cuanto por el hecho de que se trata de una institución que está dirigida al cuidado específico de un interés de la Administración, sólo a la misma atañe. Sin embargo, debe señalarse que en la jurisprudencia extranjera hay decisiones favorables relativas a la demanda de revocación de los actos. Esto a título de ilustración.

*Órgano competente* (siempre en la ley sancionada): En el texto de la ley, competente es tanto el órgano que lo dictó como el superior jerárquico.

*Extensión del poder:* la revocación puede ser total o parcial.

*Oportunidad:* "En cualquier momento". No hay límite al respecto. Aquí estamos ante una típica potestad no limitada por la ley sino simplemente enunciada por la Ley (recordemos al efecto que una de las características de las potestades es su imprescriptibilidad).

*Límites a la potestad:* Sólo es ejercible la potestad cuando el acto objeto de la misma no haya creado derechos subjetivos o intereses legítimos, personales

o directos en relación con un particular. Este límite contenido en el artículo 82 de la Ley sancionada queda ratificado en el texto del artículo 19, ordinal segundo, que sanciona con la nulidad absoluta a los actos que resuelven un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares. Al respecto, sin embargo hay que señalar que de acogerse la observación del Ejecutivo, la cual tiene la opinión favorable de la Comisión del Senado, una norma expresa podría facultar para la revocación, así como para cualquier forma de retiro o modificación del acto, ya que al texto del ordinal últimamente citado, ordinal segundo del artículo 19, dice: "salvo que exista una disposición expresa de ley".

Pasemos así al análisis de la potestad anulatoria.

## V. POTESTAD ANULATORIA

La potestad de anulación aparece perfectamente delineada en base a sus elementos diferenciales con la potestad revocatoria, en razón de lo cual su exposición no requerirá de concepciones teóricas extensas. En efecto, sus notas características son:

En primer lugar, incide sobre el acto.

En segundo lugar, se califica como un procedimiento de reexamen porque implica el análisis de los elementos del acto o del procedimiento de formación del mismo, a los fines de determinar los vicios que hubieran podido afectarlo.

En tercer lugar, su efecto ha de ser hacia el pasado *ex tunc*, por cuanto detecta un vicio que hace imposible la existencia del acto.

En cuarto lugar, el "vicio", como tal, es vicio de ilegitimidad, aun cuando algunos conciben el vicio de "mérito" como un irregularidad originaria del acto.

En quinto lugar, el fundamento de la potestad se encuentra en la necesidad de la Administración de mantener su actuación dentro de la esfera de la legitimidad y, en tal sentido, implica la aplicación del principio de legalidad administrativa.

La ley sancionada regula la potestad de anulación en el artículo 83, señalando al efecto:

"La Administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella".

Analicemos la norma indicada:

*Motivo de la anulación:* la nulidad absoluta del acto. Al efecto la Ley de Procedimientos Administrativos establece taxativamente los supuestos que determinan los vicios de nulidad absoluta, señalando al respecto como tales:

1. Cuando 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.

3. Cuando su contenido sea imposible o de ilegal ejecución, y

4. Cuando hubiesen sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecida.

La anulabilidad o nulidad relativa ("actos anulables") está constituido por los vicios que no lleguen a tipificar los casos antes mencionados de nulidad absoluta.

1. *Oportunidad para su ejercicio.* En cualquier momento. Se trata de una potestad ilimitada en el tiempo.

2. *Iniciativa procedimental.* Puede plantearse tanto de oficio o a solicitud de los particulares.

La norma se limita a los escuetos elementos antes indicados, en razón de lo cual ha de concluirse que para su ejercicio no existen los límites subjetivos establecidos para la *potestad revocatoria*, por cuanto se considera que del acto viciado no nacen derechos.

El acto nulo de nulidad absoluta, puede ser extinguido por la Administración en cualquier tiempo; no hace nacer derechos; no es convalidable.

Como puede apreciarse, la Ley sancionada establece un poder muy extenso a la Administración al consagrar la potestad de anulación, ya que no somete la declaración a condición alguna. En el *Derecho italiano* existe lo que se denomina "Anulamiento Extraordinario". Específicamente lo contempla el artículo 6 del texto único de la Ley comunal y provincial. (Italia no tiene ley de procedimientos administrativos). Esta ley provincial y comunal es, sin embargo, muy rica en normativas relativas al régimen de los procedimientos administrativos. Se establece como competencia del "gobierno" y puede ser acordada en cualquier tiempo de oficio, o mediante denuncia.

La denuncia equivaldría a la solicitud a la que alude la ley nuestra; pero en la italiana hay un requerimiento y es que es necesario oír la opinión del Consejo de Estado. Las causas que determinan la nulidad son los vicios de incompetencia, exceso de poder y violación de leyes o reglamentos generales o especiales.

El Consejo de Estado, a lo largo de sus consultas a la Administración en el procedimiento antes señalado y asimismo, en los casos en los cuales la cuestión de la nulidad absoluta de los actos se ha planteado en sede jurisdiccional, teniendo que decidir en este caso como juez de la causa, ha fijado una regla rela-

tiva a la naturaleza del interés público que debe valorarse en relación con la extinción del acto. Es decir, que el Consejo de Estado, actúa como un órgano consultivo en el caso del anulamiento de oficio, del anulamiento extraordinario. Al efecto, la Administración antes de proceder a la nulidad, pide el dictamen del Consejo de Estado; pero también, ante el Consejo de Estado podría plantearse como órgano jurisdiccional la misma cuestión. De allí que exista una jurisprudencia muy rica al respecto. Hay que señalar que se trata de una jurisprudencia un poco extraña, porque el Consejo de Estado ya no está pidiendo simplemente que se detecte el vicio, sino que está pidiendo algo más. ¿Qué está pidiendo? Está pidiendo que se estudie el interés público, que se valore en relación con la extensión del acto. Al efecto, ha señalado que no basta con que el acto sea originariamente inválido por ilegitimidad, sino que requiere un *interés público actual para la nulidad*. Con tal consideración, el Consejo de Estado ha establecido un freno o límite a la indeterminación temporal del ejercicio de la potestad. No puede dejar de anotarse que, en relación con esta exigencia ha sucedido una cosa muy particular, y es que el Consejo de Estado ha continuado interpretando la necesidad de la anulación extraordinaria como una discordancia entre el interés actual de la Administración y los efectos del acto. De lo anterior, el procedimiento deja de ser un procedimiento de *reexamen* puro, para convertirse en un procedimiento de *revisión*. En algunas disposiciones más recientes de Italia se fija un límite para la potestad anulatoria, estableciéndose por ejemplo 10 años en materia urbanística. Algunos autores, entre ellos, Cammeo, consideran que puede señalársele tal límite en general, porque se trata de un término de prescripción; lo cual a nuestro ver no es correcto, porque no podemos olvidar que estamos ante una potestad, la cual es por su naturaleza y, salvo disposición en contrario, imprescriptible.

Sobre la naturaleza discrecional del acto, en virtud de la cual se declara la nulidad de oficio, la misma ha de ser negada, ya que se está ante un proveimiento administrativo puro y simple.

En el derecho español, la Ley de Procedimiento Administrativo establece dos supuestos para el ejercicio de la potestad anulatoria de la administración, pero esta mañana el doctor Antonio Moles trató el tema, incluso, llegó hasta el análisis del recurso de lesividad. En consecuencia, creo que no vale la pena repetir lo que fuera tan brillantemente expuesto. Yo considero que la normativa de la ley española es extraordinariamente complicada; es decir, nosotros nos vamos a encontrar con un grave reto, con el ejercicio de la potestad anulatoria en la Ley, tal como la tenemos. Pero es un reto para la jurisprudencia; es un reto para la doctrina, pero le da una cierta libertad, el intérprete quien no se encuentra con estas trabas, con estos límites que aparecen en la Ley de Procedimiento y en la Ley de Régimen Político españolas.

## VI. LA POTESTAD CONVALIDATORIA

Entendemos por potestad convalidatoria, aquella en virtud de la cual mediante un procedimiento de reexamen se detecta un defecto del procedimiento de primer grado, que resulta eliminable mediante un proveimiento de segundo grado. Englobamos así en tal potestad a todas las modalidades que reviste la *reforma* de los actos administrativos. La reforma engloba por ello a una gran variedad de figuras, tales como la de la *convalidación*, la de la *conversión* y la de la *regularización* o *rectificación*. La facultad en virtud de la cual los actos que conforman las figuras antes enunciadas son dictados, puede ser denominada como *potestad convalidatoria*.

El fundamento de tal potestad se encuentra en dos principios: en el principio de autotutela administrativa que obliga a la administración a mantener sus actos conformes con el ordenamiento jurídico objetivo y con los fines cuya obtención le ha sido atribuida. Ya veremos que el principio de autotutela es entendido por algunos sólo como "autotutela-ejecutividad" del acto; pero la doctrina moderna le da toda su extensión semántica al término. Es decir, autotutela, alude tanto a la eficacia como a la validez y oportunidad de los actos.

La convalidación también se fundamenta, en el principio de *economía de los medios* o *economía procedimental*, en base a la cual deben evitarse las actuaciones inútiles si los mismos resultados pueden ser obtenidos por otros medios.

El reexamen de un procedimiento de primer grado puede llevar a la estimación de que existió un error en la exteriorización del acto, tal como la indicación de las personas, de la ubicación de una cosa; de ciertos datos técnicos. Igualmente, el error puede derivar de la omisión de un dato requerido. El acto en virtud del cual se corrigen los errores u omisiones, se denomina *rectificación*, tal como en el proceso civil, o también se denomina *regularización*.

El reexamen del procedimiento puede llevar a la conclusión de que exista un vicio en el acto. En tales casos hay que precisar si se trata de un vicio de *oportunidad*, o si se trata de un vicio de *legitimidad*.

Podemos apreciar en los casos del *vicio que alude a la oportunidad* que se pueden dar cualquiera de los siguientes casos. Primera hipótesis: que sólo sea inoportuna una parte del proveimiento. En tal caso, basta con su eliminación. Segundo, que le falten al proveimiento cláusulas que habrían sido conveniente establecer. En tal caso, bastaría con agregar dichas cláusulas. Tercero, que contenga cláusulas inoportunas que no pueden ser simplemente eliminadas sino que es necesario que se sustituyan con otras reputadas más idóneas.

Es posible que el vicio aluda a la *legitimidad* y también en tal situación pueden plantearse *mutatis mutandi*, las mismas hipótesis anteriores, a saber: 1º Que sólo sea ilegítima una parte. En tal caso, la cláusula ilegítima es removida,

considerándose al efecto que se trata de una nulidad parcial del acto. 2º La segunda hipótesis es la falta de una cláusula necesaria que se debe establecer, tal como la de fijar un término; recordar el cumplimiento de una carga, etc., la cual se resuelve agregando la disposición que faltaba. Generalmente a este acto se le denomina *reforma*, propiamente dicha. 3º La tercera hipótesis es la situación en la cual el acto contiene cláusulas ilegítimas. Esta hipótesis plantea muchos supuestos reales, entre ellos podrían darse los siguientes: la falta de motivación o la insuficiente motivación, lo cual se corrige estableciéndola o completándola; es posible que el acto sea contradictorio, lo cual obliga a corregir los elementos en contraste. En esta tercera hipótesis puede darse el caso de que si se da una nueva calificación al acto, el mismo deje de ser ilegítimo. Para explicar mejor la situación, podemos plantearla en la siguiente forma:

El proveimiento es ilegítimo si se le califica en cierta forma; pero si se le atribuye una calificación distinta para la cual no sea requerida la presencia de los elementos que están viciados. A esta hipótesis se le ha dado el nombre de *conversión*. Puede más específicamente definirse como la situación en la cual, reconocida la invalidez del acto, la autoridad que lo dicta lo declare eficaz a los fines de otro acto del cual contenga los requisitos.

La potestad de convalidación se encuentra consagrada en la ley sancionada, tanto a través de la figura de la *convalidación*, propiamente dicha, como en la de la rectificación. Al efecto, el artículo 81, que establece la primera de las enunciadas, señala: "La Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan". Analizada la norma, de la misma emergen los siguientes elementos:

1. *Órgano que puede convalidar*. La norma no lo precisa pero su concordancia con el artículo 90, que establece los poderes del órgano que conoce del recurso jerárquico y del recurso de reconsideración, nos revela que puede ser: a) el mismo órgano que dictó el acto, anulable; b) el superior jerárquico.

2. *Naturaleza del vicio*. Un vicio que sólo produzca la nulidad relativa o anulabilidad del proveimiento o del procedimiento. Puede ser tanto de ilegitimidad como de falta de mérito.

3. *Oportunidad para el ejercicio*. En cualquier momento. La *regularización o rectificación* de los actos, esto es, la corrección de los errores u omisiones en la exteriorización del acto, está igualmente sancionada en la ley, la cual sin embargo alude sólo a los "errores materiales o de cálculo", sin mencionar con ello a las omisiones; pero creemos que pueda englobarse la segunda en la primera idea. El artículo 84, establece al respecto: "La Administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido, en la manifestación de los actos administrativos".

## VII. POTESTAD DE AUTOTUTELA DE LA ADMINISTRACIÓN

Entendemos por potestad de autotutela en sentido restringido, todas las facultades que posee la Administración de hacer que sus decisiones produzcan los efectos para cuya obtención han sido dictados. Se incluye en tal noción, en consecuencia, a la *ejecutividad* y a la *ejecutoriedad* del acto y se rechaza así en este capítulo a los poderes tendientes a verificar la legitimidad de la decisión.

Hay que distinguir, en consecuencia en la autotutela, en primer lugar, a la *idoneidad efectiva del acto para surtir sus efectos*. A esta condición, la doctrina italiana la denomina *esequibilitá*. Los actos tienen idoneidad para surtir sus efectos, sólo cuando adquieren el carácter de *definitivos* por haber agotado el procedimiento de formación de los mismos; en tal sentido, se diferencian de los *actos de trámite*. Algunas veces, la idoneidad *efectiva del acto*, aun cuando esté concluido el procedimiento de su formación, deriva de una condición o de un término que hayan de cumplirse (condiciones y términos suspensivos), o bien, de la realización de algunas operaciones materiales, por ejemplo, verificación de un inventario.

La *ejecutividad* es por su parte la condición en virtud de la cual los actos administrativos definitivamente firmes, esto es, que hayan agotado la vía administrativa, producen los efectos perseguidos con su emanación, sin necesidad de una homologación por parte de un órgano extraño a la esfera de la Administración. El acto es definitivamente firme, esto es, se dice que ha "agotado la vía administrativa" cuando ya no es posible ejercer contra el mismo el recurso jerárquico. Esta situación se plantea, bien porque se ha vencido el lapso para su ejercicio; o bien porque habiendo sido interpuesto dicho recurso, ha sido decidido. De allí que, salvo el ejercicio del recurso de revisión que opera como una vía excepcional, el acto firme no admite impugnación alguna por la vía administrativa.

Precisada la primera noción, es necesario explicar la segunda; esto es, la indicación de que una vez que el acto sea firme, ya no requiere homologación de ningún órgano externo a la esfera administrativa. La homologación es el acto en virtud del cual se otorga eficacia jurídica a una decisión precedente, la cual en espera de esta última, se presenta como válida y existente, pero carente de eficacia. La ejecutividad es así la idoneidad del acto administrativo para obtener el objetivo para el cual ha sido dictado. Ahora bien, hay actos que se agotan en una simple declaración, en cuanto que hay otros que están destinados a obtener sus fines mediante la realización de actuaciones materiales. La ejecutividad, propiamente dicha, está constituida por la condición especial de estos actos cuya eficacia implica la actuación de operaciones materiales, de ser cumplidos por el propio órgano que lo dicta o por cualquier otro órgano actuante dentro de la esfera administrativa. Pongamos el caso de que se ordene



el cierre de una calle. Este acto no es una simple declaración, sino que tiende a producir un efecto constitutivo que requiere para su cumplimiento de una operación material: colocación de postes o barras; colocación de obstáculos para impedir la circulación o simplemente el cambio de las señales de tránsito; la colocación de un signo (círculo rojo con una barra transversal) que establezca la prohibición. La ejecutividad del acto consistirá en la efectiva colocación de los objetos o señales que cumplan con la finalidad perseguida por el mismo: la circulación por la calle. El artículo 8 de la ley sancionada establece expresamente la ejecutividad de los actos administrativos, por cuanto de su redacción se evidencia que la misma es la condición propia de los "actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos de ejecución". La consecuencia que la norma citada le atribuye a la cualidad que se analiza, es la de que los actos dotados de ellas "deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido", indicando que a falta del mismo, se ejecutarán inmediatamente. El acto dotado de *ejecutividad* ha de surtir sus efectos, los cuales sólo se interrumpen mediante la *suspensión judicial* y —novedad de la ley— por la suspensión *administrativa*.

La *suspensión judicial* ha sido reconocida, como ustedes bien lo saben, en el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el cual recogiera lo que constituía una doctrina constante de la Sala Política Administrativa. El citado artículo 136, establece: "A instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos de un acto administrativo de efectos particulares, cuya nulidad haya sido solicitada, cuando así lo permita la Ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación en la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso. Al tomar la decisión, la Corte podrá exigir que el solicitante preste caución suficiente para garantizar los resultados del juicio. La falta de impulso procesal adecuado, por el solicitante de la suspensión podrá dar lugar a la revocatoria de ésta, por contrario imperio".

De allí, que la *suspensión judicial del acto administrativo*, se produce en base a las siguientes condiciones:

1. *Organo que puede acordarlo*

La Sala Política Administrativa, igualmente la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por disposición expresa del penúltimo aparte del artículo 185 de la misma Ley Orgánica de la Corte y los Tribunales Superiores con competencia en lo civil, en base del penúltimo aparte del artículo 181 de la misma Ley. Sobre la competencia de los tribunales contencioso-administrativos especiales válidamente, se puede alegar su competencia por interpretación analógica.

2. *Condiciones para la suspensión*

- a. *Solicitud de parte.*

- b. Pendencia de un recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares.
- c. Facultad acordada por la ley o situación apreciable por el juez, por considerar:
  - c.1. que la suspensión es indispensable para evitar perjuicios irreparables.
  - c.2. que los perjuicios sin ser irreparables son de difícil reparación en la definitiva, en base a la circunstancia del caso.

La *suspensión* también puede ser acordada por *via administrativa*, y al efecto, la ley sancionada contempla su régimen en el artículo 87. La redacción de esta norma como se verá es contradictoria. En efecto, el artículo 87 consagra como regla general que: "La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario". Una vez hecha esta reserva legal, en virtud de la cual *sólo la Ley puede establecer el carácter suspensivo de un recurso*, el párrafo siguiente alegremente pasa a establecer algo que a nuestro ver, es contrario con lo antes afirmado. Al efecto dice: "El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido, en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que considere suficiente. El funcionario será responsable para la insuficiencia de la caución aceptada".

De acuerdo con lo expuesto, el órgano que conoce del recurso (y se trata de cualquier recurso) puede actuar *tanto de oficio* (lo cual no tiene sentido alguno) o a *solicitud de parte*, y yo no veo por qué el órgano administrativo tenga de oficio, suspender la eficacia del acto que ha sido impugnado mediante recurso, porque aquí no estamos ante el ejercicio de una potestad anulatoria o revocatoria. De allí, que se puede de oficio o mediante solicitud de parte, acordar la suspensión si la impugnación se basa en la nulidad absoluta del acto o si teme que su ejecución ocasione "grave perjuicio al interesado". Véase que las condiciones para acordar la suspensión no son acumulativas. Creemos que la relativa a la nulidad absoluta opere en las suspensiones de oficio y la referente al daño grave en las suspensiones acordadas a solicitud de parte.

Si la eficacia es la idoneidad del acto para producir los efectos para los cuales ha sido dictado y la ejecutividad consiste como se vio, en la cualidad de los actos que requieran ejecución de que la misma sea realizada por la propia Administración; la ejecutoriedad implica una cualidad mucho más específica. En efecto, ella es igualmente una condición relativa a la eficacia del acto; pero sólo de los actos capaces de incidir en la esfera jurídica de los particulares impo-

niéndoles cargas (tanto reales, como personales; de hacer o de abstenerse). Lo relevante de la ejecutoriedad es que la Administración pueda obtener el cumplimiento de lo ordenado aun en contra de la voluntad del administrado y sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales. Se deroga así, con tal principio y en relación con su esfera, una regla que es la base de la convivencia pacífica de las sociedades que impide que cada uno se haga justicia por sí mismo. Resumiendo las notas esbozadas, la ejecutoriedad del acto administrativo se presenta en consecuencia, como una especial manifestación de eficacia de los actos administrativos que imponen cargas a los administrados, en virtud de la cual se puede obtener el objetivo perseguido por el acto, aun en contra de la voluntad de los administrados, sobre los cuales dichas cargas recaigan y sin necesidad de recurrir a los órganos jurisdiccionales. En la redacción que emplea el texto sancionado (artículo 79), el principio general que rige en materia de ejecución forzosa es su realización de oficio por la propia Administración, salvo que exista una expresa disposición legal que la encomiende a la autoridad judicial. La ley sancionada va perfilando el principio, sus consecuencias y las garantías que otorga a los afectados en varios artículos que podemos resumir así:

1º La ejecutoriedad sólo procede cuando existe un acto administrativo formal. Al efecto, el artículo 78, señala: "Ningún órgano de la Administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos".

2º La condición anterior se complementa con la necesidad de la efectiva notificación del acto. Al efecto, el artículo 73 indica que los actos que afecten los derechos subjetivos o los intereses legítimos personales y directos de los particulares deberán ser serle notificados. La notificación debe contener el texto íntegro del acto con la indicación, si fuere el caso, de los recursos que procedan y el señalamiento de los términos para el ejercicio y de los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse. Los vicios de la notificación por falta de los recursos antes indicados, hará que las mismas se consideren defectuosas y que no produzcan efecto alguno.

Ahora bien, ¿cómo ha de realizarse la notificación? Según los términos de la ley, podemos considerar que la notificación puede ser ordinaria o extraordinaria. La notificación es ordinaria en los casos en los cuales el administrado tenga domicilio o residencia conocida, o bien los tenga su apoderado, en los casos en los cuales se haya hecho representar expresamente. En esta hipótesis la notificación habrá de entregarse en el domicilio o residencia indicados, exigiéndose recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza y asimismo del contenido de la notificación y de la identificación.

La notificación es extraordinaria cuando no pueda practicarse en la forma antes descrita. La redacción de la ley es la siguiente: "cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior". Esta redacción se presta a toda clase de dudas. ¿Debe considerarse impracticable si el receptor se niega a firmar y a identificarse? ¿Cabe la entrega mediante testigos? Pareciera que el legislador ha querido salvaguardar al máximo a los administrados y que sólo admite la validez de la notificación en la cual se hayan cumplido todos los pasos reseñados, procediéndose a la modalidad que hemos denominado extraordinaria, que consiste en la publicación del acto en el diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede. En tales casos se entenderá notificado el interesado, quince días después de la indicada publicación, circunstancia esta que habrá de advertirse en el texto publicado en forma expresa. En los casos en que no hubiere periódicos en la entidad territorial correspondiente, la publicación deberá hacerse en un diario de gran circulación de la capital de la República.

3º La ley establece los medios a través de los cuales se hace efectiva la ejecución, distinguiendo los siguientes casos:

- a) Si la carga impuesta es una prestación de hacer susceptible de ejecución indirecta, la Administración procede a efectuarla, bien por sí misma, o bien designando a un tercero, y cargará los gastos a costa del obligado (artículo 80, ordinal 1º). Se trata de los casos en los cuales el administrado obligado a hacer una determinada cosa, se niega o abstiene de realizarla; por ejemplo, derribar una pared; desmontar un terreno, etc. La Administración procede a la ejecución utilizando sus propias cuadrillas de obreros, o bien contratando con un sujeto, persona física o empresa, la realización de la tarea, quedando en consecuencia el administrado, obligado a cancelar la suma correspondiente a los gastos efectuados. De allí, que la prestación de hacer se convierte en una prestación de dar.
- b) Si se trata de una carga personal que no admite la sustitución del obligado por un tercero, la ley sancionada establece como medio la llamada coacción indirecta, mediante multas. Al efecto se indica que si el obligado se resistiere a cumplir actos de ejecución personal, 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 ya se le hubieren aplicado, concediéndosele un plazo razonable, a juicio de la Administración para que cumpla lo ordenado.

## VIII. POTESTAD ORGANIZATIVA

Por lo que atañe a la *potestad organizativa*, la misma consiste en el poder de establecer las modalidades de la organización en el ámbito de una figura subjetiva.

En realidad, si se nos permite la figura, podríamos decir que existe una regulación orgánica de la organización y una regulación funcional de la organización. La ley sancionada solamente establece regulaciones funcionales de la organización, no contemplando a las figuras organizativas como tales.

## IX. POTESTAD SANCIONATORIA

La potestad sancionatoria es aquella en virtud de la cual la Administración establece una consecuencia negativa al administrado cuya conducta ha sido violatoria de una norma de contenido administrativo, o de un proveimiento. Durante mucho tiempo se consideró que entre la sanción administrativa y la sanción penal existía una simple diferencia de grados, consistente en que la infracción a la ley en la primera, era de menor importancia. Hoy en día la doctrina estima que la diferencia no es de intensidad sino de fondo, y ello se pone de manifiesto en las siguientes consideraciones: a) El hecho ilícito administrativo que da origen a la sanción puede consistir no sólo en la infracción de la norma (inobservancia de la norma) sino también en la infracción al proveimiento administrativo (ejemplos: la inobservancia de las cláusulas del proveimiento autorizatorio o concesorio que impone obligaciones; la desatención a la orden emanada; el ocultamiento de bienes sometidos a requisición, etc); b) Por otra parte existe un extenso campo de infracciones —o inobservancias a los proveimientos administrativos en el cual lo que interesa a la autoridad no es la infracción en sí, sino la lesión o el peligro de lesión de un interés público. Ejemplo: si un productor de alimentos utiliza en ellos un colorante cancerígeno, lo que le interesa a la Administración no es la sanción inmediata a quien los coloca en el mercado; lo que importa en realidad es que no se consuma el producto.

En la infracción de los preceptos que imponen deberes y obligaciones, se han aislado dos elementos: un *elemento formal*, consistente en la inobservancia del precepto; un *elemento sustancial*, consistente en la lesión o en el peligro de lesión de determinados intereses. En las infracciones administrativas se constata que la norma acentúa uno u otro elemento de acuerdo con su criterio, estableciendo distintas soluciones según las situaciones.

La primera forma es el caso en el cual la infracción es configurada en la misma forma tradicional que lo hace la norma penal. La norma exalta la infracción formal del precepto y es hacia la verificación de tal circunstancia a lo que se dirige el procedimiento, cuya decisión tendrá por objeto el establecimiento de la

sanción en relación con la infracción verificada. La sanción es aquí exclusiva manifestación de la potestad punitiva. La segunda forma presenta un equilibrio entre los dos elementos: el formal y el material. La infracción no se considera como un hecho ilícito sino como un abuso del administrado de sus facultades. La sanción se dirige a poner remedio a la lesión de los intereses. Es este el caso de la revocación de la concesión (caducidad de la concesión) del retiro de la autorización, de la disolución del órgano deliberante, etc.

En el tercer caso el elemento formal pierde relevancia, por cuanto el legislador se ha ocupado esencialmente de remediar la lesión de los intereses. La sanción tiene un carácter esencialmente ejecutivo y con ello comienza a actuar con toda su fuerza, la ejecutoriedad administrativa. Se ordenará la construcción de la valla, el desmonte del terreno, la demolición de la pared peligrosa.

El ejercicio de la potestad sancionatoria se manifiesta en varias modalidades que configuran tipos procedimentales específicos, son ellos:

a) Los procedimientos disciplinarios. El procedimiento disciplinario que implica el ejercicio de la potestad sancionatoria existe en relación con un sujeto vinculado en forma permanente a una organización, en forma tal que las infracciones que el mismo comete, lesionan la deontología del grupo. Las reglas violadas pueden ser preceptos legales o reglamentarios, así como reglamentos internos u órdenes de servicio; directrices u órdenes individuales. Sustancialmente la violación es reprimida porque lesiona las reglas de deontología profesional, pero puede suceder que en algunos grupos la infracción de ciertas normas sea considerada intrascendente, y por el contrario, tal infracción resulte muy grave para otros núcleos. Se trata de la llamada "disciplina" interna del cuerpo. Los grupos que en forma más resaltante ostentan un procedimiento disciplinario son los relativos a los funcionarios públicos, los cuerpos militares, los cuerpos profesionales (colegios profesionales), los sindicatos y los partidos políticos.

En segundo lugar, nos encontramos con los procedimientos relativos a las contravenciones administrativas. Se trata de los procedimientos que implican la aplicación de multas. Entre estos procedimientos resaltan los de naturaleza tributaria.

En tercer lugar, los procedimientos sancionatorios que implican penas pecuniarias fundada en un elemento resarcitorio de un daño sufrido por la colectividad.

En el texto de la ley sancionada se ejerce fundamentalmente la potestad sancionatoria a través de la falta disciplinaria. Al efecto, en la misma se aprecian como sanciones las siguientes: la imposición de multas de los artículos 3º y 100 y la imposición de amonestaciones escritas, en los casos de reiterada actuación que produzca el efecto del silencio-rechazo.

## X. POTESTAD INTERPRETATIVA

La mencionaremos solamente indicando que sobre ella existen muy pocas normas al efecto y el tiempo se acorta con rapidez.

## XI. POTESTAD INQUISITIVA

La potestad inquisitiva va a ser tratada por el doctor Casado Hidalgo y con esto, señores, concluimos.

Yo quiero decirles lo siguiente: de la atenta lectura de la Ley, del análisis de sus instituciones, surge la convicción de que aun cuando incipiente, se encuentra sin embargo esbozada la *potestad reglamentaria*, y aún más, que si utilizamos el sentido de la noción expuesta originariamente en toda su extensión, aparecerán los lineamientos de la más genérica de todas las potestades de la Administración, de la *potestad autoritaria de decisión* que la ley en materia de recursos consagra (artículo 62), estableciendo el poder de "resolver" del órgano ante quien el recurso se plantea, decidiendo todas las cuestiones que les sean sometidas, aun cuando no hayan sido alegadas en la solicitud. Se crea, incluso, la duda de si la *discrecionalidad* administrativa es una potestad, si opera como tal; si tiene los lineamientos de las potestades. El punto es discutible por cuanto la discrecionalidad se plantea como una forma de actuación de la actividad, como una particular modalidad de vinculación a la ley, no presentando frente a su ejercicio a un sujeto colocado en condición de sumisión. Sin embargo, el punto puede ser objeto de un enfoque que considere que las potestades pueden ser tanto de índole sustancial (calificadas por el resultado), como de índole formal, atendiendo simplemente a la forma como operan. Quizás en una distinción de esta índole podríamos aceptar como propia de la categoría expuesta a la figura que enunciáramos.

Ya a punto de concluir nos damos cuenta de que con la exposición de nuestro tema hemos actuado como si fuésemos los conductores de un poderoso reflector que se hubiera proyectado e iluminado en el caso presente a los temas más apasionantes del campo del Derecho Administrativo, porque ellos son la base de toda la normativa que los rige. Hay mucho que decir; mucho en que pensar. Esto es sólo el principio.

## LAS GARANTIAS DE LOS ADMINISTRADOS EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

MANUEL RACHDELL

### INTRODUCCION

Frente a las potestades de la Administración existe el deber general de sumisión de los administrados, como consecuencia de la supremacía de los intereses generales representados por la Administración ante los intereses particulares de los administrados.

En el Estado de Derecho, esa relación se produce conforme al derecho. La Administración está sometida en su actuación al principio de la legalidad y en consecuencia, solo puede actuar en los campos en que una norma jurídica atributiva de competencia se lo permite o se lo indica. Los administrados, en cambio, disfrutan del principio de la libertad, de forma tal que su actuación sólo puede ser condicionada por una norma preexistente. Así como los administrados tienen deberes frente a la Administración y así como la Administración tiene potestades frente a los administrados, así también los administrados tienen derechos y garantías frente a la administración. Entendemos por garantías, los mecanismos procesales para hacer que esos derechos tengan efectiva vigencia. Entre los objetivos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos está el de salvaguardar esos derechos de los administrados estableciendo las debidas garantías, además de procurar la eficiencia del proceso administrativo. Yo diría que esta Ley se ha dictado fundamentalmente con la idea de proteger a los administrados y, es lógico que sea así también, pues ante una Administración tradicionalmente arbitraria, esta Ley se ha inclinado en forma determinante hacia la garantía de los derechos de los administrados.

De la revisión de esta Ley encontramos muchísimas normas, muchísimos principios, muchísimas disposiciones tendentes a proteger y a garantizar los derechos de los administrados frente a la Administración. He tratado de agrupar esos



derechos según el grado de homogeneidad que presentan entre sí, de donde ha resultado: en primer lugar, los mecanismos procedimentales para garantizar el derecho de los administrados a formular peticiones y a obtener oportuna respuesta; en segundo lugar, el conjunto de garantías tendentes a proteger el derecho de los administrados a la información y a la certeza en las relaciones con la administración; en tercer lugar, las garantías al derecho de la defensa y, en cuarto lugar, el derecho a la igualdad frente a otros administrados y a la imparcialidad de la Administración. Cada uno de estos grupos, lo hemos elevado a la categoría de capítulos y comprenden internamente, todo un conjunto de derechos y de garantías.

#### I. GARANTIAS AL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS A FORMULAR PETICIONES Y A OBTENER OPORTUNA RESPUESTA

Es necesario comenzar por decir que el administrado es el que justifica la existencia de la Administración, si no hubiera administrado no tendría para qué haber Administración, cosa que no siempre se recuerda y que muchas veces se olvida.

González Pérez, el autor español, en su libro *Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo* cita al mexicano Montiel (*Relieve y Función del Administrado*) para destacar que: "el administrado sostiene el servicio con la participación en sus cargas y se beneficia con sus prestaciones. No sólo es el objeto de la actividad administrativa sino que participa de esa actividad como protagonista". El administrador es el público, la gente que disfruta o que soporta los servicios públicos.

El primer derecho que tienen los administrados frente a la Administración, el más elemental, es el derecho de petición consagrado en la Constitución en el artículo 67: "Todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta".

Debo decir que en este Seminario está prevista una exposición específica sobre el derecho de petición; sin embargo, estimo conveniente hacer algunas consideraciones sobre este derecho, porque ello nos va a servir para precisar algunos conceptos, algunas categorías jurídicas y algunos términos.

El derecho de petición, tal como está consagrado, se expresa de diferentes maneras. No hay un único derecho de petición, hay múltiples manifestaciones del derecho de petición. En primer lugar, la acción, es decir, el derecho de excitar la actividad jurisdiccional de los tribunales, el cual se expresa en la demanda que se introduce ante un Tribunal y que corresponde a cualquier ciudadano, es una manifestación del derecho de petición. Lo que pasa es que ese derecho de peti-

ción se regula por un régimen jurídico especial que está contenido en las leyes procesales: el Código de Procedimiento Civil, el Código de Enjuiciamiento Criminal, y otras leyes.

En segundo lugar, nos encontramos con lo que se llama en la Doctrina las peticiones simples. En España la llaman las peticiones graciabiles o peticiones políticas, en las cuales el ciudadano se dirige a la Administración para formular un pedimento que no requiere de sustanciación, como es solicitar la promulgación de nuevas normas, que se corrijan ciertos defectos en los servicios públicos, que se cambie el flechado de una calle, que se modifique el *pensum* de una Facultad. Esas peticiones simples no son susceptibles de generar un procedimiento administrativo, pero son la expresión de un derecho de los ciudadanos que está consagrado en la Constitución, el cual implica, correlativamente, el deber de la Administración de responder oportunamente.

En tercer lugar, los administrados tienen el derecho de petición encaminado a excitar la actividad administrativa. Por una parte, los ciudadanos pueden dirigirse a la Administración para solicitar una declaración de derechos o de intereses, mediante un procedimiento que se llama procedimiento administrativo de primera instancia, o de primer grado. Por otra parte, los administrados pueden dirigirse a la Administración para impugnar un acto dictado previamente a través de los recursos administrativos, los cuales dan origen a los denominados procedimientos administrativos de segundo grado. Estas peticiones, encaminadas a excitar la actividad administrativa, y que constituyen un derecho de los administrados, implican para la Administración la obligación de resolver, no sólo de responder. La denegación presunta, el silencio de la Administración, no excluye el deber de la Administración de dictar resolución expresa sobre el asunto sometido a su decisión.

De acuerdo a lo expresado, las peticiones pueden tener diferentes regímenes jurídicos. En primer lugar, en cuanto a las peticiones que se dirigen a los órganos jurisdiccionales, éstas se rigen por los códigos de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal, las leyes sobre Procedimientos del Trabajo, y otras. En segundo lugar, en lo referente a las peticiones simples, voy a hacer algunos señalamientos en relación a la Ley española por varias razones: por una parte, porque considero que es la Ley más perfecta que existe hasta ahora; por la otra, porque nuestros legisladores se inspiraron mucho en ella. Sin embargo, estas referencias tendrán lugar únicamente en la medida en que se haga indispensable para comprender la situación venezolana, que es la que nos interesa en definitiva.

En España existe la Ley 92, del 22 de noviembre de 1960, sobre el Ejercicio del Derecho de Petición, la cual se refiere a las peticiones simples. Otras leyes, como la de Procedimiento Administrativo en su artículo 70, segundo apar-

te, establece que cuando se trate de peticiones graciabiles, se remite a la Ley especial que es la de 1960. En la Ley de Régimen Jurídico también se remite a esta Ley sobre el Derecho de Petición. La petición simple en España, está condicionada, en primer lugar, por la capacidad y, en segundo lugar, por la nacionalidad. En España solamente pueden ejercer el derecho de petición los españoles mayores de edad y las personas jurídicas de nacionalidad española. En Venezuela, la petición simple, la petición graciable, la pueden ejercer todos, según la Constitución este derecho no está limitado, pues, cuando dice "todos" no se condiciona el ejercicio del derecho a la posesión de la nacionalidad, pero sí se limita a las personas que tengan la capacidad de obrar.

En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se regula, yo diría que en forma imperfecta, la situación de las peticiones simples, y en forma bastante detallada las peticiones encaminadas a excitar el inicio de un procedimiento administrativo y las que se expresan en los recursos administrativos.

En este sentido, vale la pena hacer una distinción: en primer lugar, encontramos al administrado, es decir, el público, el ciudadano, el usuario de los servicios públicos; en segundo lugar, este administrado, cuando se dirige a la Administración para ejercer este derecho de petición que excita la actividad administrativa, se transforma en un interesado, el cual constituye una categoría especial dentro de los administrados.

En Venezuela el interesado, que es quien puede dirigir peticiones que sean susceptibles de excitar la actividad administrativa, debe tener no sólo capacidad, sino también legitimidad. La capacidad, de acuerdo con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aparece definida en el artículo 24 y remite a la capacidad general establecida en el Código Civil, con las excepciones que se derivan de leyes especiales. Conforme al Código Civil, se distingue la capacidad de goce (artículo 18), de la capacidad de ejercicio (artículo 18). La persona natural, en principio, es capaz de ejercer sus derechos cuando alcanza la mayoría de edad y no está sujeto a interdicción. Eso plantea algunos problemas, que espero que la jurisprudencia resolverá oportunamente. Por ejemplo, una persona que presta el servicio militar (éste se presta desde los 18 años), no tiene la capacidad general del Código Civil; entonces cabe preguntarse si esta persona puede dirigirse a la Administración en relación a su prestación de servicios, en tanto que sujeto a un régimen especial militar, pues de acuerdo con la Ley Orgánica que comentamos debería ser mayor de edad, a menos que en las leyes sobre servicio militar se consagrara una capacidad especial, cosa que no creo que se haga. En relación al derecho del sufragio (en Venezuela pueden votar a los 18 años), el titular de ese derecho puede no tener la capacidad general de derecho establecido en el Código Civil; sin embargo, pienso que la jurisprudencia deberá interpretar entonces, en estos casos, que una persona pueda

dirigirse al Consejo Supremo Electoral para formular cualquier petición en relación al ejercicio de este derecho. En cuanto a la legitimidad, el artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, señala que los interesados son aquellos que reúnen las condiciones establecidas en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, artículos 112 y 121.

El artículo 112 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se refiere a "toda persona natural o jurídica, plenamente capaz, que sea afectada en sus derechos e intereses". Es la legitimidad que, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Corte Suprema, se requiere para intentar lo que algunos autores llaman el recurso de plena jurisdicción, que el doctor Moles denomina el contencioso de derechos y que yo prefiero llamar las demandas contra la Administración.

El artículo 121 se refiere a "quienes tengan interés personal, legítimo y directo", que son las personas que tienen la legitimidad para intentar los recursos contencioso-administrativo de anulación contra actos administrativos de efectos particulares. Aquí sería necesario hacer una serie de precisiones y particularmente, qué se entiende por derecho subjetivo, qué se entiende por intereses legítimos. Como no tendremos tiempo de entrar a analizar estos conceptos basta con señalar que para formular una petición susceptible de excitar la actividad de la Administración, el administrado debe alegar la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo y que ambos conceptos, a los efectos de la legitimidad requerida por la Ley, son exactamente iguales. Cualquier persona que tenga un derecho subjetivo lesionado o que tenga un interés legítimo, personal y directo, lesionado también por la actividad administrativa, tiene legitimidad para intentar un procedimiento administrativo, para formular una petición que sea susceptible de generar un procedimiento administrativo de primer grado o de segundo grado.

Estas distinciones han sido formuladas, fundamentalmente en el Derecho italiano, donde se ha señalado que los derechos subjetivos surgen cuando se viola una norma de acción y los intereses legítimos se lesionan cuando se infringe por la Administración una norma de relación. Eso es muy importante en el Derecho italiano, porque de allí se deriva la competencia del órgano jurisdiccional. En el caso de la violación de las normas de acción, la competencia es de los tribunales ordinarios, si se violan las normas de relación la competencia corresponde a la jurisdicción contencioso administrativa. Pero, en el Derecho venezolano, a todos los efectos, tal como lo consagra esta Ley, ambos conceptos son equivalentes, en el sentido de que tanto uno como otro, le confieren al administrado la condición de interesado y, por tanto, de legitimado para iniciar un procedimiento administrativo o para hacerse parte en un procedimiento administrativo iniciado por la Administración o por otro interesado.

En esta materia considero más adaptada a nuestro derecho la concepción española sobre derechos subjetivos e intereses legítimos. Según la definición de Ramón Martín Mateo (*Manual de Derecho Administrativo*. Madrid, 1971), "son titulares de derechos subjetivos, aquellos que obtienen estos derechos como consecuencia de una norma o un acto en ella basado, que directamente va destinado a proteger o crear una situación jurídica que les beneficie". En cambio, "son titulares de meros intereses aquellos que obtienen éstos de una norma dirigida al interés general, pero de la que indirectamente se derivan ventajas o beneficios para el particular". En la Ley española, esta distinción tiene una gran importancia que es la siguiente: el titular de un derecho subjetivo puede incoar un procedimiento y tiene el derecho a su vez de ser notificado de todo procedimiento que se intente y que lo afecte en estos derechos. En cambio, el titular de un interés legítimo tiene la facultad de hacerse parte en el procedimiento, pero si no lo notifican a él, eso no afecta la validez del procedimiento administrativo, pues no constituye una causal de reposición, la falta de notificación al titular de un interés legítimo.

En cambio, cuando la persona es titular de un derecho subjetivo y el procedimiento no lo inicia él, sino que lo inicia la Administración, y no se notifica a esta categoría de interesado, entonces esa persona puede pedir la reposición del acto; es nulo el procedimiento que se ha incoado sin notificárselo.

En Venezuela no hay esa distinción sino que se equipara a todos los efectos el derecho subjetivo y el interés legítimo. De aquí surge entonces que la persona que inicia un procedimiento o el interesado que se apersona en un procedimiento, tiene la condición de parte. Fíjense ustedes que hemos hablado, en primer lugar, del administrado; en segundo lugar, del interesado, y en tercer lugar, de la parte. La parte, en primer lugar, es el interesado que inicia el procedimiento, bien sea para solicitar una resolución o para impugnarla a través de un recurso; en segundo lugar, la parte es aquella persona que es notificada de la iniciación del procedimiento, y, en tercer lugar, la parte es quien se apersona en el procedimiento sin haberlo iniciado o sin haber sido notificado, pero que es titular de intereses legítimos, personales y directos, o de derechos subjetivos, que sean susceptibles de ser afectados por la resolución que se adopte en definitiva en ese procedimiento. La Administración nunca es parte en los procedimientos administrativos. A ella le corresponde decidir sobre las pretensiones de las partes, que son siempre los administrados.

Esta introducción previa nos permite ahora decir dos palabras sobre el contenido del derecho de petición.

### A. *El derecho de formular peticiones*

En el derecho español se ha distinguido entre peticiones políticas y peticiones administrativas, incluso, ambos derechos se regulan por dos leyes distintas. En Venezuela sé de algunos diputados que estaban trabajando sobre un Proyecto de Ley sobre el Derecho de Petición, pero una vez que se adelantó la discusión de esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consideraron que esta Ley englobaba las disposiciones que debía contener una ley sobre el derecho de petición. Sin embargo, en la Ley nuestra, tal como ha sido sancionada por el Congreso, no se hace esta distinción. Por eso, el Presidente de la República, cuando se dirige al Congreso pidiendo levantar la sanción de la Ley, solicita que se incluya en el artículo 5 una palabra que tiene una gran importancia. Dice la Ley: "A falta de disposiciones expresa, toda petición, representación o solicitud dirigida por los particulares a los órganos de la Administración y la cual no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte días siguientes a su presentación", entonces el Presidente pide al Congreso que, aquí donde dice: «toda representación o solicitud», se le agregue la palabra *administrativa*, para hacer la distinción. En nuestra opinión, si se acoge la solicitud del Presidente, quedan fuera las peticiones políticas, las peticiones graciabiles, o las peticiones simples, porque se restringe este artículo únicamente a las peticiones administrativas y, en consecuencia, sería necesario otro artículo que fije un plazo para las peticiones simples, comunes, las que corresponden a todos los administrados capaces, sean venezolanos o extranjeros, porque esta Ley no señalaría plazo para la respuesta.

En el Derecho español se establece que cuando se trate de una petición simple la administración tiene, en primer lugar, la obligación de acusar recibo y, en segundo lugar, de indicarle al administrado que dirige la petición, si la misma es susceptible de generar un procedimiento administrativo, cual es el órgano al cual tiene que dirigirse. La Administración debe darle una información al administrado, en un plazo determinado. Si se pone la palabra *administrativa*, tal como lo solicita el Presidente, sería necesario agregar un artículo para las peticiones simples, graciabiles o políticas, porque las mismas no quedarían englobadas dentro de esta Ley.

### B. *El derecho de acuse de recibo*

Todos los administrados tienen derecho a que se les acuse el recibo de sus peticiones. Ese acuse de recibo puede hacerse con el sello en la copia mecanografiada o fotostática de la solicitud una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro, tal como se establece en el artículo 46 de la Ley.

### C. *El derecho a la oportuna respuesta*

Creo que la Ley no regula el derecho a la oportuna respuesta, lo que regula es el derecho a la respuesta rápida, que es distinto. La oportunidad es un concepto muy difícil de precisar. En algunas hipótesis, aun cuando la Administración responda dentro del plazo estipulado, la respuesta puede ser rápida, más no oportuna. En todo caso, el plazo para las respuestas es máximo, la Administración no está obligada a tomarse todo el tiempo, sino que, de acuerdo con las características de la petición, debe tratar de responderla lo antes posible. Entonces, para que la respuesta sea rápida, la Ley fija unos determinados plazos que son fundamentalmente tres: Si la respuesta no quiere sustanciación, 20 días (artículo 50). En el procedimiento ordinario, la tramitación y resolución del caso no puede exceder de cuatro meses, más la prórroga o las prórrogas que se prevén en el artículo 60, que no deben exceder en total de dos meses más, o sea, seis meses, y, en tercer lugar, el procedimiento sumario, que no debe exceder de 30 días para la respuesta, de acuerdo con el artículo 67 de la Ley.

### D. *Derechos de los administrados a que el acto administrativo que decida el asunto, resuelva todas las cuestiones que le han sido planteadas*

Cuando se formulan varias peticiones podría haber un silencio parcial. Por eso se consagra el deber de pronunciamiento y de resolver todas las cuestiones que hayan sido planteadas.

El administrado puede exigir que se cumpla ese deber y ello constituye entonces un derecho para el administrado que está consagrado en el artículo 62 en forma general para todas las peticiones y en el artículo 89, específicamente, en cuanto se refiere a los recursos administrativos. ¿Cuáles son las garantías de ese derecho de petición? El derecho de petición se infringe con el silencio o inactividad de la administración. Por eso la Ley prevé algunas garantías, algunos mecanismos para hacer efectivo ese derecho: en primer lugar, el derecho a reclamar ante el superior jerárquico (algunos lo llaman un recurso de queja administrativo), en forma escrita y razonada para que le respondan en un plazo que no exceda de quince días, sin que ello paralice el procedimiento. En segundo lugar, si se encuentra que el funcionario es responsable del retardo, se prevén unas sanciones para el funcionario, las cuales consisten en una multa entre el 5 y el 50 por ciento del sueldo de un mes, previsto en los artículos 3º y 100 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Cuando el funcionario reiteradamente infringe el derecho de petición, y lo infringe con el silencio, ello da lugar a una amonestación escrita que le impone el superior jerárquico, tal como se establece en el artículo 4, parágrafo único de la Ley.

En tercer lugar, se plantea la responsabilidad civil del funcionario frente a la Administración en el artículo 6º. Este artículo es el reflejo de una posición doctrinaria que está subyacente. Cuando la Administración ha incurrido en mora o retardo (si la Administración incurre en mora es porque un funcionario obligado a resolver el asunto no lo hace en el plazo fijado), el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en esta Ley, serán responsables civilmente por el daño ocasionado a la Administración. Es decir, si el funcionario se retarda, no responde civilmente ante el particular sino ante la Administración. Aquí se parte del supuesto de que el interesado ha ejercido su recurso ante la Administración, ha logrado la condenatoria de la Administración en responsabilidad civil y entonces la Administración que ha sufrido daños particulares, va contra el funcionario que ha causado el daño por su retardo en la respuesta. En esta norma no se da derecho a los particulares a demandar civilmente al funcionario, pero sí se deduce del contexto del artículo 6 que existe el derecho a demandar civilmente a la Administración, lo cual es consecuencia del principio general de responsabilidad consagrado en el Código Civil.

Por último, dentro de las garantías al derecho de petición se consagra en la Ley el derecho a interponer los recursos administrativos. En efecto, hemos dicho que el derecho de petición se infringe con el silencio o con la inactividad de la Administración. Si un administrado se dirige a la Administración para solicitar un pronunciamiento en primera instancia o para iniciar un procedimiento de primer grado y no se le responde, las consecuencias son diferentes al caso de un administrado que ejerza un recurso, porque en el recurso, en el procedimiento de segundo grado, hay un pronunciamiento previo de la Administración, hay una motivación para ese acto. En este último caso, el silencio de la Administración se interpreta como una denegación tácita, lo que hace que tenga vigencia el acto primitivo. Pero si la Administración no ha dicho nada, cuando se le solicita una resolución en primer grado, ¿qué recurso puede tener entonces el administrado? Evidentemente, no puede ser un recurso de reconsideración ante el mismo funcionario. ¿Cómo se le va a pedir que reconsidere su silencio? Tendría que ser entonces un recurso jerárquico, es decir, hay que pedir al superior que decida el asunto, y se instaría allí un procedimiento que tendría todas las características de un procedimiento de primer grado, no de recurso jerárquico porque no se está impugnando una decisión; en realidad, lo que se está pidiendo es que se forme una decisión a través del procedimiento administrativo.



## II. DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS A LA INFORMACION Y A LA CERTEZA DE LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACION

El segundo de los derechos o conjuntos de derechos de los administrados se refiere a la información y a la certeza en las relaciones con la Administración. Son dos conceptos distintos, el derecho a la información y el derecho a la certeza, pero están íntimamente conectados unos con otros. Por supuesto que la información le produce certeza al administrado, la falta de información produce incertidumbre. Este conjunto de derechos que vamos a mencionar ahora están en su vez estrechamente relacionados con el derecho de la defensa, son prerequisites del derecho a la defensa. Es necesario tener la información y saber a qué atenerse frente a la administración para poder ejercer con propiedad el derecho a la defensa; sin embargo, no he querido confundirlos con el derecho a la defensa, porque la información puede utilizarse también con otros fines. El derecho a la defensa surge cuando se le desconoce el derecho a la persona, o cuando se pretende desconocer el derecho, pero puede ser que la actuación de la Administración Pública no infrinja ese derecho y el administrado esté conforme con la decisión administrativa o con el acto, y entonces no ejerce el derecho a la defensa porque considera que no es necesario hacerlo. De todas maneras, el administrado, tiene el derecho a la información y a la certeza en las relaciones con la Administración.

Estos derechos a la información y a la certeza son importantes para los administrados, por una parte, para iniciar procedimientos y, en segundo lugar, para hacerse parte y defenderse cuando los procedimientos son iniciados, bien por la propia Administración o bien por otro administrado. En este grupo se incluye:

### A. *El derecho de los administrados a conocer*

- a) Las estructuras, las funciones, las comunicaciones, las jerarquías de las dependencias administrativas, y en este sentido hay la obligación de la Administración a publicar esta información en la *Gaceta Oficial* (artículo 33).
- b) Los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y servicios de la Administración. Este es un derecho general para los administrados que se cumple con el deber de la Administración de informar al público, a quien lo solicite. El anterior era el deber de publicar, este es el de informar sobre los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios.
- c) Los métodos y procedimientos en uso de la tramitación o consideración de su caso, que corresponde a los interesados, quien

tenga un procedimiento en curso y que sea parte, tiene derecho a que la administración le informe los métodos y procedimientos en uso, en la tramitación y consideración de su caso. Estos derechos están consagrados en el artículo 33 de la Ley. Para que la Administración pueda prepararse para cumplir estos deberes, el Presidente de la República ha solicitado, al devolver la Ley sancionada, que se prevea un *vacatio legis* de seis meses.

B. *Derecho de los interesados a conocer de las faltas u omisiones en la solicitud*

Yo estoy interpretando aquí la expresión “derecho” en el sentido más amplio. Cada vez que la Administración tiene un deber y cada vez que el administrado puede exigirle a la administración que cumpla ese deber, ello constituye un derecho de los administrados. A veces la Administración tiene deberes, pero el administrado no tiene la posibilidad de exigir el cumplimiento de ese deber; entonces no lo consideramos como derecho a los fines de esta exposición. En este orden de ideas, el derecho de los administrados a conocer las faltas u omisiones en la solicitud, desarrollada en el artículo 50, plantea una diferencia importante del procedimiento administrativo con los procedimientos contencioso-administrativo.

Cuando se intenta un recurso contencioso-administrativo que tenga fallas u omisiones, nadie va a decirle al actor cuáles son las fallas, sino que las mismas pueden acarrear que no se admita el recurso. En cambio, la Administración está obligada a decirle a los administrados cuáles son las fallas de su solicitud, dentro de un plazo determinado en el artículo 50 de la Ley y el administrado puede corregir esas fallas. El procedimiento administrativo es mucho menos formalista, muchos menos rígido que el procedimiento contencioso-administrativo. Sin embargo, debemos señalar que este derecho a conocer las fallas u omisiones de la solicitud, en nuestra opinión, sólo procede en los procedimientos de primer grado o de primera instancia, pues cuando se trata del ejercicio de un recurso administrativo, el cual puede generar un procedimiento administrativo de segundo grado, la Ley Orgánica que comentamos dispone que “el recurso que no llenare los requisitos exigidos no será admitido” (artículo 86). En este aspecto los abogados recurrentes deben ser cuidadosos, pues normalmente no habrá tiempo para subsanar las fallas e intentar nuevamente el recurso, debido a que el lapso para intentarlo es muy corto, lo que traerá como consecuencia que el acto que se impugna en vía administrativa quedará firme y después no podrá intentarse un recurso contencioso-administrativo.

### C. *Derecho de los administrados a la estabilidad en las decisiones administrativas*

Las decisiones administrativas deben ser estables y el administrado tiene el derecho a exigir que esas decisiones no se modifiquen en perjuicio de sus derechos e intereses. Por eso, la Ley sanciona con la nulidad absoluta a los actos que resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo, o sea, actos que van en contra de la cosa juzgada administrativa (artículo 19, numeral 2), porque al decidirse nuevamente un caso que había sido resuelto, se va contra el derecho de los administrados a la estabilidad de las decisiones.

Como esta es una Ley Orgánica, el Presidente de la República, al dirigirse al Congreso ha pedido que se le agregue en el artículo 19, numeral 2, "salvo autorización expresa de la Ley", o sea, que en los casos que la Ley expresamente lo autorice se puede ir contra este derecho a la estabilidad.

Esto nos conduce a referirnos a la exposición de la doctora Rondón. En Venezuela existe una prohibición de revocación de los actos administrativos que originen derechos subjetivos o intereses legítimos para los particulares, conforme a la letra del artículo 82. Por argumento a contrario, solamente se puede revocar los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos para los particulares, lo cual puede hacerse en cualquier momento. Esta es una norma que considero demasiado absoluta y a mí me preocupa que el interés particular pueda prevalecer en determinados supuestos sobre el interés general. Pero me preocuparía también si no fuera así, porque si se le da a la Administración la potestad de revocar actos perfectamente lícitos, perfectamente válidos y que generen derechos para los particulares, ello seguramente conduciría a abusos contra los administrados. Vista desde la posición de la Administración, esa intangibilidad tan absoluta de los actos administrativos válidos que declaren o que generen derechos subjetivos o intereses legítimos a los particulares, pueden ser contrarios al interés público en determinado momento.

Por ejemplo, si el Ministerio del Ambiente da un permiso para que se corten unos árboles en el Parque Miranda, esto genera derechos subjetivos para el que los va a cortar. Sin embargo, si se produce una apreciación mejor de los hechos, sin que el acto tenga ninguna falla, y se encuentra que el interés público aconseja que este acto se revoque, debería poderse hacer y en ese caso tendría la Administración que indemnizar los daños que le cause a los particulares. En el derecho alemán, existe una Ley de Procedimientos Administrativos muy nueva, de 1976, y en ella se consagran la posibilidad de revocación de los actos lícitos y que generan derechos para los particulares; en varios supuestos: cuando la revolución es admitida por una norma jurídica; cuando surgen hechos posteriores (este es el supuesto de revocación propiamente dicho) que

hubieran justificado en su momento que la autoridad no dictara el acto administrativo y sin la revocación se pone en peligro el interés público, aun cuando el acto sea lícito y perfectamente dictado; cuando por causa de modificación del derecho vigente, la autoridad estuviera justificada para no producir el acto, siempre que el favorecido todavía no haya hecho uso de la ventaja concedida o no haya percibido ninguna de las prestaciones reconocidas en el acto, y en cualquier caso, cuando sin la revocación se pone en peligro el interés público. En estos casos, se consagra el derecho del administrado a obtener una compensación de los perjuicios patrimoniales que haya sufrido por la revocación del acto.

Yo creo que este problema se planteará más adelante, vamos a experimentar con esta Ley como está. Si este derecho a la intangibilidad es excesivo, creo que sería necesario una reforma de la Ley con las debidas garantías para los administrados. Se plantearía entonces una especie de expropiación de derechos, en beneficio del interés público. Entre tanto, con la normativa que existe en la actualidad no se pueden revocar los actos que crean derechos a favor de los particulares, ni siquiera mediante la compensación pecuniaria.

Dentro de este derecho a la estabilidad o a la intangibilidad de los actos se dispone que los cambios de criterio de la Administración no podrán aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fueren más favorables a los administrados (artículo 11). Un criterio determinado produce un acto, si después se cambia ese criterio, ese cambio no afecta las decisiones tomadas antes de la modificación del criterio, a menos que el nuevo criterio sea más favorable para los administrados.

D. *Derecho a solicitar en cualquier tiempo que la Administración reconozca la nulidad absoluta de los actos dictados por ella*

La administración tiene el deber y la potestad de la autotutela de sus actos. La Administración, de oficio, debe reconocer la nulidad absoluta de sus actos, pero dentro de estos derechos que se relacionan con la certeza que deben tener los administrados frente a la Administración, también se concede en la Ley el derecho a solicitar que la Administración reconozca la nulidad absoluta de sus actos y ese derecho se puede ejercer en cualquier tiempo, no hay plazo establecido en la Ley, conforme al artículo 83.

E. *Derecho a alegar la prescripción de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados.*

Este derecho es una consecuencia del derecho a la certeza que tienen los administrados, porque cuando está pendiente una acción contra un administrado, ese administrado está en una situación de incertidumbre. El administrado puede

pedir a la Administración que declare la prescripción de los actos administrativos que puedan generar acciones contra él, conforme a los artículos 70 y 71 de la Ley. Así, cuando un funcionario público que ha ejercido su cargo y cesa en sus funciones, ese funcionario no puede estar toda la vida pendiente que la Contraloría le va a dictar un acto de responsabilidad administrativa, por presuntas irregularidades administrativas. De acuerdo con esta Ley, a los cinco años puede pedirse que se declare la prescripción, a partir del momento en que dejó el cargo, de las acciones que puedan derivarse de actos administrativos que creen obligaciones a cargo del administrado.

#### F. *Derecho a la unidad de los procedimientos*

Cuando se trata de procedimientos administrativos que pueden ser iniciados en un ministerio, instituto autónomo, o en cualquier unidad administrativa y que se refieren a un mismo administrado, en relación a un mismo problema, existe la obligación de la Administración, de acuerdo al artículo 31, de mantener la unidad de los expedientes, aunque intervengan distintos ministerios o institutos autónomos. Ese deber de la Administración de mantener la unidad de los expedientes, está garantizado con el derecho que tiene el administrado, a solicitar la acumulación de los expedientes, consagrado en el artículo 53 de la Ley.

### III. GARANTIAS AL DERECHO A LA DEFENSA

El derecho a la defensa se denomina de muchas formas por distintos autores en diferentes países. Cuando se habla del principio *audire alteram partem*, o sea, la obligación de la Administración de oír a la parte, y el derecho del administrado a ser oído, estamos hablando del derecho a la defensa. Cuando se habla del debido proceso de Ley, estamos hablando del derecho a la defensa. Esta terminología del debido proceso de Ley, es tomada del Derecho americano. La enmienda quinta de la Constitución de los Estados Unidos estableció que nadie podía ser privado de su vida, de su propiedad o de su libertad sin el debido proceso de Ley (*Due process of law*) y la jurisprudencia americana ha entendido dicha enmienda como un principio de aplicación general que consagra el derecho a la defensa en todos los aspectos donde intervenga la actividad administrativa y particularmente en los procedimientos administrativos.

Algunos denominan este derecho a la defensa como el principio del contradictorio, con lo cual no estoy de acuerdo. Creo que el principio del contradictorio se relaciona como otro derecho que veremos luego, que es el derecho a la igualdad, tal como lo examinaremos posteriormente.

¿Cuál es el origen del derecho a la defensa? En el Derecho inglés es célebre el caso del doctor Bentley, decidido por un tribunal en el año 1724, tal

como nos lo recuerda un tratadista de Derecho inglés (Wade & Philips: *Constitutional Law*, 3ª Edic., Londres, 1946), caso este que citan, además muchos autores como el argentino Gordillo, en su obra sobre *Procedimientos y Recursos Administrativos*, y la doctora Hildegard Rondón, en su libro sobre *Procedimientos Administrativos*, donde un tribunal inglés al preguntarse sobre el origen del derecho a la defensa, dijo: "Hasta Dios mismo no sentenció a Adán sin antes llamarlo a hacer su defensa. ¿Adán —dijo Dios—, dónde estabas tú? ¿No has comido del árbol que no debías hacerlo?" Esto, para los ingleses, significa que el derecho a la defensa se basa en el origen mismo del hombre y que es de derecho natural.

Este derecho a la defensa tiene una gran importancia. En los procedimientos judiciales existe desde hace mucho tiempo ese derecho, sin embargo, en materia administrativa no se ha consagrado en forma expresa en las legislaciones de los países sino en forma más bien reciente. Pese a ello, la jurisprudencia en muchos países ha venido extendiendo también este derecho a la defensa, consagrado para los procesos judiciales, a las actuaciones administrativas. Vean ustedes, que en la Constitución venezolana este principio está formulado en relación a los procesos judiciales. En efecto, dice la Constitución en su artículo 68: "Todos pueden utilizar los órganos de administración de justicia para la defensa de sus derechos e intereses en los términos y condiciones establecidos por la Ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso". Como la Constitución dice "el proceso" ha sido muy fácil para la jurisprudencia de los tribunales, entender que cuando se dice proceso, se está diciendo procedimiento, y por tanto, ese derecho a la defensa viene consagrado por la jurisprudencia en forma general desde hace bastante tiempo.

¿Cómo se formula ese derecho a la defensa en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos? ¿Cuál es el contenido de este derecho a la defensa? ¿Cuáles derechos, a su vez, se engloban dentro de este capítulo general de derecho a la defensa?

A. *El derecho a conocer el inicio del procedimiento*, cuando los procedimientos son iniciados por la Administración y de conocer la decisión que recaiga sobre los procedimientos que le interesen. El administrado cuyos derechos son susceptibles de ser lesionados tiene el derecho a que se le notifique del inicio del procedimiento (artículo 48). Por otra parte, a la culminación del procedimiento, la decisión que se tome debe ser notificada a los particulares, cuando dichas decisiones los afecten en sus derechos subjetivos e intereses legítimos. Esta notificación está prevista en el artículo 73, y se refiere a los actos de efectos particulares, los cuales deben ser publicados cuando no se puede hacer la notificación (artículo 76).

B. *El derecho del interesado a hacerse parte*, el derecho a apersonarse en los procedimientos que hayan sido iniciados por la Administración o por otro interesado (artículo 23).

Este derecho de apersonarse en el procedimiento le confiere al administrador la condición de parte. Si se trata de una solicitud iniciada por otro interesado, el administrado puede ser coadyuvante o puede ser opositor en el procedimiento cuando la decisión que se tome en definitiva lo afecte en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

C. *Derecho de los administrados a que los actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos, se fundamenten en decisiones previas*

Este artículo constituye una gran innovación. En nuestro país es frecuente que se realicen actos materiales contra la propiedad de una persona (el caso del tractor que penetra en una finca para abrir una carretera), sin que el afectado pueda saber quién dio la orden, de qué organismo depende la decisión, en qué se fundamenta ésta. Para frenar esos abusos, ahora se requiere que la Administración Pública fundamente previamente en una decisión el acto material que perturbe o menoscabe el derecho de los particulares.

Esta disposición va a modificar el contencioso administrativo, porque tradicionalmente se ha dicho que contra los actos materiales de la Administración, en primer lugar, no hay recurso administrativo, se recurre de las decisiones, pero no se puede recurrir de los actos materiales; en segundo lugar, el recurso contencioso administrativo de anulación no procede contra los hechos o actos materiales de la Administración, porque, ¿cómo se va a pedir la anulación de un hecho que ha ocurrido? No se puede anular el hecho, sino que el interesado tiene la vía de la demanda contra la administración, del contencioso administrativo de plena jurisdicción, del contencioso de derechos, como lo llama el doctor Moles. Esta situación se cambia ahora, porque si el acto material debe estar previamente fundamentado en una decisión, entonces es contra esa decisión que se puede ir, se puede intentar recursos administrativos contra esa decisión, se puede interponer recurso contencioso administrativo contra esa decisión, puede pedirse la suspensión del acto. Las posibilidades de defensa son mayores ahora. Antes únicamente había la demanda contra la administración que estaba sometida al requisito del antejuicio previo, en los casos en que lo exige la Ley, ante la Procuraduría General de la República. Considero que el campo del contencioso-administrativo de anulación se hace mucho más importante, en detrimento del contencioso de plena jurisdicción o las demandas contra la administración o el contencioso de derechos.

Ahora bien, la Ley dice que los actos materiales deben fundamentarse en decisiones previas, pero no dice que éstas deben ser notificadas previamente a

la persona. En España la solución que se adoptó es que hay una obligación de comunicar por escrito a requerimiento del interesado, el contenido de la resolución que autoriza la actuación administrativa. En Venezuela, el particular tiene derecho a exigir la notificación previa y la Administración tiene la obligación de notificarla previamente, por aplicación del Artículo 73, que consagra la obligación de la Administración de notificar todos los actos que sean susceptibles de afectar los derechos subjetivos o los intereses legítimos de un particular y esa disposición tiene carácter general.

Luego, si hay una decisión que afecta un derecho subjetivo o los intereses legítimos, debe comunicarse, independientemente que sea un prerequisite de un acto material o que sea el final de un procedimiento. Por supuesto, que si la decisión es el final de un procedimiento donde ha intervenido el interesado y esa decisión final ya le ha sido comunicada, entonces no es necesaria la nueva notificación.

D. *Derecho a que los actos administrativos sean motivados.* Sobre esto se podría hablar mucho y requeriría de un tiempo mayor para entrar en detalles.

Yo quisiera decir tres cosas sobre la motivación. El contenido de la obligación de la Administración es la de expresar las circunstancias de hecho y de derecho que en cada caso justifican la emisión del acto (artículo 9º). En Venezuela la obligación de motivar el acto ha venido siendo construida por la jurisprudencia en forma brillante, desde el año 1938 en que la Corte Federal decidió que no había la obligación de motivar los actos, hasta el año 1957 en que la Corte Federal cambió su jurisprudencia y empezó a exigir desde ese momento, como un requisito del acto administrativo, el de la motivación; especialmente en relación a los actos que sean sancionatorios, los actos que cambien decisiones anteriores, los actos que nieguen peticiones y los actos que menoscaben, en general, los derechos de los particulares.

Cuando se estaba preparando este Proyecto de Ley, ese fue uno de los puntos que más se discutió. Había posiciones divergentes en torno a si se establecía la obligación de motivar los actos en general y se consagraban algunas excepciones a la obligación de motivar, o si se establecía el principio general de que los actos no debían ser motivados y señalar los casos en los cuales sí había la obligación de motivar.

En el proyecto que se introdujo al Congreso con la exposición de motivos, se acogió el sistema de la no obligación general de motivar, acogiéndose en esta forma, en este proyecto, el criterio predominante en la doctrina española, que se refleja en la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958, criterio este que es el mismo que existe en Italia y en Francia. Pero frente a ese criterio general existen otras doctrinas que se aplican en otros países, donde sí se exige



la motivación como criterio general y la no motivación como excepción, como ocurre en los Estados Unidos o en Alemania. En Israel, también se exige la motivación como principio general por una Ley reciente, del año 78, la Ley Shofman sobre Procedimientos Administrativos y sobre el Derecho de Petición.

En Alemania, en la Ley de Procedimientos Administrativos de 1976, se establece que la obligación de motivar existe incluso en relación a los actos discrecionales en los cuales hay que expresar los criterios que indujeron al funcionario a tomar esa decisión. Pero en Venezuela, en el curso del proceso legislativo se cambió la situación, o sea, que esta Ley se hizo más amplia hacia los administrados. Para garantizar mejor a los administrados se estableció la obligación de motivar como criterio general y la ausencia de esta obligación, cuando se trata de actos de mero trámite o cuando se trata de actos en los cuales las leyes especiales eximan de la obligación de motivar, todo esto de acuerdo con el artículo 9º de la Ley de Procedimientos Administrativos. En Venezuela ya existen varias leyes que eximen de la obligación de motivar: la Ley de Bancos, artículo 10, la Ley de Sistema Nacional de Ahorro y Préstamo, artículo 37, la Ley de Partidos Políticos, artículo 19, y otras leyes.

¿Qué se entiende por acto de mero trámite? Sería bastante difícil saber en este momento cuál es su significado en el contexto de esta Ley. Esperamos que la jurisprudencia nos informe debidamente. Por ejemplo, el nombramiento de un ministro no es un acto de mero trámite, tal como se ha entendido esta expresión hasta el presente. Mero trámite son los actos preparatorios de una decisión. Luego si el nombramiento de un ministro es un acto definitivo, habría que decir por qué se nombra ministro a esa persona. Hasta ahora no se ha considerado necesario expresar los motivos de hecho que privaron en la adopción de una decisión de nombramiento, por lo cual la jurisprudencia deberá redefinir lo que se debe entender por acto de mero trámite. Tal vez deba entenderse por tal, los actos rutinarios de la Administración, los que no desconocen derechos de particulares ni modifican criterios establecidos, aun cuando sean definitivos.

E. *Derecho a examinar, leer o copiar cualquier documento contenido en el expediente y a pedir certificación del mismo* (artículo 59). Es el principio de la publicidad para los interesados. No de la publicidad en general, porque no es un derecho de todos los administrados; los administrados no pueden ir a copiar cualquier expediente dentro de la Administración; es el derecho que corresponde al interesado, a quien sea parte en el procedimiento, porque en Venezuela, conforme a la Ley Orgánica de la Administración Central (artículos 54, 58, 59 y 60), se establece que los archivos son reservados para la Administración y que solamente se podrán expedir copias certificadas cuando el ministro lo autorice. Es característico de todos los países latinos ese gran sigilo,

ese gran secreto en la actividad administrativa. En los países nórdicos, sobre todo, la Administración es pública, está expuesta al ciudadano, se puede tener acceso a cualquier documento, o cualquier expediente, incluso cuando los expedientes pueden ser utilizados contra la propia Administración, salvo el caso de que ponga en peligro la seguridad del país; pero ese concepto de seguridad es restringido, no es ese concepto amplio de seguridad que existe en los países latinos. En Venezuela, por una parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos le da el derecho al interesado de ver el expediente, de copiar o pedir copias certificadas del mismo y la Ley Orgánica de la Administración Central dice que los archivos son reservados y que se requiere la autorización del ministerio para pedir la copia certificada. ¿Cuál norma priva?, yo pienso que el principio establecido en la Ley Orgánica de la Administración Central es válida para todo el mundo pero no para el interesado. Este, cuando es parte en un procedimiento administrativo tiene derecho a conocer el expediente y a obtener copias del mismo y ese derecho se lo confiere una Ley que es tan orgánica como la Ley de Administración Central, que es posterior y que es especial en relación a la materia. En este aspecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos deroga a la Ley Orgánica de la Administración Central.

F. *Derecho de alegar razones y a presentar pruebas, dentro de los procedimientos administrativos.* Este derecho es el núcleo o la médula de este grupo de derechos relacionados con la defensa.

El mismo está consagrado en varias disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, previa notificación del interesado, existe el derecho de éste a exponer pruebas y alegar razones (artículo 48). Por otra parte, si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, éste debe indicar las materias objeto de la solicitud (artículo 49, numeral 4to.). Entre esas materias, por supuesto, están las pruebas que señalará el interesado.

En todo caso, sea que el procedimiento se inicie de oficio, sea que se inicie a petición de parte, el interesado tiene el derecho consagrado en el artículo 53 de que la Administración cumpla, de oficio o a petición de parte, las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto e impulse el procedimiento. El particular indica las pruebas, pero si las mismas no están en poder del administrado, o no dependen de él para su evacuación, hay una obligación de la Administración de hacer evacuar las pruebas que dependen de ella. Ese derecho del interesado y ese deber de la Administración están conexos con el artículo 54, que establece que la Administración solicitará de las otras autoridades u organismos, los documentos, informes o antecedentes que estime conveniente para la resolución del asunto.

En el artículo 55 se regulan los plazos para la evacuación de las pruebas; el artículo 58 establece la amplitud más grande que pueda concebirse en materia de prueba en los procedimientos administrativos: son utilizables todos los medios de prueba contenidos en el Código Civil, en el Código de Procedimiento Civil, en el Código de Enjuiciamiento Criminal y en otras leyes, es decir, cualquier tipo de prueba permitida por cualquier norma legal en Venezuela es susceptible de ser utilizada en los procedimientos administrativos. Además, las partes tienen el derecho a producir, antes que se dicte la decisión, los escritos que estimen convenientes para la aclaración del asunto, tal como lo establece el artículo 32.

G. *Derecho de los interesados a hacerse representar en los procedimientos administrativos.* Cuando no sea expresamente requerida la comparecencia personal, los interesados podrán hacerse representar por otra persona y, por supuesto, por un abogado (artículo 25). El otorgamiento de la representación no tiene carácter formal para el interesado, quien podrá designar a su representante en la solicitud (artículo 26).

H. *Derecho del interesado a que se le indiquen los recursos que procedan, con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse* (artículo 73). Por supuesto este derecho nace en caso de que se lesionen los intereses del particular, por una decisión de la Administración. Entonces la Administración tiene la obligación de decirle: usted puede hacer uso de tales recursos, ante tal órgano y en tal plazo.

En este caso no se trata de una obligación teórica; es que si la administración no cumple con esta obligación consagrada en el artículo 73, se considera que la notificación de la decisión es defectuosa y no producirá ningún efecto. Es necesario que se indiquen todas esas menciones, porque de lo contrario se considera que no ha habido notificación. Si la información es errónea, si no se le indican correctamente los recursos o los plazos que tiene el interesado y éste hubiera intentado un procedimiento que fuera improcedente, el tiempo transcurrido no será computable porque el error del administrado provino del error de la información que le suministró la Administración (artículo 77).

Todos estos derechos de los cuales hemos venido hablando, están garantizados principalmente, por una parte, con el derecho de los administrados a interponer recursos administrativos. Entre estos recursos hemos señalado particularmente los siguientes: el recurso de queja o de reclamo (artículo 3º); el derecho de interponer recurso de reconsideración (artículo 94); el derecho a interponer recursos jerárquico (artículo 95). Por cierto que a este respecto, me surge una duda, que debería aclarárnosla el doctor Lares, quien va a hablar sobre esto: cuando se trata de decisiones que se producen dentro de un instituto autónomo, hay un recurso jerárquico ante las autoridades superiores del instituto; pero además se consagra otro recurso jerárquico ante el ministerio; en

este sentido, el artículo 96, dice: "El Recurso Jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores a ellos. Contra las decisiones de dichos órganos superiores operará el recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley".

De acuerdo a este dispositivo, prácticamente desaparece el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos de efectos particulares emanados de los institutos autónomos, pues el acto que agota la vía administrativa es el acto del ministro de adscripción, el cual sería el recurrible ante el contencioso-administrativo. Lo más curioso de todo es que los actos de efectos generales de los institutos autónomos serían recurribles por ilegalidad ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, en tanto que, los actos de efectos particulares, que son de inferior jerarquía, serían recurribles ante la Corte Suprema de Justicia.

Como garantías al derecho a la defensa, se consagra en la Ley el derecho al recurso de revisión (artículo 97), y el derecho a pedir y obtener la suspensión de los efectos del acto (artículo 87). Esta última constituye una innovación total. En Venezuela, solamente se podía pedir la suspensión de los efectos del acto en juicio contencioso-administrativo, en los casos previstos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Pero ahora se consagra como un derecho de los interesados en el procedimiento administrativo. Además de estos derechos de interponer los recursos administrativos, existe como una garantía de la defensa, el derecho de interponer los recursos contencioso administrativo, de los cuales les hablará el doctor Brewer en su oportunidad.

#### IV. DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE A OTROS ADMINISTRADOS Y A LA IMPARCIALIDAD DE LA ADMINISTRACION

Bajo este capítulo se engloban un conjunto de derechos que tienden a evitar que la Administración tome partido en favor o en contra de algún administrado.

##### A. *Derecho a igual trato por la Administración*

Este derecho ha sido llamado en algunos países el principio del contradictorio y se expresa así: cuando existen diversos interesados en un procedimiento (por ejemplo: solicitud de permisos, licencias, concesiones), todas las partes (sean solicitantes u opositores), tienen derecho a igual trato por la Administración.

El derecho a la igualdad aparece expresado en la Constitución cuando se dispone que "no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo,

el credo o la condición social” (artículo 61) y cuando en el preámbulo de la misma se indica como uno de los propósitos del pacto constitucional, el de “mantener la igualdad social y jurídica”.

En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se garantiza este derecho de diversas maneras, una de ellas es la disposición en virtud de la cual “en el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que éstos fueron presentados” (artículo 34). Conforme a este artículo, “solo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá alterar dicho orden, dejando constancia en el expediente”. Pienso que el desconocimiento de este derecho de los administrados, o si la resolución no es motivada o si el motivo no es convincente, ello puede llegar al recurso de reclamo o queja previsto en el artículo 3 de la Ley por “distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento” y acarrear para el funcionario responsable la sanción prevista en el artículo 100 de la misma Ley.

#### B. *Derecho a la imparcialidad del funcionario*

El derecho de los administrados a la imparcialidad de los funcionarios en la resolución de los asuntos, es otra forma de expresar el derecho a la igualdad que tienen los administrados. Ese derecho lo reitera de Ley cuando señala que “la actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celebridad e imparcialidad” (artículo 30).

Ahora bien, de ese derecho genéricamente expresado se desprenden varias consecuencias previstas en la Ley:

- a) El principio de la igualdad como límite a los poderes discrecionales de la Administración. La jurisprudencia nuestra ha venido destacando un conjunto de principios que limitan los poderes discrecionales. Brewer, en un trabajo sobre este tema que publica en el Tomo I de su libro sobre jurisprudencia de la Corte Suprema, señala que: “existe desigualdad cuando la actividad administrativa ha discriminado entre supuestos similares dando a unos y a otros, no obstante su esencial identidad, tratamientos distintos”.
- b) Obligación del funcionario de inhibirse. En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se indican los diferentes supuestos en que el funcionario está obligado a inhibirse en los asuntos cuya competencia le esté legalmente atribuida (artículo 36). En esta norma se amplía el deber de inhibición que aparecía consagrado en el artículo 30 de la Ley de Carrera Administrativa, por una parte, porque se aplica a todos los funcionarios públicos y

no solamente a los que están regidos por la Ley de Carrera Administrativa y, por la otra, porque se incluyen nuevos supuestos en que se hace procedente el deber de inhibición.

En los artículos 37 al 40 de la Ley que comentamos se establece el procedimiento en materia de inhibición. No ha considerado conveniente el legislador consagrar un procedimiento formal de recusación, pero el interesado puede dirigirse al funcionario que conoce del asunto para hacerle notar que está incurso en una causal de inhibición, y si ello no da resultado, puede el interesado solicitar del funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse el asunto que ordene al funcionario incurso en la referida causal que se abstenga de toda intervención en el procedimiento y que designe al funcionario que deba continuar conociendo del expediente (artículo 39).

*C. Derecho a que la actuación administrativa se cña a la legalidad y a la justicia*

Este es, tal vez, el derecho sustancial que tienen los administrados frente a la Administración. En efecto, si la Administración decide en la forma indicada no sólo está garantizando la imparcialidad frente a los administrados, sino que ello permite la economía, la eficacia y la celebridad en los procedimientos administrativos, porque evita o reduce el número de las impugnaciones a sus decisiones y de los procesos contencioso-administrativos encaminados a restablecer el derecho infringido.

La consagración de este derecho implica:

- a) Deber de la Administración de respetar la forma de los actos y de expresar las menciones que se indican en el artículo 18 de la Ley.
- b) Deber de la Administración de respetar la jerarquía de los actos. En efecto, "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 dictadas por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general" (artículo 13).
- c) En las medidas o providencias discrecionales, la Administración debe ceñirse a los límites consagrados para dichos poderes, no solamente en lo relativo al principio de la igualdad antes aludido, sino a los principios de la proporcionalidad, racionalidad y adecuación a los fines, conceptos estos definidos por la jurisprudencia y consagrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 12).

## CONCLUSION

Para concluir, quiero hacer dos señalamientos: en primer lugar, como abogado en ejercicio me siento muy satisfecho por la aprobación de esta Ley, pues ella contribuirá a replantear las relaciones entre la Administración y los administrados bajo la perspectiva del respeto al ciudadano. En segundo lugar, como persona preocupada por la eficacia del proceso administrativo, estimo que esta Ley deberá provocar no sólo reformas funcionales, sino incluso estructurales en el aparato administrativo, las cuales deberán hacerla más ágil y con mayor capacidad de respuesta frente a los inmensos desafíos que tiene planteado el país.

En la reforma de la Ley de Procedimiento Administrativo de España, realizada en 1958, se establece que el Ejecutivo deberá presentar cada tres años ante el Parlamento un informe sobre la aplicación de la Ley, con indicación de las reformas que estime convenientes introducir para perfeccionar sus normas. Entre nosotros no existe una norma parecida, pero ello no obsta para entender que esta Ley puede ser perfeccionada en el futuro y que, entre tanto, debemos poner toda nuestra voluntad para aplicarla y todo nuestro esfuerzo para divulgarla.

## EL DERECHO DE PETICION Y LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA

### 1. *Planteamiento del tema*

Hablar del derecho de petición es tratar de un derecho que ha tenido y tiene un gran significado en las instituciones del Estado democrático. El derecho de petición no puede limitarse al simple escrito formal que un ciudadano dirige a una autoridad pública para plantearle una aspiración colectiva, o una necesidad social, o el ejercicio de un derecho subjetivo, sino que ese derecho se ejerce también cuando los medios de comunicación social recogen los problemas sociales, económicos y políticos o cuando los partidos políticos, como voceros ideológicos, presentan en sus programas o plataformas una síntesis de los problemas nacionales y de sus posibles soluciones.

El derecho de petición es, pues, aquel medio que tiene toda persona para dirigirse a las autoridades y pedirle una respuesta a la demanda social o individual contenida en la solicitud. El medio utilizado para hacer conocer de la autoridad el objeto de la petición tiene poca importancia. Puede ser un escrito, que es la forma tradicional de la petición, pero puede ser también por medio de la prensa, la televisión o el cine, o por medio de los líderes de la sociedad. Estas nuevas formas de expresar las demandas de la colectividad han provocado un cierto desuso de la petición política clásica, reservada a los notables y a los líderes. Hoy, la petición política se ha convertido en monopolio de los partidos políticos que se sirven de ella como arma en la lucha política. En cambio, la petición administrativa se ha venido consolidando como un derecho individual dirigido a proteger los derechos subjetivos y los intereses personales del peticionario.

Todo sistema político prevé mecanismos adecuados para dar respuestas a las demandas que surgen del campo social. Si el sistema político no da respuesta



a esas demandas o la respuesta no satisface las aspiraciones colectivas, corre el riesgo de provocar graves tensiones que conduzcan al fracaso del sistema y a su sustitución por otro sistema que ofrezca resolver las necesidades sociales insatisfechas. Si se trata de un sistema político abierto, como es la democracia, el derecho de petición es una herramienta fundamental para mantener la acción e interacción propias de todo sistema político. Ese derecho de petición no es una concesión del sistema, sino un derecho fundamental de la persona humana, pues por medio de él, toda persona puede dirigirse a las autoridades y plantear los anhelos de la colectividad o el cumplimiento de una norma legal que esté siendo desconocida. En una sociedad pluralista, donde las opiniones son libres, la petición es un derecho abierto para la denuncia, para el reclamo y para proponer soluciones.

La vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aspira a reglamentar el derecho de petición consagrado en el artículo 62 de la Constitución. El artículo 5º de esta Ley diferencia la petición política de la petición administrativa, ya sea que la persona utilice ese poder jurídico para expresar una demanda política, como son las necesidades de una colectividad, o lo utilice para defender algunos de sus derechos subjetivos, como es el caso de una persona que ha sido lesionada por la actividad administrativa. El artículo 5º de la Ley sólo reglamenta la llamada petición administrativa, pues ese artículo obliga a la administración pública a decidir acerca de la petición dentro del plazo de veinte días. En cambio, no existe plazo para responder la petición política.

## 2. *Antecedentes históricos*

A fin de comprender la naturaleza dual del derecho de petición haremos una breve reseña histórica.

El derecho de petición fue consagrado por primera vez en Inglaterra en el célebre *Bill of rights*, de 13 de febrero de 1689. Formalmente, este documento no puede considerarse como un acto legislativo unilateral sino como un convenio suscrito entre el Príncipe Guillermo de Orange y el Parlamento inglés, aun cuando prácticamente los Lores y los Comunes impusieron al rey el cumplimiento de esa normativa. Desde ese momento, los nuevos monarcas, al tomar posesión de la corona, juraron cumplir con esa declaración.

El artículo 5º de esa declaración inglesa consagra el derecho de petición en los siguientes términos: "Que los súbditos tienen el derecho de peticionar al rey y todas las prisiones y procesos por tales peticiones son ilegales". No obstante esta consagración legislativa, el derecho de petición es una de las garantías más antiguas que se encuentra en el derecho inglés. Ese derecho pertenecía no solamente a los particulares sino también a las corporaciones. Esa

fue la forma utilizada por el Parlamento para obtener del rey concesiones y privilegios. Pero durante la Restauración (1660) el derecho de petición fue sometido a algunas restricciones, como la de que ninguna petición podía ser presentada por más de diez personas.

De acuerdo con esta tradición inglesa, el derecho de petición vendría a ser aquella facultad que tienen las personas, singular o colectivamente, de presentar alguna reclamación o solicitud a los poderes públicos, principalmente al rey y al Parlamento. No obstante la simplicidad con que se presenta este derecho en las instituciones inglesas, él tiene un contenido más profundo que es necesario analizar.

La primera cuestión que debe analizarse es la de saber si el derecho de petición es un derecho individual o es un derecho político. Para responder a esta cuestión es preciso tener en cuenta que mediante el derecho de petición se puede hacer valer un derecho o interés privado, así como también se puede hacer valer un interés colectivo o general. Es muy distinto dirigirse a la administración pública para pedir que se pague una indemnización por los daños causados por la actividad administrativa, que dirigirse para pedirle decreté una carretera, una plaza pública o un balneario. Planteada así esta cuestión, el derecho de petición aparece con dos caras distintas y diferentes. En el primer caso se trata, indudablemente, de un derecho individual. En el segundo caso, el particular quiso participar en las decisiones políticas y por ello peticona a la administración pública o al Congreso en favor de los intereses de la colectividad. En este supuesto, el derecho de petición hay que incluirlo entre los derechos políticos.

La Enmienda N° 1 de la Constitución norteamericana parece inclinarse por la concepción de que el derecho de petición es un derecho político. Esta enmienda dice: "El Congreso no hará leyes por las que se limite el derecho del pueblo a reunirse y de dirigirse al gobierno para corregir sus agravios". Al consagrar el derecho de petición para pedir la corrección de las agravios se le considera como un derecho fundamental íntimamente vinculado al derecho de reunión.

Esta cuestión de la distinta naturaleza del derecho de petición fue planteada por el diputado Chapelier en la Asamblea Constituyente francesa en la sesión del 9 de mayo de 1791. Chapelier distinguió entre la demanda o querrela (*plainte*), que podía ser ejercida por cualquier persona, como todo derecho natural e inviolable, y el *derecho de petición* propiamente dicho que sólo podía ser ejercido por aquellos que tenían el derecho a sufrir. Esta distinción no fue aceptada por razones circunstanciales que no es el momento de analizar. No obstante, la práctica ha admitido esta distinción, pues en la misma Francia no se admite que un extranjero pueda ejercer el derecho de petición para solicitar medidas que se refieran al orden político interno de ese país.

### 3. *El derecho de petición en Venezuela*

En Venezuela, el derecho de petición está incluido entre los derechos individuales. Esta inclusión puede inducirnos a pensar que en Venezuela el derecho de petición es solamente un derecho individual y no un derecho político. Con el derecho de petición sucede lo mismo que con el derecho de reunión que también tiene dos aspectos: el derecho de reunión, como derecho individual, y el derecho de reunión, como derecho político que tiene toda persona para exponer, en locales abiertos o cerrados al público, las doctrinas, filosofías o plataformas políticas que profese.

En Venezuela, toda persona, natural o jurídica, nacional o extranjera, mayor o menor de edad, puede ejercer el derecho de petición. No obstante, como a los extranjeros les está prohibido formar parte de partidos políticos, dirigir, redactar o administrar periódicos políticos y escribir sobre política del país, así como inmiscuirse directa o indirectamente en las contiendas domésticas de la República (artículo 28 de la Ley de Extranjeros), puede sostenerse que los extranjeros no pueden ejercer el derecho de petición en materia de política nacional.

La petición puede dirigirse a cualquier funcionario público competente, cualquiera sea la rama del poder público. Por tanto, puede dirigirse al Congreso, al Ejecutivo Nacional o a los Tribunales.

Por último, el peticionario debe obtener oportuna respuesta. La terminología utilizada por nuestra Constitución permite sostener que nuestro constituyente pensó, cuando redactó el artículo 67, en la petición como derecho político. La Constitución no exige que la autoridad tome una decisión sobre la solicitud recibida, como sí lo hace la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cuando dispone que la petición sea resuelta dentro de los veinte días siguientes a su presentación. La Constitución lo que exige es que la autoridad dé oportuna respuesta. Y la oportunidad es un juicio de valor que forma parte del mundo de la política. Ese juicio no puede estar subordinado a un plazo, pues la oportunidad de la respuesta depende de la evaluación de un conjunto de circunstancias que pueden, en un momento determinado, aconsejar que la respuesta no se produzca o se produzca cuando las circunstancias sean favorables.

Pensemos por un instante en que el Presidente de la República reciba una comunicación de un grupo importante de venezolanos en que le pide, en respuesta a la declaración del Presidente de la República, Cooperativa de Guyana, que sostuvo que su gobierno no estaba dispuesto a ceder a Venezuela ni un centímetro del territorio en reclamación, tome por la fuerza la zona de Esequibo y se haga justicia por sí mismo. Cualquier respuesta a esta cuestión sería realmente inoportuna e inconveniente, porque esa solicitud lo que persigue es una definición del Presidente de la República sobre la utilización de los medios

bélicos para resolver el conflicto existente entre estos dos países. Este ejemplo puede darnos una idea de la importancia que tiene la petición política como arma para la lucha por el poder político.

Muy distinta es la situación si el peticionario se dirige a la administración pública para denunciar la privación ilegítima de libertad y la inmediata libertad del detenido. O cuando le pide que le conceda un derecho que requiere de un acto autorizatorio. En estos supuestos está en juego un interés particular y la administración pública debe actuar en consecuencia, resolviendo sobre la petición dentro de los plazos previstos en la ley. No debe, por tanto, confundirse la expresión dar oportuna respuesta, con la de resolver una petición dentro del término legal. Dar oportuna respuesta significa que la autoridad debe contestar la petición cuando lo estime oportuno o conveniente. Pero contestar no significa necesariamente que la autoridad tenga que resolver sobre la petición, concediéndola o negándola. Puede contestar en el sentido de que la solicitud será estudiada o que se tendrá en cuenta cuando llegue la oportunidad de tomar una decisión. En cambio, resolver significa tomar una decisión o dar una solución al problema planteado. Las consecuencias son distintas de adoptarse una u otra solución. El dar oportuna respuesta corresponde a la naturaleza de la petición política, que no es otra cosa que la formulación de una propuesta a las autoridades, contentiva de una necesidad pública, para que ellas decidan o actúen en consecuencia. Resolver una petición dentro del plazo legal corresponde a la naturaleza jurídica de una petición administrativa, que es un derecho individual, y como tal, forma parte del poder jurídico que tiene toda persona para solicitar a la autoridad que se le proteja en sus derechos.

Cuando se legisla sobre el derecho de petición hay que tener en cuenta el aspecto individual y el aspecto político de ese derecho. Como muy bien lo expresa el tratadista Segundo V. Linares Quintana: "La libertad de petición supone, por consiguiente, la obligación por parte de la autoridad correspondiente de atender al o los peticionarios; pero no llega a implicar el deber, por parte de ésta, de producir una resolución al respecto. Desde un punto de vista práctico resultaría absurdo pretender que los gobernantes dedicaran todo su tiempo —si es que llegare a alcanzarles— a decidir con respecto a todos los pedidos que le fueren interpuestos" (*Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, Tomo III, Editorial Alfa, Buenos Aires, 1956, pág. 790).

Con el fin de diferenciar la petición política de la petición administrativa, el Presidente de la República se dirigió al Congreso de la República y devolvió la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a objeto de que se revisara el artículo 5º y se precisara que esa norma se refería a las peticiones de *naturaleza administrativa*. A este respecto dijo el Presidente de la República, doctor Luis Herrera Campíns: "La redacción del artículo 5º no permite distinguir entre

las peticiones políticas y las peticiones administrativas. En efecto, las primeras no constituyen sino planteamientos acerca de problemas nacionales o necesidades colectivas, mientras que las segundas son las que propiamente requieren de una actuación de la Administración y, por tanto, deben concluir en un acto definitivo, autorizatorio o constitutivo de derecho o intereses. Por lo tanto, son diferentes las consecuencias jurídicas de una u otras peticiones, ya que aquellas de carácter político sólo requieren una respuesta de éstas, de naturaleza administrativa, por el contrario, si deben concluir en admisión o negativa de una petición” (véase objeciones formuladas por el Presidente de la República a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en oficio de fecha 30 de diciembre de 1980). La Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la República, en informe dirigido al Presidente de la Cámara, de fecha 10 de marzo de 1981, propuso al Congreso que aprobara la modificación propuesta por el Presidente de la República. Esta proposición fue aprobada por el Congreso. En consecuencia, que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos limite su campo de aplicación a las peticiones administrativas y deje las peticiones políticas al campo del derecho constitucional.

#### 4. *La petición política*

La petición política ocupa un lugar destacado entre las instituciones públicas de un sistema democrático. La democracia, como sistema abierto, ofrece a sus miembros la posibilidad ilimitada de presentar un conjunto variado de peticiones y demandas políticas que el régimen debe tratar de satisfacer. De allí que en la dinámica de un sistema democrático el derecho de petición conlleve la necesidad de una respuesta. Si el sistema carece de capacidad de respuesta o si la respuesta es insuficiente, el régimen puede comenzar a perder apoyo y adquirir importancia la tesis que proponga un cambio estructural del sistema. En estos casos el sistema político puede verse sobrecargado de demandas, lo que puede producir un alto grado de tensión. El *fracaso del producto* —como dice David Easton—, es decir, la renuencia o incapacidad para satisfacer las demandas, tiende “a socavar el apoyo del sistema, tipo característico de tensión” (véase *Esquema para el análisis político*, Editorial Amorrortu, Buenos Aires, 1969, pág. 165).

La petición política, como lo hemos señalado ya, ha pasado de manos de las personas naturales a las de las organizaciones sociales y políticas creadas para canalizar las aspiraciones, expectativas, necesidades o deseos sociales, tales como el Congreso o el Parlamento, los partidos políticos, los grupos de presión, los medios de comunicación social y los líderes profesionales o regionales. Son ellos los que recogen esas necesidades colectivas y las plantean a las autoridades a fin de que se busquen los medios para resolverlas.

En este flujo y reflujo de la dinámica democrática se corre el riesgo de sobrecargar el sistema con demandas y peticiones que no se pueden satisfacer, ya sea porque el aparato productivo no esté en capacidad de atenderlas o ya sea porque la propia estructura política del sistema no lo permite. El fracaso de los movimientos populistas en América Latina ha obedecido a esa sobredosis de promesas incumplidas que ha llevado a las masas populares a quitarle el apoyo a un sistema que se ha revelado incompetente para satisfacer las necesidades que dijo iba a solucionar.

La contraprestación al derecho a pedir es la respuesta que las autoridades deben dar. Esa respuesta puede ser el cambio de legislación, las resoluciones y acciones administrativas y las demás decisiones formuladas por las autoridades. El volumen de demandas que se presenta al Congreso y al Ejecutivo Nacional es cada vez mayor, sobre todo cuando se acentúan las tendencias paternalistas del Estado venezolano. La complejidad de las necesidades, el deseo de jerarquizarlas y la escasez de recursos para atender todas y cada una de esas necesidades ponen de manifiesto que ellas no pueden ser resueltas en veinte días, como lo exige la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el artículo objetado por el Presidente de la República, sino que la respuesta a esas peticiones debe quedar sometida al criterio político de la oportunidad o conveniencia.

##### 5. *La petición administrativa*

La naturaleza de la petición administrativa es bien distinta de la petición política. La primera se basa en un determinado derecho y tiene como contraprestación la obligación por parte de la Administración Pública de producir una resolución. En cambio, la petición política se basa más bien en el deber que tiene todo venezolano de "resguardar y proteger los intereses de la Nación" (artículo 51 de la Constitución). Y una forma de resguardar y proteger esos intereses es mediante la petición política.

El procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, es decir, por la propia administración pública, o a instancia de un particular (artículo 48 de la Ley). El particular puede iniciar el procedimiento mediante una petición administrativa, como lo señala el artículo 5º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, o mediante uno de los recursos previstos en el capítulo II del título IV de dicha Ley. Sin embargo, tanto la petición administrativa como los recursos administrativos pueden incluirse dentro de la categoría genérica del derecho de petición.

El ilustre tratadista uruguayo Eduardo J. Couture, en su obra *Fundamentos del Derecho Procesal Civil*, configura a la acción judicial "como una forma típica del derecho de petición". En criterio de este autor "el Poder Judicial no

tiene por qué ser excluido de los órganos y autoridades ante los cuales los particulares pueden ejercer el derecho de petición”. Luego de señalar que el derecho de petición ha perdido importancia cuando surgieron “nuevos instrumentos de petición indirecta mediante los representantes o senadores”, asienta que ese derecho, en cambio, se ha ido fortaleciendo paulatinamente ante el Poder Judicial, “en razón de leyes procesales cada vez más perfeccionadas que regulan su ejercicio y aseguran su eficacia” (véase pág. 22 y ss.). Lo mismo ha sucedido en la Administración Pública con las leyes que regulan los procedimientos administrativos. La necesidad de juridificar la administración y garantizar a los administrados el debido proceso, ha hecho que surja en esta rama de los poderes públicos una normativa destinada a ordenar los procedimientos administrativos. De esta manera, el administrado encuentra en esas leyes procesales una efectiva garantía a su derecho de petición, pues la administración pública está obligada a iniciar el procedimiento, a continuarlo hasta el final y a concluirlo mediante una resolución. La omisión, retardo o incumplimiento de cualquiera de los trámites procesales origina responsabilidad administrativa a cargo del funcionario correspondiente, como lo dispone el artículo 100 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Los recursos administrativos, como las acciones judiciales, pueden considerarse como una especie de derecho de petición que la Ley concede a todo aquel particular interesado en que la Administración produzca una resolución o una acción en su favor.

Sin embargo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos diferencia entre la petición administrativa y el recurso administrativo. La primera sería aquella solicitud que no requiere de sustanciación y debe ser resuelta dentro del plazo de veinte días. En cambio, los recursos administrativos deben cumplir con las distintas fases de los procesos administrativos, entre ellos, el de la sustanciación.

La promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos debe ser saludada como un paso de avance en el proceso de juridificación y racionalización de la administración pública venezolana. De ella podemos disentir en ciertos aspectos. Pero en su conjunto esa ley pondrá orden donde actualmente reina el desorden, impulsará la actividad administrativa en aquellas oficinas públicas que han hecho del retardo y de la negligencia su forma de actuar y garantizará celeridad a los particulares en sus relaciones con la administración pública.

## COMENTARIOS SOBRE EL DERECHO DE PETICION EN LA LOPA

CECILIA SOSA G.

Quisiera concretar mis comentarios en relación al tema del Derecho de Petición y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, refiriéndolos a la ponencia del profesor Andueza, la cual fue presentada y leída por el doctor Brewer Carías.

En primer lugar, el énfasis fundamental de la ponencia está en distinguir las peticiones administrativas de las peticiones políticas; y por supuesto, que esta fundamentación el ponente la sustenta en determinadas características que están señaladas en la Ponencia y que distinguen una de la otra. En alguna parte el documento señala que el derecho de petición en sentido amplio, involucraría hasta los recursos administrativos, como un mecanismo de petición de los administrados, y sobre este particular me gustaría acotar lo siguiente:

En primer lugar, una de las características propias del derecho de petición es que constituye un acto propio del administrado, y en consecuencia, si es un acto del administrado, esto ya lo diferencia de un acto administrativo, y, por supuesto, de un acto de la Administración. Así pues, dentro de las diferentes especies de esos actos de los administrados, uno de ellos es precisamente el de petición, el cual si se busca su tratamiento o régimen en los Manuales de Derecho Administrativo, concluimos que son pocos los que lo abordan con énfasis como relación del administrado hacia la Administración. Es decir, que la fundamentación de todo manual, a menos, por supuesto, que se trate de una monografía especializada, está dada en la relación que nace como producto de la actividad de la Administración. Yo diría que es difícil encontrar en un manual la perspectiva del Derecho Administrativo desde el punto de vista del administrado.

En segundo lugar debe tenerse en cuenta también, que un acto del administrado permite explicar en muchas oportunidades, el nacimiento, desarrollo y



extinción, de toda una serie de relaciones jurídicas en las que dichos actos inciden, y a las que incluso constituyen con frecuencia, un presupuesto necesario de la relación jurídico-administrativa que se realiza.

Decía entonces que uno de estos tipos de actos de los administrados, son los que precisamente se denominan peticiones. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos señala en el artículo 2º de que: "Toda persona interesada" por sí o por medio de su representante, podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, autoridad o entidad administrativa, y éstos deberán resolver las instancias o peticiones que se le dirijan, o bien, declarar en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo. Esta situación del artículo 2º nos dice: "instancias o peticiones", con lo cual nosotros podríamos entender que hay una diferenciación entre las instancias y las peticiones, o por el contrario, que el legislador está pretendiendo que toda instancia es producto de una petición del administrado y está entendiendo por petición, la que se consagra en sentido amplio en el artículo 67 de la Constitución Nacional. En consecuencia, si procede la distinción entre instancias o peticiones, ello nos llevaría a que la petición, como bien lo señala la ponencia del profesor Andueza, no impone a la Administración la obligación de resolver, sino solamente la de acusar recibo de la petición formulada.

Sin embargo, posteriormente, las menciones en otros artículos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales hacen referencia a peticiones, solicitudes, instancias, . . . veremos que la palabra *petición* aparece dentro del texto de la ley, en áreas de materias en las que sería improcedente con el principio general de que las peticiones no imponen a la Administración la obligación de resolver. Hay entonces un derecho genérico que la Ponencia señala bien, que está reconocido en la Constitución Nacional, y hay una iniciativa que se le reconoce al particular o administrado en orden a provocar la actuación de la Administración, donde estamos en verdadera presencia de lo que se denomina solicitudes de derecho.

Ahora bien, creo es inconveniente generalizar tanto la concepción del derecho de petición, en lo que a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se refiere, porque existen realmente diferencias, y el mismo texto de la ley así los señala, entre la petición, el recurso y el reclamo.

Los recursos, por su parte, son actos jurídicos de los administrados por los que éste impugna otros anteriores de la Administración que estima contrarios a derecho; en ellos, indudablemente, cabe resaltar la intervención del particular en cuanto presupuesto del lícito ejercicio por la Administración de unos poderes revocatorios sobre sus propios actos de los que no dispone en la misma medida cuando actúa *ex officio*. Distinta por su objeto y por sus efectos

de los recursos, aunque se asemejen a ellos en cuanto contienen una crítica a la actuación de la Administración, son las reclamaciones. Las reclamaciones se suelen emplear en diversos sentidos: primero, las simples peticiones o denuncias en relación a las anomalías observadas en el funcionamiento de ciertos servicios, lo cual se denomina queja; en segundo lugar, para aludir a los alegatos formulados en el curso de un procedimiento, y en tercer lugar, para las quejas que los interesados puedan presentar por los defectos de tramitación que se produzca en un procedimiento determinado, que la doctrina llama recurso de queja.

Ahora bien, retomando al artículo 2º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en él se habla de "toda persona interesada", no habla de toda persona en general; mientras el artículo 67 de la Constitución Nacional habla de que "todos" tienen derecho a representar o dirigir peticiones. Aquí cabe una distinción que aunque parezca sutil es muy válida entre lo que se denomina administrado y lo que es un ciudadano. Administrado es toda aquella persona privada, sea física o jurídica que es susceptible de ser vinculada por los actos, sean normativos o no, de la Administración. Suele afirmarse en general que el administrado es el sujeto pasivo de la relación jurídica; ayer, lo revisamos cuando se presentó la ponencia sobre los poderes de la Administración, afirmación que en realidad no es del todo correcta por cuanto el administrado actúa en ocasiones como sujeto activo de las relaciones jurídico-administrativas. Ahora, el concepto de administrado no coincide con el de ciudadano porque el de ciudadano, tiene un carácter jurídico-político y existen sujetos no ciudadanos como los extranjeros que pueden ostentar la condición de administrados, por tanto, la categoría de administrado estaría identificada con la disposición constitucional 67, que establece que todos tienen derecho.

Ahora bien, el artículo 2º se vincula con el artículo 22 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual, a su vez reenvía en lo que entiende por persona interesada, a las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en sus artículos 112 y 121, en los cuales, respectivamente, se exige la legitimidad del recurrente en los juicios de nulidad de los actos con efectos generales, en el cual expresa que toda persona natural o jurídica plenamente capaz y afectada en sus derechos e intereses es interesado, en relación a la nulidad de los actos administrativos de efectos particulares, aquella que puede ser solicitada por quienes tengan interés personal, legítimo y directo. Si somos estrictos en la aplicación del artículo 2º en su interrelación con la disposición del artículo 22, pareciera que no es necesario adicionar al término *petición* la palabra "administrativa", porque el mismo artículo 22 está restringiendo al tipo y la capacidad necesaria para dirigir peticiones a la Administración. De allí que pareciera que lo que se ha denominado en la Ponencia como pe-

ticiones políticas, las mismas no tienen cabida en la consideración del artículo 2º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ahora bien, un somero análisis de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en cuanto a su terminología, para tratar realmente de detectar si hay una distinción neta entre petición, solicitud, representación, etc., nos lleva a observar, por ejemplo, que el artículo 2º se refiere a dirigir instancias o peticiones; el artículo 3º se refiere a que los interesados podrán reclamar, de acuerdo a la Ponencia; el derecho de petición en su sentido amplio; se incorporaría como parte de ese derecho de reclamo, cosa que he señalado anteriormente como perfectamente divisible, el derecho de petición del derecho de reclamo; ahora, el que ambas se hagan a través de una solicitud, no las agrupa en una masa común de peticiones generales. El artículo 4º habla de asunto o recurso, con lo cual uno podría pensar que el asunto se está refiriendo a cuándo es una petición y el recurso cuándo se está intentando una acción, también mediante una solicitud que en su sentido amplio, la Ponencia ha entendido como un derecho de petición. El artículo 5º habla de toda petición, representación o solicitud, y aquí emplea la palabra representación, que sí aparece en el artículo 67 de la Constitución Nacional. El artículo 6º habla de la tramitación del asunto; el artículo 26 contempla que la representación podrá ser otorgada por simple designación en la petición o el recurso. En el artículo 34 habla del despacho de todos los asuntos, con lo cual pudiera entenderse como refiriéndose, tanto a peticiones como a recursos. En el artículo 41 en la misma forma. El artículo 44, cuando habla del registro de presentación de documentos, dice que se dará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos, así como de las comunicaciones que pueden dirigir otras autoridades, con lo cual está estableciendo una clara distinción entre las peticiones y propiamente los recursos. En el artículo 48, cuando se inicia el procedimiento, se dice que se iniciará mediante solicitud escrita, que da acuerdo a la Ponencia, en su sentido amplio, esa solicitud estaría formando parte de ese derecho de petición. El artículo 49 habla de solicitud de persona interesada. El artículo 50 habla de escrito o solicitud. El artículo 63 expresa qué se entenderá por la terminación del procedimiento. La Ponencia que se comenta señala que el derecho de petición no conlleva el procedimiento, sin embargo, el artículo que les menciono, el 63, habla de que el procedimiento se entenderá terminado por desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición, o instancia, y el artículo 85 es muy claro, en el sentido de que para la Ley de Procedimientos Administrativos no está entendiendo que los recursos son una petición, por cuanto establece que en los recursos administrativos la interposición de los recursos se realiza cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos, y si nosotros

recordamos las disposiciones de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, antes señaladas, vemos que se traen a esta disposición algunos de los requisitos relativos a la capacidad de intentar una acción.

Esto me lleva a concluir lo siguiente:

1) Desde el punto de vista de la petición, consagrada en el artículo 2º de la Ley, si bien es cierto que se ha solicitado al Congreso Nacional se incorpore la categoría de petición "administrativa", creo que esa adición no precisa el contenido y ámbito de la petición, porque en la Ley existen otros artículos que buscan precisamente ubicar y delimitar ese derecho de petición, el cual en ningún caso se está refiriendo a peticiones políticas.

2) Tener muy en cuenta la terminología un poco ambigua que usa la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de acuerdo a los artículos que les he señalado en relación a las distinciones o no entre peticiones, en términos generales, los recursos y la queja.

3) Para concluir, estaría de acuerdo en ser muy cuidadoso con las denominadas peticiones políticas. Me parece que es una categoría de peticiones que en este país puede dar lugar a malos entendidos y no creo que sea una petición política el hecho de que un ciudadano se dirija a la Administración presentando realmente un reclamo sobre el mal funcionamiento de un servicio público o de un organismo de la administración activa. Considero que como derecho individual consagrado por la Constitución Nacional no creo que merezca el calificativo de "político" en términos de entenderse como algo que no exige un procedimiento propiamente dicho. Considero mucho más procedente tener muy claro que la Ley de Procedimientos Administrativos no está desarrollando el tipo de peticiones genéricas a que se refiere el artículo 67, sino que se está concretando al tipo de peticiones que están vinculadas a la actividad de la Administración.

Estos son los comentarios que se originan en la Ponencia sobre el Derecho de Petición, e insisto una vez más en lo delicado de esa terminología de derechos políticos de petición, por cuanto creo que, si bien es cierto que cualquier ciudadano no solamente puede hacer la denuncia de las irregularidades que se ocasionen en un servicio público y más directamente en la administración activa o pasiva del Estado, está perfectamente en condiciones de dirigirse al Congreso para proponer la modificación de una ley vigente, de acuerdo a ciertos requerimientos, por cuanto le está dañando sus intereses y ni aun en ese caso creo que podría entenderse realmente como una petición de carácter político. Muchas gracias.

*Allan R. Brewer-Carías*

Muchas gracias a la doctora Cecilia Sosa por sus comentarios, que por otra parte como organizador del Seminario debo decir que constituyen la medida que yo había pensado para los comentarios. De manera que muchas gracias por el fondo y la forma.

Realmente del comentario que hace la doctora Sosa, me surge una conclusión interesante: el derecho de petición, en realidad, se regula claramente en el artículo 2º, no el artículo 5º, que es al que nos hemos venido refiriendo, y en el artículo 2º, se señala como un derecho de todo interesado —definiéndose en la Ley quiénes son los interesados. La Ley, además, establece en el artículo 1º un ámbito de aplicación a la Administración Pública, administración pública nacional y descentralizada, con lo cual aparentemente estamos en presencia de una reforma inútil de la ley; posiblemente no es necesario pero ya se ha hecho. Cualquier aclaratoria en estos campos puede resultar interesante y útil en base a lo que señalaba en los ejemplos la ponencia del doctor Andueza, pero en el fondo realmente parecería que no es una reforma necesaria, ya que la Ley no ha regulado en ninguna forma lo que se califica como peticiones políticas sino que se limita a regular lo que ella sólo puede regular: las peticiones administrativas. Esta Ley no puede regular las peticiones políticas; el derecho de petición que regula no es el de la petición política sino el de la petición administrativa, y por tanto, el lapso que da para decidir, es sobre los asuntos relativos a lo que la ley puede regular.

De manera que insisto que posiblemente estemos en presencia de una reforma inútil. Voy a insistir mañana, cuando me toque exponer en este ámbito de la ley, que es muy importante, sobre todo frente al contencioso-administrativo. Particularmente hay un tema central que voy a tratar mañana, que es el de la definición del acto administrativo. La Ley dice en el artículo 7º: “se entiende por acto administrativo a los fines de esta Ley”, es decir, estamos dando una definición trunca, chucuta, parcial del acto administrativo, porque un acto administrativo no puede definirse a los efectos de una ley, y ¿es que acaso la Constitución no usa la expresión acto administrativo? ¿Y es que acaso la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no usa la expresión, acto administrativo? Entonces, está definición, ¿es solo los efectos de esta ley o también nos va a condicionar qué es acto administrativo en el artículo 206 de la Constitución, o qué es acto administrativo en el artículo 215 de la Constitución o en los artículos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia?

Mañana yo llegaré a la conclusión de que también esta es una definición inútil, porque sin duda, a los efectos de la Ley, se habla de actividad administrativa y acto administrativo. Esto lo traigo a colación con motivo del derecho de

petición, es decir, sólo se puede regular el derecho de petición de carácter administrativo que requiere una legitimación activa, concreta, interesada, que para ser interesado se trata de un derecho o de un interés que se va a reclamar, se requiere personal legítimo y directo, y por tanto, no es un derecho político, genérico, de cualquier persona de pedir cualquier cosa, sino sólo de quien tiene legitimación concreta.



## PRESENCIA DE ELEMENTOS INQUISITIVOS EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

LUIS CASADO HIDALGO

### I. PREMISAS BASICAS

Antes de abordar el tema que me corresponde en este evento, he creído conveniente presentar las premisas en que se apoyará la exposición. Ellas son:

#### 1. Los propósitos de la ley en proyecto:

A. Regular principalmente los procedimientos de la administración activa, pensando fundamentalmente en las dos grandes categorías de los actos administrativos que constituyen el eje de la teoría y de la práctica: actos de autorización y actos sancionatorios y de aplicación de la ley para hacer efectivos atribuciones y deberes del Estado (vigilancia, control, policía, etc.).

B. Establecer un código de bases generales que parte de la presencia del administrado y de su derecho de petición, de instancia o de reclamo, con la correlativa obligación o deber del ente público de darle oportuna respuesta, según el artículo 67 de la Constitución.

C. Resguardar los procedimientos vigentes, habida cuenta, como lo expuso ayer el maestro Moles Caubet, de que dentro de ellos figura el procedimiento administrativo tributario de determinación o liquidación, regulado tanto en sede gubernativa —sede de formación del acto— como en lo que respecta a su impugnación-revisión.

2. Incidencia de la ley en proyecto sobre los procedimientos antes señalados y de determinación o liquidación en sus dos fases de formación y de revisión, y cómo éstos habrán de ajustarse necesariamente a ella; en primer término porque no creemos que la salvedad sea universal en lo que toca a la cuestión tributaria o fiscal, y en segundo lugar, por la existencia de un proyecto de Código Tributario Orgánico, desde hace tiempo en manos del Congreso.



Este proyecto dedica su Título IV (Administración Tributaria), y especialmente sus Capítulos II (Determinación), IV (Tramitación) y VII (Recurso jerárquico) a las fases o etapas de formación y revisión del acto de liquidación tributaria.

3. Reconocimiento de una cierta posición de ventaja, atemperada es verdad —aunque con ciertos matices diferenciadores en materia tributaria— que le permite a la Administración, en la solución del asunto, ir más allá —diríamos— de la presentación que del asunto —en la medida en que se le permita obviamente— haya hecho el interesado. Es decir, se tiende mayormente a un procedimiento inquisitivo.

De las premisas anteriores derivan las siguientes exigencias:

A. Que por razón del oficio y de la experiencia acumulada en tantos años de servicio en la Administración Pública, ilustraré mi exposición, en lo posible, con casos y cosas de nuestra vida fiscal y presupuestaria.

B. Que entiendo que el proyecto pone el énfasis en los casos en que el ciudadano —administrado, o contribuyente para mi especial posición ya anunciada— pretenda deducir un derecho; allí donde tenga un interés personal y directo, no la genérica petición de que se habla últimamente con tanta insistencia y que se mueve en entrelíneas en el texto del proyecto, sino de una categórica y precisa instancia que provoque una decisión estatuyente, esa de que habló el maestro Moles Caubet allá por 1955 en las aulas de la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

## II. LA LEY EN PROYECTO RECONOCE, CON UN TANTO DE EXAGERACION Y DE FALTA DE OPORTUNIDAD, SU CARACTER SUBSIDIARIO

1. Lo primero que cabe destacar en cuanto al alcance de la Ley (así la llamaremos en lo adelante por razón de brevedad), es que comienza por reconocer su carácter subsidiario, desde el momento mismo en que recuerda, a quien pueda interesarse en ella, que existen organismos públicos cuya filiación dentro de los rangos administrativos que consagra y buscar interpretar, resulta un tanto confusa, ya sea en razón de su origen (y pese a su rango constitucional), ya porque sus decisiones tienen, algo quebrantada, la nota característica del acto administrativo propio de la ortodoxia que conocemos y admitimos: la determinación estatuyente. En el punto hay que referirse concretamente a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República, cuyas decisiones, al menos en lo que toca a lo más importante de su gestión, ciertamente no alcanzan al ciudadano de manera directa ni con efectos estatuyentes en todo caso, precisamente porque los destinatarios iniciales o primarios de la

labor que les encomienda la Constitución están de tal manera cualificados, que se dificulta la personalización, concepto o noción básica en todo procedimiento administrativo como que a ella tiende el acto final que lo resume.

En efecto, a la primera le corresponde el control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, así como de las operaciones relativas a los mismos, en tanto que es misión del Ministerio Público velar "por la exacta observancia de la Constitución y de las Leyes".

Pues bien, no es lo corriente que el ciudadano inste en dichos organismos con el propósito de obtener una decisión que estatuya realmente en el sentido de crear, modificar, revocar una situación jurídica. La Contraloría, sólo de manera secundaria, tangencial sería mejor decir, en cuando vinculado a sucesos o actividades propias de la Administración activa o inherentes a ella, priva sobre el ciudadano, que no es entonces, en sana lógica, un administrado propiamente dicho. Tampoco produce la Fiscalía actos administrativos en el sentido expuesto.

El reconocimiento que se hace de tal circunstancia, no basta para dejar fuera del marco que pretende establecer la Ley a las instituciones citadas. La expresión "en cuanto sea aplicable" con que finaliza el artículo 1º creará, sin dudas, dificultades que se irán agravando en la misma medida en que se exacerbe el concepto que de la autonomía se tenga en el momento y frente al caso preciso. Por ende parece prudente recomendar que de una vez por todas se diga cuáles de las actuaciones de esos organismos quedan sujetas a la Ley. La tarea no parece difícil, habida cuenta de que la vocación inquisitiva de la Contraloría es innegable y principal; a ella no ocurre nadie a iniciar procedimientos sino a atender citaciones o a impugnar decisiones dictadas en procedimientos que han de iniciarse de oficio.

Y en cuanto a la Fiscalía General, creemos que en principio y en lo que respecta al ciudadano, carece de virtualidad para producir verdaderos actos administrativos que lo comprometan y lo obliguen a una prestación determinada, o le definan una situación particular constitutiva de un derecho. Las atribuciones señaladas en el artículo 220 de la Constitución no tienen, por ningún respecto, categoría de fuentes de decisiones administrativas como las entiende la Ley. Esta ha sido pensada para actos de autorización y para actos sancionatorios, categorías que resumen la función administrativa propiamente dicha, ya que es la que afecta directamente al ciudadano en cuanto titular de derechos frente a la Administración y en lo que tiene de sujeto pasivo de derechos y competencias que tocan al Estado.

A las anteriores observaciones abona lo previsto en el artículo 4º. Su aplicación sólo sería posible dentro de los rangos de la administración activa, si es que se quiere hacer realidad lo pautado en el artículo 67 de la Constitución.

Que se sepa, el Contralor, el Fiscal, el Presidente del Consejo Supremo Electoral, el Presidente del Consejo de la Judicatura no tienen en el sentido de la Ley, superiores jerárquicos; tampoco el Presidente del Congreso. Queda pues, como única vía al ciudadano, instar al Fiscal General de la República para que de acuerdo con lo previsto en el ordinal 5º del artículo 220 ya citado, intente las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad en que haya incurrido el funcionario que retarde, omita, distorsione o incumpla, como lo sancione el artículo 4º de la Ley.

2. Parece entonces que la Ley ha creado sin quererlo o ha admitido, un régimen de privilegio para funcionarios cabeza de poder, distintos de los que integran el Poder Ejecutivo o la Administración Activa más bien. Con semejante tratamiento se quebranta en buena parte, el control que la opinión pública ejerce en cualquier sociedad democrática sobre los actos de los poderes públicos, y pueden quedar por ende en el vacío, las facultades inquisitivas que se le defieren a muchos de los organismos que hemos citado como titulares del presunto privilegio. A lo irritante con que en principio aparece la situación descrita, se agrega la debilidad en el planteamiento y regulación de la queja que corresponde al ciudadano y del derecho a obtener una oportuna y suficiente reparación de los daños que le ocasione el incumplimiento de la Administración. La sanción, concretada en el silencio con efectos negativos que prevé el artículo 4º, no alcanza a satisfacer las contrariedades innegables que resultarán en los casos de actos autorizatorios y permisivos para el ejercicio de actividades económicas, sobre todo. ¿Qué beneficio obtiene un particular que a través del silencio logra una decisión negativa, cuando ha realizado inversiones o erogaciones previas, imprescindibles para apoyar o fundamentar la autorización que solicita, por ejemplo?

3. De lo antes expuesto podría resultar una recomendación, por ahora con destinatario desconocido, cual es la de sentar las bases para la unificación de los procedimientos administrativos, en vez de allanarse a la torturante realidad de hoy. Una codificación de las bases generales del procedimiento de obligatoria observancia no sólo en la Administración activa, que derogue tanto por su carácter orgánico como por su posterioridad, el empirismo que ha sustituido, en la práctica, los procedimientos creados en las leyes especiales. Los ejemplos podrían multiplicarse sin temor a exagerar, pero esta intervención no es un libelo acusatorio, sino un aporte a la consolidación de los derechos del administrado.

### III. LAS RESPONSABILIDADES DEL ENTE PUBLICO

1. Particular comentario merece el artículo 6 de la Ley. Obsérvese que se trata, al parecer, de una categoría ajena a la materia eje de sus preocupacio-

nes. En efecto, se habla de la mora o retardo "en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados" y se los relaciona con el daño patrimonial emergente de ellos, para configurar la responsabilidad civil. Independientemente de que nada nuevo se dice con esto, ya que la responsabilidad está consagrada desde mucho antes, aunque sus efectos positivos y satisfactorios que se sepa hasta ahora no se han producido, parece que se quiere hablar de una consecuencia cuya dilucidación no puede ocurrir en sede administrativa, y se olvida que la materia es propia de una relación contractual o legal de la que nacen prestaciones patrimoniales, más propia del contrato, en una palabra, y no de una actuación administrativa; al menos eso es lo que cabría decir habida cuenta del uso de los términos mora o retardo.

Cabe recordar también, que nuestra Suprema Corte en fallo de 31-7-74, ha condenado a la República a pagar intereses moratorios a la rata legal desde la fecha de dicho fallo; antes, el 7-8-73 habría dicho:

"...los intereses moratorios son los daños y perjuicios resultantes del retardo del deudor en cumplir su obligación cuando esta tenga por objeto una cantidad de dinero. En tal caso, los daños y perjuicios consisten siempre en el pago del interés legal, salvo disposiciones especiales...", sin que el acreedor esté obligado a comprobar ninguna pérdida (artículo 1.277 del Código Civil). Según el artículo 1.746, *ejusdem*, el "interés legal es el 3 por ciento anual"; como no existe ninguna disposición especial que obligue a la República a pagar intereses moratorios «al tipo corriente en el mercado», ni aún en el caso de que el objeto de la demanda sea el pago de una cantidad de dinero líquida y exigible, mal puede el actor pretender que en este juicio se le paguen intereses al tipo señalado por él, tanto más cuanto que la acción principal tiene como finalidad obtener el pago de daños y perjuicios provenientes de la pérdida que alega el demandante haber sufrido a consecuencia de circunstancias imprevistas ocurridas y de obras extras realizadas durante la ejecución de los contratos celebrados por él con el Ministerio de Obras Públicas...

2. Los textos transcritos configuran una posición judicial que debió ser asimilada, con el propósito de señalar o de fundamentar aproximadamente al menos, las bases de apoyo de la República para compensarse en el funcionario negligente de lo que haya tenido que pagar al administrado, cuyo derecho es ahora innegable, según los fallos que citamos. Porque tal como aparece, la norma del artículo 4º no pasa de ser programática en la práctica. La realidad es que las actuaciones donde pueden producirse la mora y el retardo, están bajo el dominio de funcionarios cuyo rango indica por sí mismo su situación de insolvencia o de incapacidad económica, a menos que se piense que dicha responsabilidad pueda hacerse efectiva de manera sumaria amparándose en actuaciones distintas a la sentencia emanada de la jurisdicción ordinaria, como sería en

la especie, al auto de responsabilidad administrativa dictado por la Contraloría General de la República. Que se sepa, este último no goza de tal virtualidad, ni siquiera para hacer exigible en sede judicial, la garantía que respalde la gestión del funcionario. La norma bajo comentario se ha quedado corta en la formulación del supuesto y nada hace pensar que rinda resultados prácticos. Tampoco se ha tomado en cuenta que el gasto público —y lo hay “en el cumplimiento de... obligaciones contraídas con los administrados”— está sujeto a una serie de trámites e instancias de ineludible cumplimiento, parte de las cuales escapan al dominio del funcionario ejecutivo —control previo de la orden de pago, por ejemplo—, lo que puede originar retardos que no le son imputables. Entonces hay que tomar las providencias necesarias para que quede claro que quien contrata con la Administración lo hace a sabiendas de la circunstancia antes anotada, la cual por lo demás, está implícita en las motivaciones de los fallos citados anteriormente. De esa manera podría llegarse a una realidad más modesta, pero realidad al fin; porque el artículo nada señala sobre el momento en que se causa esa responsabilidad y se hace exigible. Por otra parte, se insiste en que la responsabilidad aunque no debe ser objeto de tratamiento por parte de una ley adjetiva, puede sin embargo perfilarse en los supuestos que la originan y esto es precisamente lo que no hace la ley; bien puede crear una tipología y la posibilidad de que ésta sea resuelta por vía administrativa en contra del funcionario, tan pronto el administrador obtenga título suficiente contra el Estado para el resarcimiento del perjuicio.

#### IV. IMPRECISIONES QUE PUEDEN AFECTAR EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD TRIBUTARIA

Dentro de estas consideraciones preliminares relativas a los aspectos básicos de la ley, no puede soslayarse la fórmula contenida en el artículo 10: tiende a preservar de la injerencia muchas veces discrecional del Poder Ejecutivo, el principio de la reserva legal en materia sancionatoria y en materia tributaria. En verdad no se entiende cuáles hayan sido las motivaciones del proyectista al respecto. La materia regulada es campo —podríamos decir que exclusivo— de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, y en todo caso, la prohibición resultaría como elemental consecuencia de las garantías constitucionales de la propiedad y de la libertad individual. La salvedad relativa a los límites determinados por la ley, encontraría una valla en lo dispuesto por el artículo 45 de la Ley Orgánica de Hacienda, y sería el único sentido que puede admitirse en la disposición comentada. Ahora, la creación de tributos y sanciones por delegación es algo a nuestro juicio tan nuevo, tan fuera de la ortodoxia reinante en el mundo, que no nos atrevemos a comentar, mucho menos a cuestionar, porque no creemos que el artículo 224 de la Constitución llegue tan lejos, ni que una

Ley de procedimientos pueda dejar sin efecto disposiciones substantivas contenidas en una ley que debe privar por razón de la materia. Queda, pues, planteada por el artículo 10, la hipótesis de la delegabilidad de la función legislativa. De mantenerse habría que introducir modificaciones en el artículo 4º del Proyecto de Código Tributario Orgánico (que priva igualmente en razón de la materia), actualmente para su discusión en el Congreso, sobre todo en sus numerales 1º y 5º. Otro tanto habría que decir en cuanto a la parte de dicho Código, relativa a infracciones y sanciones y revisar consecuentemente la Exposición de Motivos (páginas 16 y 17).

#### V. EL PRECEDENTE: SU VALOR E IMPORTANCIA EN LA ACTUACION ADMINISTRATIVA-FISCAL

1. La consagración del precedente que hace el artículo 11 de la Ley es algo que habría que ver con cuidado, porque el pensamiento jurídico de nuestra Administración no se caracteriza precisamente por su unidad y coherencia. El papel rector, coordinador a unificador que en tal sentido está encomendado moralmente y por principios a la Procuraduría General de la República, no se cumple en medida satisfactoria y son muchos los casos en que dicho organismo tiene que remendar o allanarse al hecho cumplido. Con todo, la norma crea un principio en beneficio del administrado y consecuentemente una importante limitación a la discrecionalidad en la estimación del mérito y de la oportunidad de los presupuestos de hecho que le son llevados para decisión. Que ello resulte así, es significativo en materia tributaria, la más castigada quizás por el empirismo, el cual la entiende más como un problema de números, cálculos y reglas, que como un asunto jurídico en el cual estos factores no pasan de tener una misión instrumental. El procedimiento administrativo tributario de liquidación no se caracteriza precisamente entre nosotros por la profundización del análisis jurídico, y no aplica el precedente sino la práctica, que es otra cosa. Según lo enseña la doctrina y la propia dogmática en estas cosas, cualquier procedimiento de aplicación de la ley, debe tener por norte la clarificación de la capacidad contributiva que no es, como se cree, una noción abstracta, sino una adecuación a principios rectores contenidos en el texto constitucional. Entiéndase sin embargo, que la importancia de estas consideraciones se proyecta más bien en la labor de fiscalización donde los aspectos inquisitivos cobran toda su dimensión, como es el caso de la estimación de oficio, donde hay que cuidar la vigencia del precedente tanto como la posibilidad de modificarlo.

2. Ante la vigencia del precedente que la ley consagra, hay que advertir no obstante, que la fórmula lo presenta como una limitación a la potestad administrativa y no como un derecho del particular a invocarlo, y por tanto, a obtener un pronunciamiento sobre el punto que le permita hacerlo integrante

de su querrela. Quienes están familiarizados con las cuestiones tributarias y fiscales en general, particularmente con el impuesto sobre la renta, tienen que recordar necesariamente que el verdadero procedimiento, con el poder creador que es dable reconocerle y con la capacidad interpretativa que nadie le niega, surge de veras en la etapa de fiscalización posterior a la liquidación que emana de la declaración *bona-fide*. Y en lo que concierne más directamente a estos comentarios, recordarán también que la Administración puede escoger libremente los medios que considere idóneos para la estimación de oficio y que, conforme a la doctrina judicial que consagró este arbitrio hace ya 30 años, una vez que se haya optado por tal vía, al contribuyente sólo le quedan dos caminos: o probar o demostrar sus verdaderos enriquecimientos, o probar la inconstitucionalidad o ilegalidad de los medios escogidos por la Administración. Aquí cobra innegable valor el precedente y se justifica el reparo que le hacemos a la norma donde se lo consagra, pues en verdad no se expresa en términos de derecho para el administrado sino de conducta para la Administración. Ocurre con frecuencia que, cuando se invoca el precedente nunca se obtiene un pronunciamiento razonado sobre la negativa a admitirlo, y menos sobre su marginamiento de la decisión. Ocurre además, y al respecto la ley no trae providencia alguna, que el pensamiento jurídico de muchos organismos administrativos, permanece inédito, sin que milite razón alguna al respecto, como no sea la hipertrofia del carácter secreto y confidencial de los archivos de la Administración. Con semejante ventajismo el precedente no pasará de ser una añagaza porque tampoco está claro lo que se haya querido decir con la expresión "situaciones anteriores...".

3. ¿Cuál es la situación anterior?, ¿la que está pendiente de decisión para la fecha de la entrada en vigencia de la Ley, o la que sea planteada después pero que aún no se haya consumado en términos de acto que cause estado?

La aplicación a situaciones anteriores, del nuevo criterio, ¿abarca también las que estén pendientes de recurso? Cuando se promueva un recurso de revisión que supone actos definitivamente firmes y causales que tienen que ver muy de cerca con la figura de la invalidación prevista en el Libro Tercero, Título XVIII, del Código de Procedimiento Civil, ¿cómo se fija la anterioridad?

¿Dónde termina la unidad que todo procedimiento supone, para verificar luego situaciones anteriores y actuales a los fines de la correcta aplicación de la norma? Tal como ha sido prevista, la disposición no resguarda al administrado del arbitrio que parece ser la tónica de la actuación administrativa entre nosotros, donde el vicio más normal tiende a ser nada menos que la desviación de poder, precisamente el punto menos debatido en la doctrina y la jurisprudencia nacional, cuando no el abuso de la discrecionalidad que se otorga al funcionario para estimar el mérito y la oportunidad de su actuación.

Si se consagra el precedente hay que revisar la situación antes descrita; que el administrado sepa a todo evento cuál es la particularidad de su caso y qué elementos influyen para que merezca un pronunciamiento distinto.

## VI. APROXIMACION A LOS ELEMENTOS INQUISITIVOS DE LA LEY

1. Dentro de los aspectos inquisitivos que por vía de aproximación pueden encontrarse en la Ley, es de citar el artículo 12:

“...Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad administrativa, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con *la situación y con los fines de la norma*, y cumplir los trámites requisitos y formulaciones para su validez y eficacia...”.

Se autoriza, quizás de manera mediata, una especie de interpretación teleológica dentro de la idea más amplia de la interpretación lógica y extensiva: que quiso decir la Ley. El funcionario tendrá entonces que interpretar la norma expresa de la Ley, de un modo tal, que su decisión cuadre con la razón que inspiró su sanción, con la finalidad perseguida al dictarla, porque se supone el tratamiento expreso de una situación. La significación de este punto hay que destacarla y vuelve de nuevo la cuestión tributaria —más cerca de nosotros por razones de oficio y por su naturaleza y contenido más preocupante— a erigir sus interrogantes.

El artículo 78 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional pauta que el Ejecutivo Nacional queda autorizado para solucionar las situaciones dudosas o no previstas en las leyes fiscales, procurando conciliar los intereses del Fisco con las exigencias de la equidad.

El artículo 49 *ejusdem*, prevé la figura de las gracias fiscales y en el artículo 7º de dicho texto se autoriza a la Administración para cumplir actos de autocomposición procesal, o para resolver por vía amigable las causas fiscales.

¿Los proyectistas han medido la relación que esto pudiera tener con la consagración del precedente?

Cuando el Estado actúa en la gestión de sus derechos e intereses, surgidos de la ley o del contrato, ¿queda también atado al precedente?

La medida o providencia de que habla la Ley, ¿son sólo aquellas que resultan conexas o consecuenciales a un ejercicio de poder propiamente dicho, por ejemplo, la imposición de una sanción, el pago de intereses moratorios causados por la violación de la ley, el otorgamiento de una exoneración? ¿La valoración del mérito de una prueba y de las circunstancias atenuantes o agravantes cae bajo el imperio de la norma que comentamos? Aún admitiendo que “me-



dida” y “providencia” tienen en la terminología procedimental un sentido de instrumentalidad, parece que han sido asumidas con otro por los proyectistas, desde el momento mismo en que se invocan razones que están muy lejos de lo adjetivo o subalterno de todo instrumento como son: “la situación”, el conjunto de hechos que tendrán que ser estimados y valorados por el funcionario, y “los fines de la norma”, categoría más grave aún, de mayor entidad sin duda.

Pues bien, del magisterio de la Ley Fiscal, habló la Procuraduría General de la República, a fines del año 1956, en los términos que siguen:

“...De la investigación fiscal aparece la solvencia económica del contribuyente, de tal modo que, de intentarse cualquier acción judicial de cobro de la deuda fiscal insoluta, el éxito de la misma podría asegurarse de antemano; pero en verdad, examinadas las cosas desde puntos de vista distintos no solo desde el de la equidad, sino también, desde el de la economía privada e, incluso, desde el de la política fiscal misma, no parece conveniente ni recomendable que, en casos como el de autos, se intente cualquier acción judicial de cobro de una deuda fiscal cuya procedencia y efectividad se hacen lugar, si, a consecuencia de ello se va a producir, pudiendo evitarse, la ruina económica de una empresa y su consiguiente desaparición de la nómina de contribuyentes, con lo cual perdería el Fisco un contribuyente efectivo; pero por otra parte, no es de olvidar que la aplicación de la Ley impositiva debe ser un magisterio permanente de educación fiscal y de formación de conciencia tributaria, en cuya virtud debe propenderse a que los contribuyentes no prefieran reinvertir sus ingresos en las especulaciones de su giro comercial o industrial, para provecho propio, con menoscabo de los superiores intereses del Fisco Nacional, como evidentemente se infiere en el caso en estudio, de aquella parte de la solicitud del contribuyente que ha sido transcrita... «es necesario conciliar siempre los intereses del Fisco con las exigencias de la equidad»” (Informe al Congreso Nacional, 1957, pág. 184).

2. Dentro de estas consideraciones, refiriéndonos a la situación donde se juntan la equidad y el derecho del Fisco a inquirir sobre la sinceridad del caso planteado, no está demás el recordar porque tiene mucho que ver con el camino escogido para llegar “a los fines de la norma” de que habla la Ley, lo que dispone el Reglamento Orgánico de la Administración del Impuesto sobre la Renta:

“...los funcionarios públicos que intervengan en la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos, relativos al Impuesto sobre la Renta, tendrán por norma fundamental, que la aplicación recta y leal de los principios legales debe ejercerse de acuerdo con los objetivos de equidad y justicia que persiguen dichas disposiciones y, en consecuencia, que la defensa de los intereses fiscales que les está encomendada no excluye un espíritu de cultura cívica y mutua sinceridad, comprensión y armonía en sus relaciones con los contribuyentes...”.

En fin, la Constitución postula como norte del sistema tributario la justa distribución de las cargas, y la doctrina dice que una de las bases orgánicas de los modernos sistemas impositivos radica en que el contribuyente es único y única por tanto su capacidad contributiva. Mas, por ahora no podría decirse si la Ley que comentamos al proclamar su carácter subsidiario, ha omitido una mejor consagración y definición de las bases fundamentales en que debe apoyarse la búsqueda de lo que ella llama "los fines de la norma" en su artículo 12.

3. También la doctrina jurídica fiscal postula una interpretación de la Ley que vaya más allá de su significado gramatical y ante la circunstancia de que la Ley deja a salvo los procedimientos de leyes especiales, fijémonos un poco en lo que al respecto pauta el Proyecto de Código Tributario Orgánico y lo que enseña un intento de reforma de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional ocurrido en forma de proyecto en 1963; dice el primero en su Exposición de Motivos:

"...los artículos 4º y 8º recogen la más moderna y aceptada doctrina sobre la interpretación de las leyes tributarias, así como el reconocimiento de la autonomía del derecho tributario. En este campo deseamos destacar que el proyecto acoge el método de la interpretación de la Ley Tributaria según la realidad económica, junto a los demás métodos admisibles, lo cual constituye una de las características e importantes innovaciones del Derecho Tributario, destinada a impedir el abuso de las formas jurídicas con el propósito de eludir las obligaciones impositivas. El artículo 12 al ratificar el ámbito territorial de la vigencia de las normas tributarias, incorpora el importante principio de que las leyes tributarias podrán crear tributos sobre hechos imposables ocurridos total o parcialmente fuera del territorio nacional, cuando el contribuyente tenga la nacionalidad venezolana o esté domiciliado en el país, en cuyos casos, la Ley *procurará conciliar* los efectos de tales disposiciones con la *conveniencia* de evitar la doble tributación internacional".

Nos hemos permitido destacar, subrayándolos, tanto el mandato contenido en el texto transcrito como el objetivo también en él indicado, para que se vea la importancia que puede ir cobrando, en el supuesto de un comportamiento administrativo ajustado a la Ley y, a sus fines, la disposición del artículo 12, la cual a nuestro juicio, sí resulta de aplicación general en materia tributaria como que viene a complementar el citado artículo 78 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, así como a la normativa vigente sobre estimación de oficio.

El segundo de los textos citados, dice al respecto lo siguiente:

La falta de una rigurosa tradición jurídica, manifestada, por lo demás, entre otros muchos aspectos, en la subestimación en que se ha tenido el estudio de nuestro derecho público, observada especialmente en lo que a

la materia tributaria respecta, ha conducido a la Comisión a sistematizar dicha materia, en la medida de lo posible, en este Proyecto, que solo aspira a que sea el primer paso en la nueva evolución de nuestro Derecho Financiero, en general, y de nuestro Derecho Tributario, en especial. La falta de sistematización y la subestimación por su estudio son circunstancias, entre otras, que han contribuido a la desorientación que generalmente se observa no sólo en los destinatarios de las leyes tributarias, sino también, y lo que es más grave aún, en los funcionarios encargados de su aplicación y ejecución: administradores y jueces. Generalmente, tanto aquéllos como éstos ocurren, sin previo examen, a los principios del Derecho Privado, en los que unos y otros han venido considerando que se encuentra la solución de todos los conflictos que puedan surgir en la interpretación y ejecución de las Leyes Tributarias.

En el artículo 106 se establece, por una parte cuál es el método propio, de aplicación general, en la interpretación de Leyes Tributarias; y, por otra, los instrumentos utilizables por el intérprete en los casos de silencio u oscuridad de la Ley Tributaria. Como puede observarse, tal dispositivo viene a cumplir en el campo especialísimo del Derecho Tributario, la misma función que, en el campo del Derecho Privado, cumple el artículo 4º del Código Civil. La Comisión se ha inclinado por la interpretación económica, por considerar que es la que mejor entiende la naturaleza, precisamente económica, del fenómeno tributario, y la que mejor responde a la característica propia del Derecho Tributario, cual es su consubstancial objetividad. Tal criterio, por lo demás, aunque estrechamente limitado a su propio campo de aplicación, ha venido siendo utilizado, con especial acierto, en la jurisprudencia —administrativa y judicial— relativa al impuesto sobre la renta; las sentencias pronunciadas por la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, con fecha 4 de abril de 1963, en materia relativa a la interpretación económica de la ley de dicho impuesto, pueden citarse como los antecedentes inmediatos de la norma.

4. Pasamos ahora a ver un punto neurálgico, el de la jerarquía entre actos administrativos. En efecto, no están precisados los alcances de la misma y ésta viene a ser la premisa indispensable para la virtualidad de la disposición. Cabe preguntar: ¿Se trata de un concepto formal de la jerarquía o ésta se define por la entidad de la situación planteada. La especialidad de la situación tendrá que ceder en todo caso, aunque no se logre el fin de la norma ni se obtenga una decisión acorde con la pretensión deducida? Tal parece que así será cuando reparamos en el texto del artículo 14: La realidad de las cosas forzará siempre una interpretación lógica o extensiva de la normativa aplicable; no queda otro camino ante la anarquía de nuestra legislación administrativa.

5. Dentro de la aproximación que pretendemos a los elementos inquisitivos de la ley, nos ha parecido interesante el artículo 30, porque desde un aspecto o consideración material tiene el efecto orgánico de uniformar los procedimientos, allí donde se compruebe que la normativa especial pueda ser desaplicada siempre

que no se desconozcan derechos del administrado. Permite que se vaya creando una doctrina en materia de pruebas por ejemplo, que es uno de los aspectos que origina más molestias al ciudadano, porque el funcionario pretende que sólo son tales las que contempla el Código Civil. La eficacia y la celeridad exigidos a los funcionarios autorizan a sostener que el legislador permite —o en todo caso será tolerante— que en aras de tales principios cardinales, se deje a un lado aquella norma que no siendo capital, obstaculice la pronta actuación del funcionario. De tal modo se le daría entrada a la posibilidad de que el funcionario arbitre medidas y providencias complementarias o sustitutivas de las establecidas en la Ley, cuando compruebe la inoperancia o insuficiencia de las que deba aplicar. Podría pensarse en tal posibilidad para arribar, a través de una ponderada presentación y prueba de la situación concreta, a la solicitud de medidas cautelares contra el administrado que se insolventa en perjuicio del Fisco, por ejemplo: toda vez que entre nosotros, acciones de tal orden no están previstas. Este es también —y que lo perdone el distinguido venezolano, ya muerto, que así tituló una de sus obras *un mensaje sin destino*—, pues la muerte lenta del principio de la ejecutoriedad del acto administrativo-fiscal, conocido como norma *solve et repete*, así lo hace suponer.

Como quiera que antes nos referimos a la estimación de oficio como máxima expresión del aspecto inquisitivo del procedimiento administrativo aplicado a la materia fiscal, trasladamos al lugar estas consideraciones.

Se desprende pues del segundo párrafo del artículo 3º, la idea de que la situación planteada a la Administración ilustra sobre la conveniencia de adaptar a ella los procedimientos vigentes y no constreñirla a éstos so pretexto de obscuridad, imprecisiones, etc. Sin dudas, se ha puesto en manos de las autoridades superiores de cada organismo, algo que manejado con buen criterio, podría convertirse en arma eficaz contra el empirismo, aunque éste sea, en el buen sentido, *togado*. Si de acuerdo con principios que ya no se discuten, el procedimiento administrativo está limitado por la legalidad que resulta del artículo 117 constitucional, es obvio que también debería estar su aplicación en manos de quienes no conozcan el derecho o estén al menos dispuestos a someterse a la asesoría o al consejo u orientación de quienes lo conocen, y ello nada tiene de extraño ante la presencia de una administración multidisciplinaria, para usar un término caro a quienes se ocupan de eso que se llama sistemas y procedimientos, no siempre jurídicos en la medida mínima aceptable. Ya lo insinuó el doctor Polanco: habrá que prepararse para una posible reacción gerencial, cuando comience la aplicación de la Ley. El gerente resuelve —y lo hace bien y justificadamente— en términos de oportunidad y conveniencia, pero el procedimiento es una garantía del administrado, con todo y que el artículo 35 autoriza procedimientos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifiquen. En este punto, no obstante

hay que tener cuidado cuando se trate del aspecto sancionatorio. Los formularios conocidos hasta hoy contienen y dan pie para todo menos para una motivación razonable, y aunque ni la materia del seminario ni el tiempo lo permiten, habría que decir que en muy pocos casos se atiende a la intención que pueda estar presente en la conducta sancionada, tampoco ha sido muy feliz la Administración en el tratamiento de los demás aspectos que configuran el ilícito administrativo.

6. El artículo 53 de la Ley regula la llamada fase oficiosa del procedimiento, es decir, la que se concreta en la búsqueda y obtención de los elementos que integran el presupuesto de la decisión, así como la estimación de los mismos para los efectos de las fases posteriores. El carácter inquisitivo se perfila con mayor nitidez en la frase: "cumplirán todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir". Recuérdese que este postulado cobrará mayor vigencia y profundidad en los actos sancionatorios y en los demás que han de iniciarse de oficio, así como en los potestativos, más que en los autorizatorios, y es de especial relieve y jerarquía en los procesos de fiscalización, aquellos que conducen a hacer observar la Ley por los particulares en asuntos económico-fiscales. El carácter a que nos referimos encuentra su expresión más elocuente en el artículo 58, ya que pone en manos del funcionario dos aspectos trascendentales del procedimiento, cuales son: la calificación de relevante del hecho, y la potestad de probarlo con cualquier medio que considere idóneo. La Ley ha traído a sus disposiciones para hacerla en lo posible de obligatoria observancia, la doctrina que en materia probatoria ha sentado la Corte Suprema de Justicia. Con todo, ha omitido la especial consideración de tres medios de prueba que bien la merecen: la testimonial, la confesión y el juramento decisorio, tal vez porque evacuadas en sede administrativa, pasarían a tener el valor de un documento simplemente con efectos distintos al que producirían de realizarse dentro de una litis debidamente trabada. Ahora bien, ¿procederían en todo caso las pruebas citadas aun por encima de las prohibiciones que resultan de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en el supuesto de que en una causa administrativa (de formación del acto o de impugnación del mismo, sobre todo en los casos de aplicación de sanciones) sean promovidas por el administrado? Recuérdese que la Ley de Impuesto sobre la Renta las prohíbe expresamente en el recurso de reconsideración.

Ahora bien, en los supuestos de actos de autorización que se inician a petición del administrado, ¿regirá igualmente la disposición que autoriza cualquier prueba?

7. De inequívoca vocación inquisitiva es el artículo 66, el cual puede también —visto el tradicional arbitristo de la Administración— abrir la brecha para que aparezcan en todo momento "razones de interés público". Si bien es acertada

la norma en cuanto a su motivación, atenta desde otro punto de vista contra la seguridad jurídica y coloca al administrado en permanente expectativa. ¿Esa continuación del procedimiento aparea la facultad de citar al administrado o cualquier otra persona que de una manera u otra haya estado involucrada en el procedimiento *perimido* o en aquel donde se produjo el desistimiento? ¿Podrían presentar cualquier prueba en su descargo o liberarse del requerimiento alegando carencia de interés en algo que ya no les concierne?

8. La figura del procedimiento sumario cuya aplicación queda librada a la Administración, resalta en cuanto a la carga de la prueba que toca a la Administración. Por la manera como ha sido formulado hay que entender que se aplicará preferentemente en materia sancionatoria, sobre todo si reparamos en lo dispuesto por el artículo 69: todo tiende al "esclarecimiento" del asunto; a la preparación de lo necesario para decidir realmente; de lo contrario no se hablaría de funcionario sustanciador. Otro sentido sería inadmisibles, estaría en abierta contradicción con lo dispuesto en los artículos 420 y siguientes de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional que regula el procedimiento para la aplicación de multas por autoridades administrativas. Extraña, pues, que el artículo 67 de la Ley no establezca limitaciones y crea resuelto el punto con el regreso al procedimiento ordinario. ¿Qué valor tiene lo actuado en el sumario; vincula a las partes cuando se retorne; se constituye en fuente de responsabilidad del funcionario actuante si el administrado comprueba que el uso alternativo de uno y otro le ha perjudicado? ¿Para qué se cita al interesado si todo depende de la voluntad del funcionario? ¿Tiene este último que razonar el cambio de uno a otro? ¿Si la escogencia de una vía lesiona al administrado, se puede recurrir contra esto? ¿Puede pedir que se reponga el asunto al Estado, de que se vuelva al procedimiento ordinario cuando alegue "complejidad del asunto"? Para algo serio debe citársele, no simplemente para hacerle conocer algo cuya ocurrencia es dable esperar en virtud, precisamente, de la discrecionalidad. Quizás sea prudente que la potestad reglamentaria aclare los alcances de este procedimiento sumario y señale sobre todo qué papel hace el administrado.

## VII. TRATAMIENTO DE LA PRESCRIPCIÓN POR LA LEY

Aunque no corresponde en rigor al tema central de la exposición, se hace necesaria una referencia a la materia regulada en el artículo 71; esto es, la defensa de prescripción que puede presentar el administrado en los casos de ejecución del acto administrativo. La norma está concebida en términos generales y es obvio que su virtualidad queda sujeta a los ordenamientos especiales; es pues, subsidiaria. Nada se dice sobre la suspensión del acto o medida de ejecución, en aquellos casos en que se trata de actos, cuyo cumplimiento se concreta en

prestaciones de contenido económico y el administrado los ha cumplido para poder recurrir cuando se produzca la prescripción. Si hay lugar a reintegro, por ejemplo, ¿cómo se produce? Cuando se trata, por ejemplo, de ejecutar una planilla ya prescrita, ¿puede la autoridad administrativa resolver sobre la prescripción de manera directa, aun a sabiendas de que la prescripción admitida configura un convenio, y ello, está sujeto a formalidades irrenunciables?

Con todo y el carácter subsidiario, hay que advertir que en las leyes fiscales especiales no hay normas que regulen específicamente la figura de la prescripción, al menos en cuanto al procedimiento para substanciar la oposición y la manera de declararla.

#### VIII. ALGUNOS ASPECTOS INQUISITIVOS EN LA REVISION EN VIA ADMINISTRATIVA

En lo que toca a lo dispuesto en el artículo 81 sobre la potestad de convalidar, habría que presentar una cierta duda sobre la generalidad de la fórmula, y en concreto, sobre la categoría del principio inquisitivo en ella contenido. ¿Puede también la Administración convalidar los actos sancionatorios, o en el texto de la disposición queda comprendido el principio de que la existencia de derechos a favor del administrado, enerva cualquier posibilidad de reconsideración? ¿Esta posibilidad resulta como consecuencia de lo previsto en el artículo 82?

Si la Administración, de acuerdo con el artículo 83, puede "en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella". ¿Cómo quedan los derechos que a favor del administrado hayan nacido? ¿La respuesta resulta también del principio general contenido en el artículo 82? Hay que recordar que la nulidad del acto administrativo entre nosotros, está presidida por la noción de los derechos adquiridos y por la perención del plazo para solicitar judicialmente la nulidad ante el tribunal de lo contencioso-administrativo.

En el artículo 87 se regula en parte el principio de la ejecutoriedad del acto administrativo, concretamente la suspensión del mismo cuando pueda causar perjuicios al interesado, mediante la presentación de garantía determinada como lo es la fianza. Independientemente de que no se entiende la razón de la exclusividad, cabría preguntar si la responsabilidad del funcionario al aceptar garantías o fianzas insuficientes, aparece la de vigilar permanentemente porque la misma se mantenga en toda la plenitud de su capacidad compensatoria. ¿Es suficiente vigilancia que el fiador sea solvente para el momento del otorgamiento del documento contentivo de la fianza y nada más? ¿Está implícita la exigencia de un documento auténtico?

## COMENTARIO

*Dr. Armando Rodríguez García*

Yo quiero sintetizar al máximo mi intervención por dos razones coincidentes: en primer lugar, por lo profundo y extenso de la exposición que nos hizo el doctor Casado Hidalgo, lo cual deja fuera de orden cualquier tipo de comentario dirigido a la ampliación o complemento en el tratamiento del tema; y en segundo lugar, en beneficio de la audiencia —razón de ser de esta reunión— para así permitir la disponibilidad de tiempo que requiere una fase de preguntas y aclaratorias sobre los temas que se han tratado, y que después de seis conferencias aún no se ha podido producir, precisamente por falta de tiempo.

Quiero simplemente dejar una reflexión que me produce la intervención del doctor Casado, vinculada a otras intervenciones anteriores que ya hemos tenido a lo largo del Seminario y que conducen a una aproximación crítica a la Ley que sirve como objeto a la realización de este evento.

Es evidente que el procedimiento administrativo requiere como ingrediente esencial, la presencia de elementos inquisitivos. No podríamos imaginarnos un procedimiento administrativo con una Administración carente de facultades de impulso, indagación, acción. Por ello, resulta inadecuado aproximarse al tema de los procedimientos administrativos tratando de obtener un enfoque a través de la referencia a los poderes del juez en el proceso dispositivo del juicio ordinario. Se trata de realidades totalmente distintas.

Ayer se nos habló en este Seminario, acerca de las potestades que tiene la Administración como potestades —función por lo tanto, improrrogables, indisponibles por la Administración en garantía del interés colectivo, general, que persigue a través de su actuación.

También se nos habló de los derechos, de las garantías que tienen los administrados frente a la actuación administrativa y de la manera como esas potestades y esos derechos se vinculan, se correspondan y permitan una relación civilizada y la vigencia del Estado de Derecho.

Dentro del haz de potestades que fundamentan jurídicamente el actuar en la Administración Pública se encuentran aquellas que aparecen como elementos inquisitivos en el procedimiento administrativo. El ejercicio de las mismas se configura no sólo como una facultad, sino además como un deber concreto (notificaciones, audiencias, evacuación de pruebas, averiguaciones, impulso procedimental, etc.), correlativo a los derechos o intereses legítimos de los administrados, o simplemente derivado del sometimiento al principio de la legalidad y la tutela del interés público.



La vinculación que a estos deberes tiene la Administración en el procedimiento administrativo permite concebirlos como verdaderas cargas procesales que tiene que cumplir a fin de reducir el margen de vicios en la producción de sus decisiones, y en consecuencia, las posibilidades de nulidad y eventual responsabilidad.

Tal como señalaba el maestro Moles Caubet en su Lección Inaugural, el objeto del procedimiento administrativo es simplemente —pero también significativamente— asegurar la aplicación del Principio de Legalidad.

Al unir estas referencias a la exposición que nos acaba de ofrecer el doctor Casado Hidalgo, vinculando algunas concepciones doctrinarias y disposiciones legales en materia fiscal y tributaria con regulaciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sancionada y aún pendiente de promulgación, podemos obtener con facilidad, la trascendencia de esos elementos inquisitivos y, en consecuencia, la necesidad y conveniencia de que reciban una regulación completa, clara y precisa que impida cualquier tipo de dudas y excite al máximo las posibilidades de interpretación y discrecionalidad.

Estos atributos, evidentemente necesarios o imprescindibles en la regulación legal de los elementos inquisitivos en el procedimiento administrativo, parece que infelizmente no están del todo presentes (o al menos no lo están) en un nivel claramente satisfactorio en la referida Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Así por ejemplo, parece excesivo dentro de la concepción del procedimiento administrativo, permitir “todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes”, tal como lo consagra la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su artículo 58.

De igual manera, aparece como demasiado amplia la facultad que se otorga a la autoridad administrativa para tomar sus decisiones mediante la aplicación de un procedimiento sumario. En efecto, el artículo 67, establece: “Cuando la Administración lo estime conveniente podrá seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. El procedimiento sumario se iniciará de oficio y deberá concluir en el término de treinta (30) días”.

En síntesis y para concluir, debemos tener presente que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos presenta deficiencias cuya trascendencia sólo podremos medir realmente al estudiar la experiencia de su aplicación. Debemos, no obstante, tratar de iniciar desde ya su análisis crítico a objeto de lograr las vías que permitan sacar el mejor provecho posible a la nueva Ley.

## LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

ELOY LARES MARTÍNEZ

Como es bien sabido, la doctrina sustenta la tesis, apoyada en algunos países en textos de derecho positivo, de la presunción de validez de los actos administrativos. En efecto, es generalmente admitido que las decisiones emanadas de los órganos de la administración gozan de la presunción general de legitimidad, salvo que hayan sido dictadas por autoridades manifiestamente incompetentes, o que adolezcan de otros vicios tan graves y ostensibles que deban ser reputados como inexistentes o nulas de pleno derecho. Así, pues, con la excepción señalada, los actos administrativos están amparados por la presunción de validez, que es una presunción *juris tantum*, es decir, que sólo opera mientras el acto no haya sido revocado o declarado nulo por la misma administración o por los órganos jurisdiccionales.

Esta presunción de validez de los actos administrativos tiene dos puntos de apoyo: el de la legalidad y el del mérito. La fuerza de los actos administrativos proviene, de una parte, de ser dictados por autoridad legítima y ofrecer el *mínimum* de condiciones externas de legitimidad, y de la otra, de la suposición lógica de que el acto dictado es oportuno y conveniente, es decir, que su ejecución habrá de ser útil a la comunidad. Tales son los soportes del acto administrativo. Se presume legítimo, es decir, hecho con acatamiento al ordenamiento jurídico; y además, se le presume conveniente, es decir, favorable a los intereses colectivos que la autoridad administrativa encarna y representa. Pero no siempre los actos dictados por los órganos de la administración responden a esas presunciones. No en todos los casos los actos administrativos están ceñidos a la legalidad; y frecuentemente, aun cuando no adolezcan de vicios de legitimidad, son objetables por no ser justos o equitativos, por no ser acertados, por ser contrarios a los principios científicos aplicables a la materia, en fin, por falta de oportunidad o conveniencia. En algunos casos, aun

cuando el acto en su origen haya estado realmente dotado de mérito y de legalidad, puede ocurrir que posteriormente, en razón del cambio de las condiciones de hecho o de nuevas exigencias del interés público, sea necesario poner fin a los efectos de aquél, o bien, pueden haber desaparecido alguno o algunos de los presupuestos que fueron jurídicamente indispensables para dictar el acto. En todos estos casos la administración está facultada, dentro de ciertas limitaciones impuestas por el respeto a los derechos legítimamente adquiridos, para revocar de oficio los actos dictados por ella misma. Pero los administrados no pueden estar obligados a permanecer en actitud pasiva frente a los posibles errores y arbitrariedades de la administración. El estado de derecho ha de proteger los derechos e intereses legítimos de los administrados, respecto a los desaciertos e ilegalidades de las autoridades. Por eso, ha sido preciso reconocer a los administrados, cuando invoquen la lesión de sus derechos o intereses legítimos, la aptitud legal para solicitar de la propia administración, la revocación, reforma o sustitución de determinados actos. Los medios por los cuales los administrados acuden a la administración para que ella revise sus propios actos son los recursos administrativos.

Existe, por lo tanto, en el estado de derecho la necesidad de establecer un adecuado control de los actos administrativos, que mediante el examen pertinente de los mismos, determine si la decisión impugnada está o no ajustada al ordenamiento jurídico en vigor, y si guarda o no conformidad con las exigencias del interés colectivo.

Ese control se ejerce unas veces por los propios órganos de la administración, y es el único que interesa a la presente exposición. Otras veces se ejerce por los órganos de la jurisdicción administrativa, encuadrada en algunos países en el seno de la administración, y entre nosotros, comprendida dentro del marco del poder judicial.

Recurrir es, en lenguaje jurídico, formular ante una autoridad reclamación contra una decisión. El recurso consiste en la acción mediante la cual se concentra la reclamación ejercida contra alguna resolución proveniente de un órgano del poder público. Así, contra una ley u otro acto emanado de los cuerpos legislativos, puede ser intentado un recurso de inconstitucionalidad; contra una sentencia, un recurso de apelación o un recurso de casación, según los casos; contra un acto administrativo pueden ser intentadas, según las circunstancias, dos categorías de recursos: los recursos administrativos, que constituyen el objeto de la presente exposición, los cuales se tramitan y resuelven en el seno de la administración, y los recursos contenciosos, que se ejercen por ante los órganos de la jurisdicción administrativa.

El maestro uruguayo Enrique Sayagués Laso definía los recursos administrativos como "los distintos medios que el derecho establece para obtener de

la administración, en vía administrativa, revise un acto, y lo confirme, modifique o revoque". Agregaba el ilustre expositor fallecido que los recursos administrativos son de naturaleza distinta de los recursos contenciosos; que en aquéllos la administración actúa como tal, en ejercicio de la función administrativa, y el pronunciamiento que dicta es siempre una decisión administrativa, en tanto que en los recursos contenciosos el órgano competente actúa en función jurisdiccional y su resolución constituye una sentencia.

El catedrático español Jesús González Pérez entiende por recurso administrativo "la impugnación de un acto administrativo ante un órgano de ese carácter".

Podemos señalar, pues, los elementos que integran la noción del recurso administrativo. Son los siguientes: a) Constituyen manifestaciones de inconformidad o discrepancia, medios de impugnación o de ataque, en fin, formas de reclamación; b) están dirigidos contra un acto administrativo, es decir, contra una decisión productora de efectos individuales o de efectos generales, emanada de un órgano de la administración; c) se ejercen ante un órgano de la administración, que puede ser el propio autor del acto impugnado o uno distinto; d) tiene por finalidad obtener la anulación, revocación, reforma o sustitución del acto impugnado. Así, pues, en el estado de derecho quienes se consideran afectados por un acto administrativo tienen el derecho de impugnarlo ante los órganos de la propia administración. La extinguida Corte Federal ha estimado que el derecho de intentar los recursos administrativos es un derecho público subjetivo que corresponde a toda persona que se estime lesionada por las decisiones de las autoridades administrativas. Este derecho tiene su fundamento entre nosotros en el artículo 67 de la Constitución, conforme al cual "todos tienen el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público sobre asuntos que sean de la competencia de éstos y a obtener oportuna respuesta". Todos los habitantes de la República tienen, pues, el derecho de impugnar ante la administración los actos que a su juicio lesionen sus derechos o sus intereses legítimos, y a obtener que la administración decida oportunamente acerca del recurso intentado.

En la doctrina y en la legislación de algunos países hallamos diferentes clases de recursos administrativos, entre otros, el recurso llamado de reconsideración, de reposición o, gracioso; el recurso jerárquico; el recurso de alzada; el recurso de queja; el recurso extraordinario de revisión.

El recurso denominado de reposición en la doctrina española, y gracioso entre los autores franceses, recibe también el nombre de recurso de reconsideración, y consiste en la solicitud dirigida al propio órgano actor del acto para que lo revoque, reforme o sustituya. Claro está que la autoridad puede, si desestima las razones del recurrente, confirmar la medida impugnada. En

la doctrina tradicional en Francia se decía que en tal caso el administrado, al ejercer tal recurso, "apela del administrador mal informado al administrador mejor informado". En efecto, es el propio autor del acto impugnado quien ha de conocer de ese recurso, y analizadas las observaciones y argumentaciones del recurrente, quien va a pronunciarse sobre el recurso intentado.

Se entiende por recurso jerárquico la solicitud dirigida al superior jerárquico para que éste revise la decisión impugnada y la revoque, reforme o sustituya. El superior jerárquico puede, si halla infundadas las razones en que se apoya el recurso, confirmar la decisión impugnada. Es aquel que se da —escribe el ya nombrado profesor Jesús González Pérez— con carácter ordinario, ante el superior jerárquico del que dictó el acto impugnado.

Es el recurso administrativo por excelencia. El recurso jerárquico —afirma Sayagués Laso— es de principio en toda administración centralizada. Para admitir su procedencia no se requiere texto expreso, pues deriva de la existencia de "subordinación jerárquica". Entre nosotros, la jurisprudencia de la extinguida Corte Federal ha sustentado conforme a la mejor doctrina, que el derecho a ejercer este recurso no requiere consagración legislativa, y que por el contrario, la negativa del recurso jerárquico sólo puede apoyarse en texto expreso. La protección de los administrados contra el error o la injusticia de las autoridades administrativas halla en el recurso jerárquico el medio más adecuado e inmediato para obtener la adecuada rectificación.

Entre las potestades del jerarca, una de las más importantes es la de revisar los actos producidos por los órganos que le están subordinados, con facultades para disponer, como resultado de esa revisión, la revocación, reforma o sustitución de los actos examinados.

Cuando esa decisión se realiza, no de oficio, sino a instancia de persona interesada, estamos en presencia de un recurso jerárquico.

La utilidad de este recurso es unánimemente reconocida. Mientras que muchos sostienen la inutilidad del recurso de reconsideración, pues tropieza con el amor propio, cuando no la soberbia, del autor del acto impugnado, que le inclinan a no rectificar; generalmente se estima que el recurso jerárquico, cuyo conocimiento corresponde a una autoridad distinta, es un medio adecuado para obtener la corrección de las decisiones defectuosas.

Zanobini enseña que en sentido propio el recurso jerárquico es la instancia directa para obtener la revisión de un proveimiento de una autoridad jerárquica dependiente, planteada ante la autoridad jerárquicamente superior. Según el maestro italiano, el presupuesto esencial de este recurso es por consiguiente, la relación de jerarquía entre la autoridad que ha emitido el proveimiento y aquella ante la cual es planteado el recurso.

Explica Zanobini que en casos excepcionales la ley permite un recurso también contra algunos actos de los entes autárquicos, los cuales, revestidos como están de personalidad jurídica propia, no forman parte de la administración directa del Estado. Este recurso, evidentemente no jerárquico, está regido por analogía por los principios que rigen el recurso jerárquico. Así, al lado del concepto de recurso jerárquico en sentido propio se coloca otro, llamado comúnmente "recurso jerárquico impropio", relativo a los actos de las autoridades no ordenadas jerárquicamente. Se establecen claramente las siguientes diferencias entre uno y otro tipo de recursos: el recurso jerárquico propio es de aplicación general, salvo que esté expresamente excluido por una disposición particular; el recurso jerárquico impropio, por el contrario, es de aplicación excepcional y puede ejercerse sólo en los casos en que una norma expresamente lo admite.

Como antes se dijo, la doctrina y la jurisprudencia han establecido que el recurso jerárquico procede en todo caso, aun cuando no esté expresamente consagrado en la ley, y que la interposición de este recurso es improcedente sólo cuando una ley lo excluye expresamente. Así, en Venezuela la Ley del Trabajo excluye el recurso jerárquico contra la decisión del Inspector del Trabajo sobre la calificación del despido de un trabajador amparado por el fuero sindical. El aparte único del artículo 204 de la citada Ley dispone: "De la decisión del Inspector no se concederá apelación". Lo que significa que ninguno podrá recurrir ante el Ministro del Trabajo contra la resolución que en materia expresada haya dictado el Inspector.

Entre nosotros, nuestro admirado colega, el profesor Allan Brewer Carías, ha utilizado la expresión "recurso jerárquico impropio" para denominar las apelaciones que numerosas leyes venezolanas consagran contra determinados actos de los ministros o de otros órganos de la Administración, ante la extinguida Corte Federal, hoy sustituida por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Este derecho de apelación sólo existe cuando el texto expreso de la ley lo concede. La Corte lo ha reconocido así. En sentencia dictada el 21 de enero de 1971, dijo la Corte: "Ha sido criterio reiterado de esta Corte que las resoluciones ministeriales son revisables por la vía de apelación únicamente con carácter excepcional, en casos específicos. El control jurisdiccional de las decisiones del Poder Ejecutivo por vía de apelación no procede sino en virtud de disposición expresa del legislador". El profesor Brewer Carías ha estimado que estas apelaciones son recursos administrativos, porque la Corte ha entendido que tiene facultades para conocer el mérito de las resoluciones impugnadas; y lo denomina "impropio", por no ejercerse propiamente ante una autoridad jerárquica, por no ser la Corte autoridad en relación de jerarquía respecto a los ministros. Conviene advertir que el artículo 7º, ordinal 31 de la Ley Orgánica de la Corte

Federal, la cual estuvo en vigor hasta el 1° de enero de 1977, atribuye a la mencionada Corte, sustituida desde el año de 1961 por la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, la facultad de conocer de los recursos jerárquicos interpuestos dentro del término de la ley contra las decisiones de la Administración nacional en material fiscal, cuando la competencia no esté atribuida a otro tribunal. Esta atribución no aparece en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, derogatoria de aquella Ley.

A mi modo de ver, las apelaciones ante la Corte no son recursos administrativos, por cuanto de ellos no conoce una autoridad administrativa, sino un tribunal, y la decisión que recae sobre ellas no es un acto administrativo, sino una sentencia. Creo absolutamente injustificable la actitud de la Corte, en épocas pasadas, de pretender revisar el mérito de las decisiones que fueren objeto de dichas apelaciones. Ninguna disposición legal ha determinado en esta materia la extensión de los poderes de la Corte. Salvo la citada atribución general en materia fiscal, ya derogada, que califica el recurso de "jerárquico". En tal situación, la Corte deberá limitarse a ejercer un control de juridicidad. Es lo cierto que con anterioridad a la Constitución de 1931, no existía en Venezuela norma alguna que consagrara la posibilidad de impugnar ante un tribunal un acto administrativo por inconformidad con el derecho, excepto que se tratara de violación de un precepto constitucional. Las únicas vías abiertas en tal sentido eran las aludidas apelaciones ante la Corte. Establecidos hoy los recursos contenciosos de anulación ante la jurisdicción administrativa, no tienen razón de ser las referidas apelaciones, las cuales deben ser eliminadas de nuestra legislación.

Sin que una disposición expresa de la ley la autorice, no puede una autoridad administrativa revocar actos realizados por quienes no están vinculados a ella por relaciones de subordinación jerárquica. Por eso, no acierta un elevado órgano consultivo del Estado cuando en reciente dictamen afirma que es potestativo de la administración anular por vicios de legalidad, los justiprecios hechos por expertos evaluadores designados en arreglos amigables celebrados conforme a la Ley de Expropiación. En el dictamen aludido se lee textualmente: "La potestad de la administración de anular el avalúo es ejecución del principio de autotutela administrativa". Olvidó el dictaminante que, según clara etimología, la autotutela es el control de sí mismo, y que ese principio sólo autoriza a la administración para revisar sus propios actos, y que de modo alguno puede establecerse una relación de subordinación jerárquica entre los expertos evaluadores nombrados en el arreglo amigable y la administración.

La expresión "recurso de alzada" ha tenido en la legislación y la doctrina de diversos países, significados distintos.

En la Ley española de Procedimientos Administrativos, artículo 122, se entiende por recurso de alzada el que he denominado recurso jerárquico. Expresa, en efecto, la citada ley, que el recurso de alzada es el que se interpone ante el superior jerárquico del órgano que dictó el acto impugnado, siempre que éste no hubiese agotado la vía administrativa.

Sayagués Laso, en cambio, denomina recurso de alzada el que puede deducirse ante un órgano que no es jerarca del que dictó el acto y actúa en función de contralor administrativo. El mismo autor explica que esto ocurre cuando la ley consagra que, no obstante la plena capacidad de determinación de las entidades descentralizadas, sus decisiones puedan ser revisadas por órganos administrativos de contralor, y que también aparece el recurso de alzada por disposición expresa de la ley, en ciertos casos especiales no referentes a las entidades descentralizadas. Mientras el recurso jerárquico, por ser un atributo propio de la jerarquía, se considera implícito en toda organización centralizada, el recurso de alzada requiere textos expuestos o, al menos, textos que implícite pero necesariamente supongan su existencia (Sayagués Laso. *Tratado*, Volumen I, Nº 303).

El jurista argentino Agustín Gordillo define el recurso de alzada como "aquel que se interpone ante el Poder Ejecutivo contra una decisión de las autoridades superiores de un ente descentralizado de la administración nacional". Y otro expositor de la misma nacionalidad, Héctor Jorge Escola, entiende por tal "el recurso administrativo que se interpone ante el órgano administrativo legalmente competente, para que efectúe el control de los actos dictados por un ente autárquico de la administración".

Este recurso es llamado entre autores españoles y argentinos, recurso jerárquico impropio. La relación entre el órgano superior y el órgano subordinado es el recurso jerárquico, una relación de orden jerárquico administrativo. En el recurso de alzada esa vinculación se funda en una relación de tutela que no existe sino por voluntad del legislador.

El recurso de revisión puede ser ejercido contra actos que hayan adquirido firmeza en la vía administrativa.

El recurso de revisión en aquellos países donde la ley lo contempla tiene un carácter extraordinario. Solo es procedente en casos excepcionales que las leyes determinan taxativamente. Así, por ejemplo, conforme al artículo 127 de la Ley española de Procedimiento Administrativo, el recurso de revisión es procedente sólo en los casos siguientes: a) manifiesto error de hecho, que resulte de las propias constancias administrativas; b) aparición de documentos de valor esencial, ignorados al dictarse el acto en cuestión; c) falsedad, declarada por sentencia firme, de documentos o testimonios tenidos en cuenta para dictar el acto impugnado; y d) prevaricato, cohecho, violencia u otra maquinación fraudulenta.



Este recurso es similar al de revisión de las sentencias penales, regulado en el Código de Enjuiciamiento Criminal, mediante el cual se puede obtener en los casos graves y excepcionales que señala el referido Código, que la Sala de Casación Penal declare nula, después de firme, una sentencia condenatoria, y el de invalidación de los juicios, regido por el Código de Procedimiento Civil, destinado a destruir el valor de sentencias firmes, por errores de hecho posteriormente descubiertos.

## II

Paso ahora a referirme a las disposiciones sobre recursos administrativos que contiene la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sancionada por el Congreso en diciembre de 1980, la cual no ha entrado todavía en vigor, por cuanto el Presidente de la República, en ejercicio de la potestad que le confiere el artículo 173 de la Constitución, ha pedido al Congreso su reconsideración a fin de que modifique algunas de sus disposiciones. Observo que el Jefe del Estado no ha pedido modificación alguna en los artículos de dicha Ley concernientes a los recursos administrativos y que ninguno de ellos tiene conexión con las disposiciones objetadas.

Conforme al artículo 85 de la Ley sancionada pero no promulgada aún, los interesados podrán interponer los recursos administrativos contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, haga imposible su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione los derechos subjetivos o intereses legítimos, personales o directos del recurrente.

No todo el mundo puede, por lo tanto, interponer los recursos administrativos. Es necesario que los deduzcan personas legitimadas. La ley requiere la condición subjetiva de ser el recurrente persona interesada. Sólo el que invoque un derecho subjetivo lesionado por el acto impugnado, o bien un interés legítimo, personal y directo en los efectos de ese acto, podrá considerarse con legitimación suficiente para intentar los recursos administrativos.

Estos recursos sólo pueden ser ejercidos contra actos administrativos. No podrán ser intentados contra los actos materiales, hechos u operaciones de la administración. Tampoco son susceptibles de esta clase de recursos los contratos celebrados por la administración.

Únicamente pueden ser intentados los recursos administrativos contra aquellos actos administrativos que se hallaren en una cualquiera de las siguientes situaciones: a) que ponga fin a un procedimiento, es decir, que se trate de un acto definitivo, de una declaración que se emita como culminación del procedimiento administrativo y que exprese la voluntad esencial del órgano competente sobre el asunto ventilado: la concesión o negativa de lo pedido,

el mandato, la orden, el permiso, la imposición de sanción, la liquidación o la prohibición; b) que haga imposible la continuación del procedimiento, esto es, que tratándose de una decisión incidental y no de fondo, tienda a poner fin al procedimiento; c) que cause indefensión a la parte recurrente; y d) que prejuzgue el definitivo, es decir, que tratándose de una decisión de trámite, anticipe el pronunciamiento del órgano sobre la solución definitiva del problema planteado.

Todo recurso administrativo, según dispone la ley, deberá intentarse por escrito, y deberá llenar los siguientes extremos: 1º el organismo al cual está dirigido; 2º la identificación del recurrente; 3º la dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes; 4º los hechos y razones en que se funde, y los pedimentos correspondientes; 5º referencia a los anexos que se acompañan, si tal es el caso; 6º cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias; 7º la firma del recurrente.

No tendrá relevancia alguna el error del recurrente en la calificación del recurso. La ley dispone que esa circunstancia no impedirá la tramitación del recurso, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Conforme al artículo 87 de la ley, la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

Este principio de la no suspensión de los efectos del acto administrativo por obra del recurso intentado es unánimemente acogido por la doctrina. Dicha regla tiende a evitar que la actividad administrativa, orientada a la satisfacción del interés general, pueda ser paralizada en perjuicio de la comunidad por la simple oposición de un particular. Ahora bien, la aplicación inflexible de esta regla general podría hacer ilusorio el recurso, pues en muchos casos la decisión favorable al mismo no podría subsanar los perjuicios causados por el acto impugnado con anterioridad a ella. Por eso, la ley española ha previsto una excepción a la regla general, en la cual se autoriza a la Administración y a los tribunales de la jurisdicción contencioso-administrativo, según los casos, para suspender la ejecución de los actos impugnados "en el caso de que dicha ejecución pudiere causar perjuicios de imposible o difícil reparación". Esta disposición persigue, según explica Eduardo García de Enterría, "conseguir un cierto equilibrio entre los dos principios encontrados" (la garantía del interés público y el derecho a una defensa efectiva del particular). (García de Enterría. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I, página 380). En el mismo sentido el artículo 136 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, refiriéndose a los recursos ejercidos en Venezuela ante los tribunales de la jurisdicción administrativa dispone que "a instancia de parte, la Corte podrá suspender los efectos del acto administrativo de efectos particulares cuya nu-

lidad sea solicitada, cuando así lo permita la ley o la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación por la definitiva, teniendo en cuenta las circunstancias del caso”.

De manera diferente se ha buscado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos conseguir el equilibrio entre los dos principios encontrados a que alude el maestro García de Enterría. En efecto, el aparte del artículo 87 de la Ley comentada dispone que “el órgano de la administración que conozca del recurso podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundare en la nulidad absoluta del acto”.

A mi parecer, esta ley debió reproducir los términos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, para establecer en el caso de los recursos administrativos un sistema igual que en los recursos jurisdiccionales, en lo tocante a la suspensión de los efectos de los actos impugnados. En la ley que comentamos, no es necesario que la suspensión sea indispensable para evitar perjuicios irreparables o de difícil reparación. Basta el temor a un grave perjuicio para que la suspensión sea acordada. Por otra parte, podrá también ser acordada siempre que el recurrente invoque la nulidad absoluta del acto. En fin, la suspensión podría ser acordada de oficio. Estimo que en esta disposición ha prevalecido el interés de defender el particular por encima de la garantía del interés público.

Dispone la ley que ningún órgano podrá resolver por delegación los recursos intentados contra sus propias decisiones. Esto quiere decir que dictada por una autoridad, en ejercicio de funciones propias, una determinada resolución, los recursos jerárquico o de revisión que se ejerzan contra ésta deberá decidirlos el autor por sí mismo y no por delegación.

Según la ley, el órgano administrativo que conozca de un recurso deberá decidir todas las cuestiones que surjan con motivo del recurso, hayan sido alegadas o no por los interesados. Por lo tanto, el órgano que conoce del recurso tiene amplia competencia para analizar no sólo las cuestiones planteadas por el recurrente, sino todas las que aparezcan del expediente. Así, pues, pedida la revocación de un acto administrativo por una causal determinada, bien podrá la administración desestimar los fundamentos del recurso, y no obstante ello, acordar por un motivo diferente, la revocación o modificación del acto impugnado.

El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración y el jerárquico tiene poderes amplios. Podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición, en caso de observar vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para conva-

lidar los actos anulables. No está limitado el órgano administrativo por la prohibición de la *reformatio in peius*, esto es, de modificar el acto impugnado de forma que haga peor la situación del recurrente, ni tampoco por la prohibición de incurrir en *ultra petita*, es decir, de conceder más de lo pedido por el recurrente, porque esta norma sólo se dirige a los jueces.

Según la ley, el recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos dentro de los noventa días siguientes a su presentación.

Interpuesto el recurso de reconsideración o el jerárquico, el interesado no podrá acudir a la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, mientras aquellos no hayan sido decididos o no se haya vencido el lapso que tiene la administración para decidir. La Ley acoge, pues, el sistema del silencio-rechazo: el vencimiento del plazo para decidir, sin que hubiere recaído decisión, se interpreta como una respuesta negativa, y por lo tanto, abre al interesado la vía jurisdiccional.

La Ley objeto de los presentes comentarios establece tres tipos de recursos administrativos, a saber: el recurso de reconsideración, el recurso jerárquico y el recurso de revisión.

El recurso de reconsideración sólo es procedente contra los actos administrativos de carácter particular, es decir, las declaraciones productoras de efectos individuales. La oportunidad para intentarlo es dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna. El recurso debe ser propuesto ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa el órgano ante el cual se interpone el recurso deberá decidir dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Si por el contrario, el acto pone fin a la vía administrativa, la decisión deberá recaer dentro de los noventa (90) días siguientes a la fecha de la interposición.

No podrán los interesados intentar el recurso jerárquico sin haber previamente interpuesto el recurso de reconsideración. El recurso jerárquico no podrá ser admitido sino después de resuelto desfavorablemente el recurso de reconsideración, o de vencido inútilmente el lapso legal para su decisión, caso en el cual se entenderá negada la pretensión del recurrente.

La primera ley que en nuestro país creó el recurso de reconsideración fue la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, el 19 de junio de 1975, cuyo artículo 96 lo contempla. La interposición de este recurso no será requisito para que se tenga por agotada la vía administrativa, según lo dispone el artículo 97 de esa misma Ley.

Otro acto legislativo que menciona el recurso de reconsideración administrativo es la Ley de Impuesto sobre la Renta. Se trata en realidad de un

recurso jerárquico erróneamente calificado. En efecto, el artículo 121 de la citada Ley dispone que el recurso de reconsideración administrativa contra el acto de liquidación fiscal deberá ser interpuesto para ante la Administración General del Impuesto sobre la Renta a través de la administración que lo originó. Como se ve, es un típico recurso jerárquico cuyo conocimiento corresponde al superior jerárquico del órgano autor del acto impugnado.

Para la interposición del recurso jerárquico la ley fija el plazo de los quince días siguientes a la negativa del recurso de reconsideración. En esa oportunidad el interesado deberá formular el recurso jerárquico directamente ante el ministro.

También contempla la ley el ejercicio del recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos para ante los órganos superiores de esas mismas entidades.

El aparte único del artículo 96 de la ley sancionada dispone: "Contra las decisiones de dichos órganos superiores operará recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley".

Esta grave disposición convierte en regla general lo que debería ser la excepción. En efecto, según toda la doctrina, la tutela administrativa sobre los institutos autónomos sólo existe en la medida en que el derecho objetivo la consagra. Los institutos autónomos o entidades autárquicas, como los denominan otras legislaciones, no están sometidos a la dependencia jerárquica con respecto a la administración. Por lo tanto, contra las decisiones emanadas de sus órganos superiores sólo puede recurrirse para ante la Administración en los casos excepcionales en que un texto legal así lo dispone. Por eso, esos medios de defensa han sido llamados recursos jerárquicos impropios. En Venezuela el único caso que recuerdo de esta clase de recurso es el que consagra el artículo 16 de la Ley de Remisión, Reversión y Consolidación de las Deudas de los Productores Agropecuarios, según el cual la negativa del Banco Agrícola y Pecuario u otros organismos de crédito agrícola o pecuario del Estado, a otorgar el beneficio de consolidación será recurrible para ante el Ministerio de Agricultura y Cría.

Bajo el imperio de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la regla general consistirá en que puede ser intentado el recurso jerárquico contra los actos emanados de los órganos superiores de los institutos autónomos para ante el ministro de adscripción. Por excepción no habrá el recurso jerárquico, cuando la ley expresamente lo niegue.

Finalmente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra el recurso de revisión contra los actos administrativos firmes.

En la legislación venezolana este recurso tiene su antecedente en el artículo 98 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, conforme al cual "el recurso de revisión procede aun contra las decisiones que hayan quedado firmes por haberse vencido el lapso para ejercer el recurso contencioso-administrativo o porque éste hubiese sido desestimado jurisdiccionalmente". Esa misma Ley, que "este recurso sólo podrá interponerse por ante el Contralor y fundamentado en hechos sobrevinientes o desconocidos para el momento en que se tomó la decisión".

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece que el recurso de revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el ministro respectivo, en los casos siguientes:

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

El requisito de firmeza del acto para ser admisible el recurso de revisión se refiere a la vía administrativa, y no a la procesal.

Este recurso deberá ser intentado dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia declarativa de la falsedad de las pruebas que influyeron en la decisión impugnada o a la sentencia que haya declarado el fraude que haya originado el acto contra el cual se recurre, o de haberse tenido noticia de la prueba de valor para la resolución del asunto no disponibles para el momento en que fue dictado el acto objeto de impugnación.

El recurso de revisión deberá ser decidido por el ministro dentro de los treinta días siguientes a su presentación. El ministro tiene en este caso amplios poderes de decisión. Con vista de los nuevos elementos de apreciación, podrá acoger o rechazar el recurso interpuesto, revocar o modificar el acto impugnado, o bien convalidarlo, si a su juicio solamente adoleciere de vicios subsanales.

Puede afirmarse en tesis general que las disposiciones de la ley sobre los recursos administrativos, aun cuando en parte sólo sean la conversión en derecho positivo, de principios ya instituidos en nuestro país por la doctrina

y la jurisprudencia, constituyen sin duda un largo paso en el camino hacia la consolidación del estado de derecho y a la protección jurídica de los administrados.

*Dr. Gabriel Ruan*

En primer lugar, lamento que el doctor Mizrachi no haya podido desarrollar todo el contenido de su exposición, que realmente era muy interesante. Quisiera entonces hacer algo muy similar a lo que él ha tenido que hacer: concentrar en lo posible las inquietudes que tengo que comunicarles.

Tenemos que partir de una base muy realista: la ley existe y debemos proponer; más que criticar los artículos que ya no podrán ser modificados, por lo menos en este momento, debemos avanzar intentos de solución. Sobre esta línea, pretendo plantear muy brevemente cuál es el problema y cuál podría ser, a mi entender, un esbozo para seguir en este espinoso asunto, como es la relación entre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y los procedimientos especiales establecidos en las leyes y reglamentos.

Básicamente es un problema de relación de un procedimiento uniforme que se quiere implantar con esta Ley y una cantidad bastante grande de procedimientos especiales previstos en muchas leyes administrativas. Esto nos lleva a decir que no es cierto que en Venezuela no haya procedimientos administrativos sino que hay demasiados y no tienen —vamos a decir— reglas que permitan establecer una constancia en su régimen, sino que son de muy variada estructura y existen áreas no procedimentadas que requieren urgentemente de la existencia de algún procedimiento; tal vez, así es que debemos concebir el problema y así ha debido ser concebida la intervención de esta ley, como una manera de subsanar esta carencia creada por esta multiplicidad de procedimientos especiales, en ciertos casos, y por la carencia de procedimientos, en otros.

Nos encontramos con un problema histórico que es el siguiente, por vía de comparación: en el Derecho Procesal Civil, primero fue el Código de Procedimiento Civil; es decir, primero fueron los grandes principios, el procedimiento ordinario y luego vinieron una serie de procedimientos especiales. En Derecho Administrativo nos encontramos con que la realidad es la contraria: existe una multiplicidad bastante grande de procedimientos especiales y ahora debemos hacer el procedimiento uniforme que los agrupe a todos. Esto, de por sí, es una labor titánica, poder armonizar toda aquella red diversa y hasta divergente de normas procedimentales. Esto es básicamente el problema, que considero bastante serio, más de lo que se piensa a primera vista y está relacionado con lo que planteó muy acertadamente el doctor Mizrachi con referencia a la heterogeneidad en el contenido de las facultades administrativas. No es lo mismo la homogenei-

dad que puede desprenderse de una actividad jurisdiccional, que por lo general en la mayoría de los casos se concreta en una sentencia, un acto con caracteres uniformes, que lo que ocurre con la actividad administrativa, donde la mayoría de las veces la actividad de los funcionarios administrativos debe concretarse en actos sumamente diversos entre sí. Esto impone, necesariamente, que el procedimiento se adapte al producto y la uniformación tenga que ser limitada, porque no es lo mismo la homogeneidad de una actividad jurisdiccional que la heterogeneidad de una actividad administrativa. Este es un hecho real y creo que hay que afrontarlo y no dejar absolutamente todo a la jurisprudencia; pienso que hay que ayudarla un poco.

Frente a esta situación caben varias alternativas, por supuesto que no todas deseables: primero, derogar todos los procedimientos especiales y establecer o instaurar un procedimiento uniforme único; hacer prácticamente de la función administrativa algo muy similar en su estructura a la función jurisdiccional. Esto, vamos a decir, repugna solamente de concebirlo. Esos procedimientos especiales no pueden desaparecer porque responden a una realidad, que es la diversidad de los actos que emite la autoridad administrativa, de la cual ya ha hecho referencia el doctor Mizrahi. No obstante, parece que esta orientación estaba en el proyecto original, porque en el artículo 1º de la Ley que ha sido aprobada en el Congreso, dice que la Administración Pública Central y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustará su actividad a las prescripciones de la presente Ley. Luego, el artículo 47, originalmente aprobado, hablaba de que sólo quedarán a salvo procedimientos establecidos en "leyes preeminentes", que si tenemos en cuenta el carácter orgánico de esta Ley, no podría ser sino la Constitución; entonces, no quedaría otra alternativa que la derogatoria de todos los procedimientos especiales y el ajuste al procedimiento uniforme, que en este caso vendría a ser el procedimiento ordinario establecido en esa Ley. Esta alternativa realmente me parece descabellada y creo que ustedes podrán verlo así también.

Otra alternativa sería dejar en vigencia todos los procedimientos especiales previstos en leyes y reglamentos especiales, como lo planteó el Ejecutivo. Esto podría ser una solución sumamente cómoda pero tal vez no nos permita subsanar las deficiencias existentes, y en cierto modo, las dificultades que plantean ciertos procedimientos, para que las garantías y los derechos del ciudadano queden incólumes; es decir, conviene un ajuste de muchos procedimientos administrativos a una nueva idea del procedimiento, o, por lo menos, a un conjunto de patrones o principios básicos.

Otra alternativa sería que la ley misma estableciera cuáles son esas excepciones, que haga una enumeración de cuáles son los procedimientos espe-



ciales previstos en leyes y reglamentos que quedarían a salvo. Creo que esto se intentó en un proyecto de la Comisión de Administración Pública, al cual hizo referencia el ponente. Tengo aquí ese artículo, pero me abstengo de leerlo. Considero que la enumeración que allí se hacía conducía a una imprecisión bastante grande, porque se enumeraban materias pero no procedimientos específicos. Por ejemplo, se hablaba de procedimientos para reprimir y sancionar los delitos y contravenciones fiscales; se hablaba de los procedimientos de recaudación, inspección y fiscalización de ingresos y gastos públicos; de los procedimientos de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales; se llegaba prácticamente a una solución muy parecida a la de dejar en vigencia todos los procedimientos especiales, aunque un poco atenuada.

Una cuarta alternativa, que ha sido ensayada en varios países, entre ellos el mismo que ha inspirado esta Ley, España, así como también en Argentina, es la de habilitar el Poder Ejecutivo para que éste, con los mayores recursos que dispone, pueda establecer cuáles de aquellos procedimientos especiales existentes en la legislación deben permanecer en vigencia por estar justificada su existencia, por obedecer a un particularismo que no puede ser soslayado o porque no chocan o no implican una negación de los principios y de las garantías básicas que establece la Ley general.

La medida anterior debe estar complementada con una facultad concedida al también Ejecutivo, destinada a ajustar los procedimientos a los principios establecidos en la nueva ley. Esta facultad sería aplicable solamente a todos aquellos procedimientos contenidos en reglamentos, como lo interpretó la Comisión de Administración Pública, por cuanto las leyes se derogan sólo por otras leyes. Podríamos concebir, también, una derogatoria abstracta condicionada, sujeta a un acto ejecutivo posterior; pero desde el punto de vista de la teoría constitucional resultaría un poco difícil de concebir y aplicar.

Ante esta situación, ¿cuáles podrían ser unas recomendaciones elementales? Primero, que se considere este Proyecto de Ley como un estatuto de garantías básicas. Es decir, que los principios de procedimiento, los principios fundamentales que debe respetar la Administración en el ejercicio de sus facultades administrativas, en atención a la protección de los derechos ciudadanos, se respeten en cualquier ley especial. Esto, tal vez presenta ciertos inconvenientes, por cuanto la Ley Orgánica establece estas garantías, pero las acompaña, por lo general, de una reglamentación aplicativa concreta; no es como en algunas otras leyes, como la argentina, que comienza con una enumeración bastante genérica de principios o garantías básicas que deben ser respetadas por la Administración.

En segundo lugar, como bien dijo el doctor Mizrachi, estimo que en su aplicación, debe considerarse el procedimiento ordinario como una norma eminentemente supletoria en materia de procedimientos administrativos. No es con-

veniente pretender imponerla a realidades donde ella no quepa, donde simplemente la estructura de las facultades administrativas que deben ejercerse no admitan la "camisa de fuerza" de ese procedimiento ordinario.

Por último, pienso que debe pensarse en la posibilidad de una habilitación al Poder Ejecutivo. Para ello creo que debe reflexionarse acerca de la idea de que la materia de los procedimientos es de reserva legal. Es verdad que la Constitución habla de una "legislación de procedimientos" y justamente, dentro de una norma referida a la legislación de las garantías ciudadanas. Pero no debemos entender que se trata de una garantía o reserva absolutas, porque es hacer un poco difícil la adaptación de los procedimientos administrativos a la realidad administrativa. Se debe establecer un justo equilibrio entre la rigidez de los principios legales y la flexibilidad normativa que requiere la actividad de los órganos administrativos.

Dejo así planteada, por ahora, mi opinión ante ustedes.



## EL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

JESÚS CABALLERO ORTIZ

### INTRODUCCION

Dentro del título IV (De la revisión de los actos en vía administrativa), capítulo II (los recursos administrativos), el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sancionada el 8 de diciembre de 1980,<sup>1</sup> luego de consagrar la posibilidad de ejercer el recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos, para ante los órganos superiores de los mismos, previó lo siguiente:

“Contra las decisiones de dichos órganos superiores operará *recurso jerárquico* para ante el respectivo ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley”.

La simple lectura del texto permite de antemano precisar que aun cuando la ley lo denomine recurso jerárquico, en todo caso, estaríamos en presencia de un recurso jerárquico anómalo o impropio, distinto al tradicional.

La doctrina nacional había ya calificado determinados recursos como jerárquicos impropios (I), por lo cual conviene distinguir entre ellos y el nuevo recurso previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (II).

También algunas legislaciones extranjeras habían calificado de recurso jerárquico impropio o alzadas impropias a un recurso más o menos similar al previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (III). En la consagración de este recurso en el derecho extranjero jugó un papel importante la crisis de las nociones de autonomía y tutela (IV). Las manifestaciones de esa crisis, sin embargo, no se presentan con igual intensidad en el Derecho

---

1. Como se sabe, esta ley fue devuelta al Congreso por el Ejecutivo Nacional, a los fines de su reconsideración, de acuerdo a lo previsto en el artículo 173 de la Constitución.

venezolano, por lo cual es necesario encuadrar cuidadosamente el nuevo recurso en este Derecho, estableciendo las debidas comparaciones con otras legislaciones, en especial la española, que últimamente ha venido influenciando nuestro sistema administrativo (V). En fin, adoptado el recurso, no caben ya mayores consideraciones de *lege ferenda*: es necesario resaltar sus más importantes concurrencias (VI).

## I. LOS RECURSOS JERAQUICOS IMPROPIOS EN EL DERECHO VENEZOLANO

Bajo la denominación de recursos administrativos impropios, Brewer agrupaba determinados recursos en los que la autoridad a la cual correspondía su decisión no pertenecía, desde el punto de vista orgánico, a la Administración. Se trataba concretamente, señala Brewer, de la interferencia de una autoridad del poder judicial actuando en función administrativa.<sup>2</sup>

Dentro de los recursos administrativos impropios incluía, en primer lugar, el "recurso jerárquico impropio", citando al efecto, como ejemplos, los siguientes:

1) Los recursos que la derogada Ley Orgánica de la Corte Federal<sup>3</sup> preveía contra las decisiones de la Administración Nacional en materia fiscal, y los cuales debían ser resueltos por la Corte Federal cuando la competencia para ello no estuviere atribuida a otro Tribunal.<sup>4</sup>

2) Los recursos que se ejercen para ante la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con algunos textos legales especiales en los cuales se establece que de la decisión del ministro podrá apelarse ante la Corte. Así, el recurso a que se refiere el artículo 13 de la Ley de Naturalización del 18 de julio de 1955,<sup>5</sup> conforme al cual:

"La declaración de pérdida de nacionalidad en los casos enunciados en este capítulo se hará por el Ministerio de Relaciones Interiores, sin perjuicio de que se apliquen a los responsables las sanciones penales a que haya lugar.

"De la decisión se podrá apelar ante la Corte Federal dentro del término de diez días de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*".

Además, la propia Constitución vigente, en su Disposición Transitoria Cuarta, ha previsto la apelación para ante la Corte Suprema de Justicia de la decisión administrativa que revoque la naturalización.<sup>6</sup>

---

2. V. Brewer-Carías, Allan R., *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, UCV, Caracas, 1964, p. 268.

3. V. Art. 7º, Ord. 31.

4. La propia Ley Orgánica de la Corte Federal los calificaba de *recursos jerárquicos*.

5. G.O. 24801 del 21-7-55.

6. V. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 269 y nota 120.

Sobre estas "apelaciones" de decisiones de autoridades administrativas para ante la extinguida Corte Federal (hoy Sala Político-Administrativa), se ha dicho que las mismas se asemejan al recurso jerárquico, porque no suponen necesariamente ilegalidad en el acto impugnado, sino que basta únicamente el desacuerdo del interesado con el acto. A su vez, se diferencian del recurso jerárquico y se asimilan al contencioso administrativo porque la decisión de la Corte tiene efecto de cosa juzgada y no puede ser impugnada por vía contenciosa.<sup>7</sup> Brewer, por su parte, afirma que la Corte no conoce como órgano jurisdiccional contencioso administrativo sino como autoridad pública, actuando en función administrativa. Por ello, el recurso es administrativo y no jurisdiccional.<sup>8</sup>

En cambio, Lares Martínez, luego de citar varios ejemplos de "apelaciones" ante la Corte Suprema de Justicia,<sup>9</sup> las califica de recursos *sui generis*, precisando que no se trata de recursos administrativos, por cuanto no conoce de ellos una autoridad administrativa, sino un tribunal, y porque la decisión que sobre ellos recae no es un acto administrativo sino una sentencia.<sup>10</sup>

En fin, para Moles se trata de recursos atípicos, los cuales cuestiona al calificarlos como "inconcebibles recursos de apelación ante la Corte Federal".<sup>11</sup>

---

7. Tal opinión ha sido expuesta en una monografía preparada por José Guillermo Andueza, en colaboración con Luis Henrique Farías Mata y Enrique Pérez Olivares: *El control en Venezuela de los actos ilegales de la Administración Pública*, Caracas, 1959, p. 30.

8. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 270.

9. Lares cita entre otras, las siguientes: a) Según el artículo 24 de la Ley de Sanidad Nacional, de las penas que imponga el ministro se apelará ante la Corte; b) Con arreglo al artículo 75 de la Ley de Impuesto sobre Sucesiones, Donaciones y demás ramos conexos (del 26 de diciembre de 1966), las decisiones del Ministro de Hacienda, en materia de multas, son apelables para ante la Corte Suprema de Justicia; c) El artículo 21 de la Ley de Propiedad Industrial concede apelación ante la Corte contra la resolución del Ministro de Fomento que anule el registro de inventos, mejoras, dibujos o modelos industriales obtenidos en contravención a dicha Ley. La Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional contiene una disposición de carácter general (artículo 425), según la cual, cuando la Ley concede expresamente el derecho a recurrir de la decisión del ministro u organismo respectivo ante la Corte Suprema de Justicia, deberá hacerse uso de él dentro del término de diez días a contar de la fecha en que se hubiere notificado la decisión. V. Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, 1978, p. 674. Farías Mata, añade dos más: el previsto en la Ley de Universidades (artículo 20, párrafo tercero): "De las decisiones a que se refieren los ordinales 12 y 13 de este artículo, podrá apelarse para ante la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa. Esta apelación se oír en un solo efecto"; y el previsto en la Ley de Minas en el artículo 114 (contra las decisiones del ministro). V. Farías Mata, Luis Enrique, *Procedimiento para la fijación de cánones de arrendamiento en el Derecho venezolano*, Caracas, 1974, p. 43, nota 61.

10. Lares Martínez, Eloy, *Manual...*, *op. cit.*, p. 675.

11. Moles Caubet, Antonio, "Vicisitudes del Procedimiento Administrativo Venezolano" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, N° 3, 1972, p. 276.

Antes de continuar, podemos desde ya formular ciertas premisas:

1) La mayor parte de la doctrina considera que el llamado "recurso jerárquico impropio", sea cual fuere su calificativo, es un recurso atípico y excepcional.<sup>12</sup> Procede por ello únicamente cuando existe un texto expreso.<sup>13</sup>

2) Parte de la doctrina ha realizado un esfuerzo especial por tratar de explicar la naturaleza jurídica de los mismos.<sup>14</sup>

3) Nos atreveríamos a afirmar que la casi totalidad de la doctrina ha propugnado su eliminación,<sup>15</sup> pensando inclusive que el texto apropiado para ello era el que organizase la jurisdicción contencioso-administrativa.<sup>16</sup> Siguiendo ese criterio, el proyectista de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia<sup>17</sup> concibió un artículo, para ser ubicado en las Disposiciones Transitorias, a continuación de la organización de la jurisdicción contencioso-administrativa, según el cual, cuando las leyes concedan apelación para ante la Corte Suprema de Justicia contra un acto administrativo, se intentará en su lugar el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la Sala Político-Administrativa o ante la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, según los casos, dentro del término previsto en la ley.

---

12. Constituye "una anomalía dentro de nuestro sistema contencioso administrativo", ha dicho Josefina Calcaño de Temeltas, en "La Corte Suprema de Justicia", *Estudios sobre la Constitución*, Libro Homenaje al Dr. Rafael Caldera, Tomo IV, Caracas, 1979, p. 2.342.

13. Por esta razón la Corte se ha declarado incompetente para conocer, por ejemplo, de las apelaciones interpuestas ante ella contra las multas impuestas por el Ministro de Energía y Minas, de conformidad con la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo, por no estar previstas tales apelaciones en dicha Ley. V. la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 4 de febrero de 1980, en *Repertorio Forense*, N° 4.851 del 31-3-1980, p. 5.

14. V. concretamente Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, pp. 268 y ss.

15. "...ya aceptado definitivamente el recurso contencioso administrativo en nuestra Constitución, creemos que debe desaparecer", Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 271; tácitamente, Moles Caubet, Antonio, *loc. cit.*, p. 276; "sería conveniente la eliminación de las referidas apelaciones", ha dicho Lares, *op. cit.*, p. 676. Pero quizá el cuestionamiento mayor ha sido formulado por Pérez Luciani. Para este autor, la existencia de tales apelaciones se debe probablemente al desconocimiento del Derecho Administrativo por parte del legislador, quien, contrariamente a lo dispuesto por las Constituciones venezolanas desde 1931 (que consagran de manera general las acciones para impugnar los actos administrativos), en forma anómala establecía apelaciones de los actos de los ministros para ante la Corte, como si ésta fuese un superior jerárquico de aquéllos. V. Pérez Luciani, Gonzalo, "Los recursos contencioso-administrativos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia", en *El Control Jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Caracas, 1979, pp. 144 y ss.

16. "No ponemos en duda que, al organizarse debidamente el sistema de la jurisdicción contencioso administrativo en Venezuela, dichas apelaciones están llamadas a desaparecer"; Lares Martínez, Eloy, *op. cit.*, p. 676.

17. Aun cuando teóricamente la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no es el instrumento que organiza la jurisdicción contencioso-administrativo (V., por ej., artículo 181), en la práctica sí lo es.

Sin embargo, como ha señalado Josefina Calcaño de Temeltas "...por una desafortunada inadvertencia de índole dactilográfica, se omitió la inclusión de esta disposición en el proyecto, y la misma no llegó a ser considerada por el Congreso en el texto que sirvió de base de discusión a la ley sancionada".<sup>18</sup>

En todo caso, el problema ha quedado resuelto, por vía jurisprudencial, con la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 11 de mayo de 1981, publicada luego de escritas las notas anteriores: Con motivo de una apelación interpuesta para ante la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de conformidad con el artículo 82 de la Ley de Aviación Civil, contra una decisión de multa del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, la Corte precisó que tales apelaciones se justificaban únicamente cuando no se encontraba definido en Venezuela, con caracteres propios, el recurso contencioso administrativo de anulación, pero que, al haber instituido el constituyente un sistema contencioso administrativo con rasgos perfectamente delineados, y al haber desarrollado la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia los presupuestos de tal recurso, no pueden por tanto subsistir «anómalamente tales apelaciones». Por ello, establece la Corte, «cuando un cuerpo legal especial concede apelación contra un acto administrativo para ante un órgano de la jurisdicción contencioso administrativo, debe entenderse que se trata en su lugar del recurso contencioso-administrativo previsto en la Constitución y desarrollado por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia».

Con lo anterior, la Corte ha dado un "golpe de gracia" a los llamados recursos jerárquicos impropios, resolviendo de esa manera el problema que la doctrina se venía planteando desde hace ya varios años.

Antes de concluir esta breve referencia a los recursos jerárquicos impropios debemos hacer mención —aunque sea someramente— a los recursos que se ejercen contra las decisiones de la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento para ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Se asemejan mucho a los ya mencionados recursos jerárquicos impropios para ante la Corte Suprema de Justicia, por tratarse, en ambos casos, de un órgano jurisdiccional que debe pronunciarse sobre el mérito de una decisión administrativa. Brewer lo estudia como otra categoría de "recursos administrativos impropios", calificando al proceso que se desarrolla ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato como procedimiento administrativo y al recurso que provoca tal procedimiento como recurso administrativo.<sup>19</sup> En cambio, para Fariás Mata, aun cuando el acto dictado por el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento y

---

18. Calcaño de Temeltas, Josefina, *loc. cit.*, p. 2.342. Ante hechos como los narrados huelgan los comentarios.

19. Brewer-Carías, Allan R., *Instituciones...*, *op. cit.*, p. 284.



por los concejos municipales es un acto administrativo,<sup>20</sup> el recurso que sobre él se ejerce, así como la decisión del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, son de naturaleza jurisdiccional.<sup>21</sup>

Nuestra jurisprudencia contencioso-administrativa reciente había aceptado que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tenían naturaleza jurisdiccional,<sup>22</sup> pues conocía de las mismas de conformidad con el ordinal 4º del artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que confiere competencia a la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo para conocer de las apelaciones que se interpongan contra las decisiones dictadas por los *tribunales* que conozcan de *recursos especiales contencioso administrativos*.<sup>23</sup> En cambio, tal criterio fue modificado, a nuestro juicio equivocadamente, en la sentencia del 18 de febrero de 1981,<sup>24</sup> al sostener la misma Corte que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato tienen carácter administrativo, por lo cual lo procedente contra ellas es el recurso de nulidad y no el de apelación.

Nos limitamos a lo que se deja expuesto sobre los llamados "recursos jerárquicos impropios", sin mayores criterios valorativos de nuestra parte, pues ello escapa al objeto de nuestro estudio. Nuestra intención era sólo presentar —y ello lo considerábamos necesario— lo que parte de la doctrina venezolana calificaba de recursos jerárquicos impropios antes de la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Trataremos entonces a continuación del recurso jerárquico impropio tal como se presenta en la citada Ley, precisando antes la distinción entre ambos tipos de recursos.

## II. DISTINCION ENTRE LOS LLAMADOS RECURSOS JERARQUICOS IMPROPIOS CON ANTERIORIDAD A LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y EL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO PREVISTO EN DICHA LEY

Debemos ante todo señalar que el llamado recurso jerárquico impropio, al cual nos hemos referido, es, en fin de cuentas, un recurso cuya decisión corresponde al ámbito jurisdiccional y pertenece por tanto al campo de la jurisdicción contencioso-administrativo. En cambio, el recurso jerárquico impropio previsto en el artículo 96 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administra-

---

20. En esto coincide con Brewer.

21. V. Farías Mata, Luis Henrique, *op. cit.*, pp. 51 y 57.

22. Sobre las sentencias anteriores en este mismo sentido, las mismas están citadas en el trabajo mencionado de Farías Mata, Luis Henrique, pp. 58 y ss. También hace referencia Farías al criterio de la Procuraduría General de la República.

23. V. la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo del 10-11-77 (carecemos de los datos correspondiente a su publicación), con el voto salvado de Antonio Angrisano, así como el artículo de este magistrado "Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato", en *Revista de Derecho Público*, N° 4, octubre-diciembre, 1980. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, p. 5.

24. V. *Repertorio Forente*, N° 5.201 del 22-3-81.

tivos es un recurso administrativo cuya decisión corresponde por tanto a un órgano de la propia Administración.

El carácter jurisdiccional de las apelaciones ante la Corte se pone de manifiesto, además, con la circunstancia de que, cuando dichos recursos existían no podía ejercerse el recurso de nulidad, el cual venía a ser supletorio, pues sólo podía hacerse valer contra los actos contrarios a derecho respecto de los cuales el legislador no había establecido un recurso especial.<sup>25</sup>

Ello, que era un criterio jurisprudencial, fue consagrado en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia:<sup>26</sup> el recurso de nulidad contra actos de efectos particulares no podrá admitirse cuando exista un recurso paralelo, es decir, otro recurso del cual el administrado pueda hacer uso, lo que, en criterio de Pérez Luciani, choca con los artículos 206 y 215, ordinal 7º de la Constitución, que consagran el recurso de nulidad de los actos administrativos, sin que el legislador ordinario pueda establecer excepciones no previstas en la Constitución, ni menos aún, consagrar recursos diferentes a los creados por ella.<sup>27</sup>

### III. ALGUNOS ANTECEDENTES COMPARATIVOS DEL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO PREVISTO EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

#### 1. Italia

En la doctrina italiana se hablaba ya de recursos jerárquicos impropios para referirse, entre otros, a los que se ejercen contra los actos de los ministerios para ante el Gobierno, lo cual constituía una excepción a la regla de que el acto administrativo ministerial agotaba la vía administrativa. Por ello, tal recurso no obraba sin texto expreso que lo previese. También se calificaban como recursos jerárquicos impropios los que debían decidir las autoridades gubernativas contra determinadas decisiones de las instituciones de beneficencia que rechazaban la asistencia y el albergue y, en fin, un caso particular de recurso jerárquico impropio era el que se ejercía —en determinados casos— contra ciertas decisiones del concesionario.<sup>28</sup>

---

25. V. la sentencia de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 11-8-71, en Brewer-Carías, Allan R., *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. I, pp. 290 y 291.

26. Art. 124, ordinal 3º de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

27. Pérez Luciani, Gonzalo, *loc. cit.*, pp. 145 y 146. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa del 15-5-81, a la cual antes hemos aludido, acoge —en términos aproximativos— tales planteamientos.

28. Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milano, 1948, p. 74. Giannini, Massimo Severo, *Diritto Amministrativo*, Vol. II, Milán 1970, p. 1.072.

## 2. Francia

En Francia, en virtud del grado variable de autonomía de los establecimientos públicos, se ha puesto de relieve la existencia de establecimientos de esta índole *placés sous l'autorité du ministre*. La teoría clásica del establecimiento público conforme a la cual, éstos, como organismos descentralizados, se encuentran bajo la tutela y no bajo la autoridad del ministro, sufre un duro golpe con este nuevo tipo de establecimientos. Entre ellos pueden citarse el *Commissariat a l'Energie Atomique*, la *Ecole National du Genie Rural, des eaux et forêts*, la *Ecole Française de Rome* y el *Musée Postal*, en todos los cuales ha visto De Laubadère una nueva manifestación de la crisis del establecimiento público.<sup>29</sup> A ellos debe añadirse el *Centre National pour l'exploitation des océans*, creado en 1967, cuya autonomía restringida ha sido puesta de relieve por Evelyne Peyroux: Control rígido de la Administración sobre la composición del órgano directivo, así como sobre la realización de su misión, lo que trae consigo una débil libertad de acción.<sup>30</sup> La referencia a este tipo de establecimientos es importante, pues su reducida autonomía es campo propicio para la instrumentación de recursos jerárquicos. Sin embargo, los actos administrativos de los establecimientos públicos —en reglas generales— pueden ser recurridos directamente en vía contencioso administrativa.

## 3. España

En España se han denominado recursos de alzada impropios los que se ejercen contra los actos de los organismos autónomos para ante el ministro correspondiente.<sup>31</sup> Sin embargo, las normas que los regulan han dado lugar a diversos criterios interpretativos que analizaremos en su oportunidad.

## 4. Argentina

En fin, en algunos países latinoamericanos existe la posibilidad de recurrir contra los actos administrativos de los entes autárquicos en vía administrativa así, por ejemplo, en Argentina se admite que contra los actos de los entes autárquicos, cabe el recurso jerárquico ante el Poder Ejecutivo.<sup>32</sup>

---

29. V. De Laubadère, André, *Traité de Droit Administratif*, Tomo I, Paris, 1976, p. 216; Auby, J. M. y Ducos Ader, R., *Grands services publics et entreprises nationales*, París, 1975, Tomo I, p. 172.

30. Peyroux, Eveline, "Le Centre National pour l'exploitation des océans face a la crise de l'établissement public", en *Revue de Droit Public*, N° 2, marzo-abril, 1980, p. 357.

31. V. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, Madrid, 1969, p. 259.

32. V. la referencia a Bielsa que hace Sayagués Laso, Enrique, en *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Montevideo, 1959, p. 237.

#### IV. LA CRISIS DE LAS NOCIONES DE AUTONOMÍA Y TUTELA, SUPUESTO DEL RECURSO JERÁRQUICO IMPROPIO

Podemos afirmar que el recurso jerárquico impropio surge como consecuencia de la crisis de las nociones de autonomía y tutela. En efecto, se califica dicho recurso de jerárquico *impropio*, debido a la circunstancia de que entre un instituto autónomo y un despacho ministerial no existe —en términos generales— una relación de jerarquía, hecho este en el cual ha insistido la doctrina nacional y extranjera.

##### 1. *Jerarquía y tutela*

En Francia, uno de los criterios esenciales para distinguir entre *poder jerárquico* y *poder de tutela*, radica en el hecho de que este último no comporta la posibilidad de impartir órdenes, regla que ha sido confirmada por diversas decisiones del Consejo de Estado. Por otra parte, la tutela no se presume, pues debe ejercerse dentro del marco estricto de las disposiciones legales.<sup>33</sup> La distinción, para Vedel, define el régimen de desconcentración en relación al régimen de descentralización.<sup>34</sup> El establecimiento público, en consecuencia, escapa en principio a la subordinación jerárquica, y la tutela que sobre él se ejerce no debe afectar mayormente su autonomía, pues aquélla tiene por objeto verificar *a posteriori* la debida gestión de la actividad.

##### 2. *Autonomía y autarquía*

Al tratar de individualizar el modelo de descentralización existente en Italia, Santi Romano se planteó el problema de la descentralización autárquica: Autarquía es administración indirecta del Estado realizada por una persona jurídica por derecho subjetivo, en interés propio y del Estado. Autarquía es, igualmente, la capacidad de un ente de realizar, por derecho subjetivo, servicios públicos, en interés propio y del Estado.<sup>35</sup> Durante el período fascista el término autarquía se puso en boga para calificar a los entes descentralizados territorial e institucionalmente. Sin embargo, a partir de la Constitución de 1947 el término autonomía sustituye al de autarquía, para afirmar así una mayor esfera de acción de los entes locales frente al Estado.<sup>35bis</sup>

33. V. sobre el particular, los comentarios de Dewost y Denoit de Saint-Marc a la decisión del Consejo de Estado del 13 de julio de 1968, en *Actualité Juridique, Droit Administratif*, N° 1, noviembre, 1968, pp. 571 y 587.

34. Vedel, Georges, *Droit Administratif*, París, 1973, p. 642.

35. Romano, Santi, "Decentramento Amministrativo", en *Enciclopedia Jurídica Italiana*, 1897, Vol. IV, Parte I, cit. por Gustapane, Enrico; "Autarchia, Profilo storico di un termine giuridico in disuso", en *Revisia Trimestrale di Diritto Pubblico*, N° 1, 1980, p. 202.

35 bis.V. Arts. 115 y 128 de la Constitución italiana y Gustapane, Enrico, *loc. cit.*, p. 200.

Parte de la doctrina ha opuesto los términos autonomía y autarquía. El primero implicaría la capacidad del ente para darse las normas por las que debe regirse. El segundo, sólo la capacidad de una persona para administrarse por sí mismo.<sup>36</sup> Según esto, la autonomía comprende la autarquía, pero no a la inversa; o dicho con palabras de Ruini, autarquía es menos que autonomía.<sup>37</sup>

Nosotros consideramos que se trata de un problema meramente terminológico que en ningún caso debe hacer variar los vocablos ya aceptados por el ordenamiento jurídico. Por esta razón, la definición del instituto autónomo en Venezuela debe surgir de la propia realidad que presenta ese ordenamiento jurídico y del tratamiento específico que a la figura le acuerda.

Sin embargo, algunos autores patrios han considerado, aplicando los conceptos anteriormente expuestos sobre autonomía y autarquía, que el calificativo de autónomos no es el que corresponde a los "institutos autónomos".<sup>38</sup> Nosotros compartimos a este respecto lo señalado por Moles, en cuanto que el vocablo ha desbordado su recipiente originario, sin que el recuerdo de su procedencia, es decir, su etimología, contribuya a proporcionar hoy su exacto significado. Existen por tanto para Moles, al igual que para Giannini,<sup>39</sup> diversos tipos de autonomía,<sup>40</sup> siendo la administrativa, en el sentido de autonomía de decisión, una de ellas. Por ello, dice Moles, no puede atenderse a la raíz etimológica de la palabra "autos" y "nomos" para limitar el concepto a la autonormación, pues "...ésta es tan sólo la autonomía normativa, una de las posibles, una de tantas".<sup>41</sup>

- 
36. V. sobre el particular los comentarios de Boquera Oliver, José, "Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales", en *Revista de Administración Pública*, N° 18, Madrid, 1955, p. 132.
  37. Meuccio Ruini, en los debates de la Asamblea Constituyente italiana el 17 de junio de 1947, defendía así el calificativo de autónomo para los entes menores. V. Gustapane, Enrico, *loc. cit.*, p. 208.
  38. V. Polanco, Tomás, "La Administración Pública", en *Anales de la Facultad de Derecho*, UCV, Caracas, 1951, p. 318.
  39. Giannini, Massimo S., "Autonomia. Saggio sui concetti di autonomia", *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 1951, p. 851.
  40. Moles distingue tres especies "destacadas" de autonomía: 1) la autonomía normativa o autonormación, es la más genuina, pues incluye la posibilidad de regular todas las demás que junto con ella hubieran sido también concedidas. No es, sin embargo, la única autonomía posible sino una de tantas, una de sus varias especies; 2) la autonomía organizativa consiste en el poder de organizarse o de autoorganizarse estableciendo figuras jurídicas subjetivas, es decir, un conjunto de órganos e inclusive personas jurídicas con sus respectivas competencias y relaciones de jerarquía. Por último; 3) la autonomía administrativa, considerada en el sentido de autonomía de decisión o facultad de dictar medidas. V. Moles Caubet, Antonio, "El concepto de autonomía universitaria", *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 140, julio-dic., 1971, pp. 15 a 18.
  41. Moles Caubet, Antonio, "Los límites de la autonomía municipal", en *Revista de la Facultad de Derecho* de la UCV, N° 26, 1963, p. 13.

Es así igualmente para Sayagués, al señalar a los "órganos descentralizados" como actuando con una autonomía más o menos amplia,<sup>42</sup> al disponer de "poderes de decisión de grado variable".<sup>43</sup>

Corolario o contrapartida de la autonomía es el poder de tutela, al cual ya nos hemos referido.

### 3. *Manifestaciones de la crisis de los conceptos*

De Laubadère —desde hace ya algún tiempo— había puesto de manifiesto la vaguedad del concepto de tutela, precisando que los dos tipos de control —jerarquía y tutela— no pueden quedar separados por una línea de demarcación precisa y categórica,<sup>44</sup> Vedel, por su parte, ha destacado (en el ordenamiento jurídico francés) el conferimiento de poderes propios a autoridades subordinadas, sustrayéndolas del poder jerárquico.<sup>45</sup> Por último, Rivero considera como paradójico aquellos casos en que las leyes sitúan a un establecimiento público "bajo la autoridad" y no bajo la tutela del ministro,<sup>46</sup> lo que choca con la noción de persona descentralizada.

Por lo que respecta a la autonomía, se ha señalado que no es un componente fundamental del establecimiento público como la especialidad, a la cual se encuentra subordinada.<sup>47</sup> En consecuencia, el lazo de unión que se podía establecer entre organismo descentralizado y tutela se rompe a partir del momento en que la noción de tutela se aplica —en ocasiones— a órganos donde no existe descentralización e incluso a organismos privados.<sup>48</sup> Por ello, Laurent Richer afirma categóricamente que la noción de tutela se aplica hoy a toda persona privada que tenga a su cargo un servicio público o a toda persona privada con intervención en la acción administrativa.<sup>49</sup> A su vez, la noción de jerarquía se aplica a ciertos establecimientos públicos con autonomía limitada.<sup>50</sup>

Pero quizá sea en el Derecho español donde la crisis de los conceptos se haya manifestado en una forma más determinante, aun cuando debemos ser cau-

---

42. También la doctrina francesa usa la palabra autonomía para indicar la capacidad de autodeterminación de los entes descentralizados.

43. V. Sayagués Laso, Enrique, *Tratado de Derecho Administrativo. op. cit.* p. 230.

44. De Laubadère, André, *op. cit.*, p. 92.

45. Vedel, Georges, *op. cit.*, p. 643.

46. Rivero, Jean, *Droit Administratif*, París, 1980, p. 482.

47. Theron, Jean Pierre, *Recherche sur la notion d'établissement public*, París, 1976. p. 37.

48. Por ejemplo, Hauriou hablaba de tutela sobre algunos establecimientos de utilidad pública. V. la referencia en Richer, Laurent, "la notion de tutelle ser les personnes en Droit Administratif", en *Revue de Droit Public*, N° 4, julio-agosto, 1979, p. 973.

49. *Ibidem*, p. 974.

50. V. Maspétiol y Laroque, *La tutelle administrative*, París, 1930, p. 142.

telosos en la traslación del planteamiento del problema al Derecho venezolano, dada las especiales sujeciones a las que se encuentran sometidos los organismos autónomos en el Derecho español. En España se ha invalidado la teoría de la tutela aplicada a las relaciones de la Administración Central con los organismos autónomos, con el ejemplo frecuente de aquellos casos en que la Administración Central retiene la competencia conjuntamente con el ente descentralizado. En tales supuestos no puede hablarse de tutela. También se ha invalidado la tutela en el caso muy frecuente en el Derecho español en que el Presidente del ente descentralizado es el ministro.<sup>51</sup> De aceptar la teoría de la tutela se llegaría a la conclusión de que el sujeto que la ejerce es al mismo tiempo órgano del ente sometido a ella.<sup>52</sup> Gaspar Ariño Ortiz, al plantearse la distinción entre jerarquía y tutela, no desde un punto de vista formal (sujetos entre los que se da la relación), sino material (contenido de la relación), llega a la conclusión de que el criterio de distinción no es el dato formal de la personalidad. Por ello sostiene que la relación que une a los organismos autónomos con los ministerios a los que se vinculan es una relación jerárquica,<sup>53</sup> en virtud del contenido mismo de dicha vinculación.

#### V. ENCUADRAMIENTO DEL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO EN EL SISTEMA VENEZOLANO, CON ESPECIAL REFERENCIA AL DERECHO ESPAÑOL

Como desde ya puede observarse, la crisis de los conceptos, tal como se presenta en el Derecho extranjero —especialmente en el Derecho español— es un fenómeno que no se da con igual intensidad en el Derecho venezolano. Evidentemente, existen una serie de controles que se manifiestan en una tutela acentuada sobre los institutos autónomos, y la cual es variable según las leyes particulares que los rigen. Sin embargo, tales controles no resquebrajan fundamentalmente las nociones claves de jerarquía y tutela, tal como la doctrina venezolana las ha acogido.<sup>54</sup> Piénsese por ejemplo que, de acuerdo a sus estatutos particulares, la mayoría de los organismos autónomos en España están sometidos al recurso de alzada para ante el ministro, lo que en Venezuela es

---

51. Lo cual es excepcional en el Derecho venezolano.

52. V. al respecto Baena del Alcázar, Mariano, "Los entes funcionalmente descentralizados y su relación con la Administración central", en *Revista de Administración Pública*, N° 44, 1964, p. 105.

53. V. Ariño Ortiz, Gaspar, "Sobre la jerarquía y tutela como vías de reintegración a la unidad del Estado", en *La Administración Institucional*, Madrid, 1974, p. XXIV.

54. V. por ejemplo, Brewer-Carías, Allan R., *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa venezolana*, Caracas, 1978, pp. 88 y ss.

manifiestamente excepcional.<sup>55</sup> En consecuencia, al prever la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos —por vía general— un recurso jerárquico contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos, para ante el ministro de adscripción, resulta difícil encontrarle una exacta acomodación, ya que —insistimos— las nociones de autonomía y tutela en Venezuela no han recibido los embates que ha sufrido en otros países. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha convertido por tanto en regla lo que antes era la excepción.

No puede entonces menos que causar extrañeza la posición adoptada al respecto por el legislador patrio. Incluso en España, con organismos autónomos cuya autonomía es restringida, la instauración del recurso jerárquico impropio ha dado lugar a diversas interpretaciones. Si nuestro legislador se inspiró en el sistema español, en consecuencia, escogió un mal camino, pues —como veremos— ambos sistemas parten de supuestos diferentes.

En efecto, la opinión predominante en España, antes de la ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa del 27 de diciembre de 1956, era que los actos de los organismos autónomos causaban estado, salvo norma expresa en contrario que abriese la posibilidad de la alzada. Sin embargo, la mayoría de los instrumentos legales de los organismos autónomos contemplaban la posibilidad de la alzada, así, el Consejo de Administración del Patrimonio de la República, el Patronato Nacional Antituberculoso, el Patrimonio Forestal del Estado, el Canal de Isabel II, etc.<sup>56</sup>

La Ley Reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa del 27 de diciembre de 1956 confirmó la tesis de que los actos de los organismos autónomos agotaban la vía administrativa, salvo disposición en contrario, en los siguientes términos:

*Art. 37, ordinal 2º: Los actos de las corporaciones e instituciones a que se refiere el artículo 1º, párrafo 2, apartado c), podrán ser objeto directamente del recurso contencioso-administrativo, salvo que, de modo expreso, fueran susceptibles de recurso en vía administrativa ante cualquier otro organismo o entidad.*

- 
55. Es el caso por ejemplo del recurso de apelación de determinadas decisiones del Directorio del Instituto Agrario Nacional para ante el Ministro de Agricultura y Cría, previsto en el artículo 201 de la Ley de Reforma Agraria. El reglamento sobre coordinación, administración y control de los institutos autónomos de la Administración Pública Nacional, en su artículo 35, preveía que los acuerdos y decisiones de los órganos directivos de los institutos autónomos podían ser objeto de reconsideración, y de tal decisión podía acudir a la vía jurisdiccional, salvo que la Ley concediese el recurso jerárquico ante el Ministro de Adscripción.
56. V. Guaita, Aurelio, "Administración Institucional y Recurso contencioso administrativo", en *Revista de Administración Pública*, N° 11, 1953, p. 62, y Boquera Oliver, José, "Recursos contra decisiones de entidades autárquicas institucionales", en *Revista de Administración Pública*, N° 18, 1955, p. 160.



Sin embargo, la situación aparentemente se invirtió cuando, al promulgarse la Ley de entidades estatales autónomas, el 26 de diciembre de 1958, ésta previó:

*Art. 76, ordinal 2º:* Siempre que en la Ley de creación del organismo o en sus disposiciones complementarias no se determine expresamente otra cosa, corresponderá al ministro del departamento a que aquél esté adscrito conocer del recurso de alzada contra los actos del órgano supremo del mismo.

Aparentemente, la norma convertía en regla lo que para la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa era la excepción; sin embargo, la interpretación de Guaita revista especial interés: el artículo 76, ordinal 2º de la Ley de entidades estatales autónomas no ha modificado la Ley reguladora de la jurisdicción contencioso administrativa, pues la primera de las leyes nombradas no dice que siempre haya que interponer el recurso de alzada, sino ante quien hay que interponerlo cuando proceda. La ley se ha limitado entonces a señalar el organismo *ad quem* en aquellos casos en que procede el recurso. Con tal interpretación, la regla general es que los actos de los organismos autónomos causan estado y son directamente recurribles en sede contenciosa, salvo disposición en contrario.<sup>57</sup> La argumentación, según Ariño, es "gramatical y lógicamente impecable", aun cuando disiente de la misma, pues para él la vinculación entre un organismo autónomo y el correspondiente departamento es de jerarquía, por lo que no se impone una interpretación gramatical sino institucional.<sup>58</sup>

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana no permite una interpretación semejante a la formulada por Guaita en España. Es cierto que en nuestro ordenamiento jurídico los actos de los institutos autónomos agotaban la vía administrativa y podían ser recurridos directamente ante el contencioso, ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, por vicios de ilegalidad<sup>59</sup> o ante la Sala Político Administrativa, por razones de inconstitucionalidad, y así había venido siendo decidido por la jurisprudencia;<sup>60</sup> sin em-

---

57. Guaita expone esta teoría en un trabajo publicado en 1966, titulado *Organismos autónomos y recurso de alzada*, y el cual no nos ha sido posible localizar. Hemos tomado entonces de referencia que hace Ariño Ortiz, Gaspar, en *La Administración Institucional*, *op. cit.*, pp. 295 y 296.

58. *Ibidem*, p. 299.

59. Art. 185, ordinal 3º Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia.

60. Además, es esta la solución que había acogido el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Descentralizada sometida a las Cámaras en 1976 en su artículo 23: "Los acuerdos y decisiones adoptados por las máximas autoridades de los institutos autónomos en materia de su exclusiva competencia, sólo podrán impugnarse mediante el recurso contencioso-administrativo pertinente, sin perjuicio de las atribuciones que para vetarlos, anularlos o suspenderlos incumban al ministro de adscripción según la ley de creación, la cual también establecerá los lapsos de caducidad para el ejercicio de tales poderes".

bargo, tal situación no podrá ser mantenida ante la categoricidad del principio consagrado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: "Contra las decisiones... *operará* recurso jerárquico para ante el respectivo ministro de adscripción...". Luego, si *opera* un recurso jerárquico es porque, mientras tanto, no se ha agotado la vía administrativa, lo que impide recurrir directamente ante el contencioso.

### 1. *¿Recurso jerárquico versus tutela?*

La crisis de las nociones de autonomía y tutela ha ejercido una influencia importante en algunos sistemas jurídicos a los fines de la consagración legislativa de un recurso jerárquico llamado impropio. No se trata por tanto, a nuestro juicio, de que la relación existente entre un instituto autónomo y el ministro de adscripción sea de jerarquía sólo porque se haya previsto un recurso jerárquico, como ha sostenido Baena.<sup>61</sup> Creemos que el problema debe plantearse a la inversa, la crisis de las relaciones intersubjetivas ha terminado por crear, progresivamente, mayores sujeciones en los organismos autónomos, hasta el punto de que se haya consagrado legislativamente un recurso jerárquico.

No obstante, ¿el esquema clásico de la distinción entre poder jerárquico y tutela permanece vigente? Si es así, ¿cómo compatibilizar el recurso jerárquico con la tutela? Trataremos de responder a estas dos preguntas.

Para algunos el problema se resuelve sin dificultad aparente al explicar —como lo ha hecho González Pérez en España— que la mayoría de las entidades institucionales no gozan de verdadera autarquía; si se les ha dotado de personalidad jurídica es más bien a efectos financieros, pues continúan insertas en la organización de la Administración del Estado de la cual dependen.<sup>62</sup> Gascón Hernández va mucho más allá al calificar a los entes institucionales, en cierto modo, como direcciones generales dentro de los respectivos ministerios, todo lo cual explica el recurso de alzada.<sup>63</sup> Nosotros, por el contrario, no creemos que el recurso jerárquico previsto en nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos haya transformado sustancialmente la relación de tutela hasta el punto de convertirla en jerárquica; es por esta razón precisamente por lo que se trata de un recurso jerárquico *impropio*,<sup>64</sup> ya que la relación existente entre un instituto autónomo y el ministro de adscripción no es de jerarquía sino

---

61. Baena del Alcázar, Mariano, *loc. cit.*, p. 106.

62. González Pérez, Jesús, *Los recursos administrativos*, *op. cit.*, p. 260 y del mismo autor "El recurso jerárquico en Derecho Español" en *Studi in memoria di Guido Zanobini*. Vol. II, 1965, Milano, p. 7.

63. Gascón Hernández, "Sobre el recurso jerárquico", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 5, p. 153.

64. Denominación que ya la hemos visto empleada en otros países como Italia y Argentina.

de tutela.<sup>65</sup> Debe tenerse presente, además, que este sometimiento de los organismos autónomos a la autoridad ministerial se refiere concretamente a la revisión de las decisiones ejecutorias o proveimientos, por lo que una importante actividad del instituto autónomo continuará ajena a la revisión ministerial. Sin embargo, no por ello deja de ser anómala la situación general planteada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al admitir la posibilidad de interponer recursos jerárquicos contra los actos de los institutos autónomos, no obstante ser el recurso jerárquico una manifestación de jerarquía y, tal como ha enseñado Zanobini, la relación jerárquica existe solamente entre los órganos de una persona jurídica.<sup>66</sup>

Algunos autores han tratado de resolver el problema desde el punto de vista meramente terminológico, dejando al lado el verdadero problema de fondo, al señalar que los términos *recursos jerárquicos impropios* son incorrectos, ya que entre personas distintas no existe recurso jerárquico. El término que debe emplearse es el de *alzada*, el cual permite a un superior revisar, a instancia de parte, el acto de un inferior, siendo irrelevante que ambos órganos pertenezcan a la misma persona jurídica o que pertenezcan a personas distintas, y el nexo no sea jerárquico sino de tutela. Con esta explicación, el *recurso de alzada* no choca con la figura de la tutela, sino que es una forma de manifestarse.<sup>67</sup> También Sayagués ha manifestado su desacuerdo con la terminología *recursos je-*

---

65. Además, es imposible sostener que un instituto autónomo sea en cierto modo, una dirección general. Recordemos los elementos del instituto autónomo: 1) personalidad jurídica: los institutos autónomos poseen los atributos que se derivan de la existencia de la personalidad jurídica; se trata de sujetos de derecho capaces de obligarse, adquirir derechos, actuar en justicia, etc.; 2) personalidad jurídica de derecho público: los institutos autónomos son creados por el Estado, por un acto del poder público. Forman además parte de la Administración Pública; 3) patrimonio: los institutos autónomos tienen un patrimonio propio, diferente del patrimonio del Estado. Tienen en consecuencia libre acceso a la propiedad; 4) control: los institutos autónomos están sujetos al control del Estado; 5) finalidad y especialidad: los institutos autónomos prosiguen nuevos objetivos del Estado, u otros, que sin ser nuevos, no se pueden seguir obteniendo dentro de los cuadros ordinarios de la Administración Central. La actividad del instituto autónomo está limitada, sin embargo, de acuerdo a las atribuciones que le han sido encomendadas en la ley; 6) prerrogativas de poder público: los institutos autónomos disfrutan de ciertas prerrogativas acordadas en principio al Estado, cuando las mismas le son reconocidas expresamente en la ley.

66. Zanobini, Guido, *Corso di Diritto Amministrativo, op. cit.*, p. 69. Tampoco podría pensarse que las autorizaciones para contratar en exceso de un determinado monto previstas en la mayoría de las leyes que regulan a los institutos autónomos, constituyen una manifestación de jerarquía y, si se quiere, tienen mayor relevancia que el recurso jerárquico, pues el instituto autónomo no podrá contratar hasta tanto no se imparta la autorización. En cambio, el acto administrativo podrá ejecutarse de inmediato, por regla general.

67. V. la posición que comenta Toubes Herrero, Marcelino, en "Los recursos ante el Ministerio de Agricultura contra actos de sus organismos autónomos (el problema de las alzadas impropias)", en *Documentación Administrativa*, N° 153, Madrid, 1973, p. 102.

*rárquicos impropios*<sup>68</sup> por desenvolverse fuera de la jerarquía, proponiendo su sustitución por la de *recursos de alzada*, los cuales se deciden ante un órgano que no es jerarca del que dictó el acto y que actúa en función de contralor administrativo.<sup>69</sup>

En nuestro criterio, el simple cambio de nombre no resuelve el problema de fondo, pues llámese jerárquico impropio o de alzada, en ambos casos el ministro conocerá de la legalidad y del mérito de la decisión, por lo que un simple cambio de palabras no alterará la naturaleza del recurso. Además, la denominación recurso jerárquico ha sido la acogida por el Legislador. El intérprete debe limitarse entonces a darle sentido lógico a las palabras y tratar de desentrañar su verdadera significación. En esa labor nos parece evidente que se trata simplemente de un recurso jerárquico *impropio*. Esto último, por la naturaleza del órgano no jerárquico encargado de su resolución, y no porque el poder de revisión sea diferente al que se ejerce en la resolución de los recursos jerárquicos ordinarios.

## 2. *Del recurso jerárquico impropio excepcional al recurso jerárquico impropio general*

Hemos ya señalado que en nuestro ordenamiento jurídico el recurso jerárquico contra las decisiones de los organismos directivos de los institutos autónomos era excepcional. Así, la Ley de Reforma Agraria, en su artículo 201, preveía que determinadas decisiones del directorio del Instituto Agrario Nacional eran apelables para ante el Ministerio de Agricultura y Cría. En igual sentido, el Reglamento sobre Administración, Coordinación y Control de los institutos autónomos de la Administración Pública Nacional (artículo 36) preveía el *recurso jerárquico ante el ministro de Adscripción*, sólo cuando la Ley lo acordase.<sup>70</sup>

La jurisprudencia, al analizar el poder de *revisión jerárquico* de las decisiones del Instituto Agrario Nacional, señaló que la facultad contralora del Ministerio de Agricultura y Cría se encontraba limitada a los casos taxativamente previstos en la Ley y que "repugna al texto legal y a los propósitos perseguidos en él, extenderlos a casos no previstos taxativamente en la ley".<sup>71</sup>

---

68. Sayagués Laso, Enrique, *op. cit.*, p. 224.

69. *Ibidem*, p. 474.

70. V. sobre el particular Brewer-Carías, Allan R. "Los recursos administrativos o gubernativos en la jurisprudencia venezolana", *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 29, 1964, p. 195.

71. V. la sentencia del 26 de febrero de 1980 de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en *Repertorio Forense*, N° 4.916 del 7-6-80, y el fragmento, en *Revista de Derecho Público*, N° 1, enero-marzo, 1980, p. 114.

Por tanto, lo que era dentro de nuestro sistema jurídico excepcional, se ha convertido en regla general, todo lo cual implica determinadas consecuencias a las cuales nos referiremos de seguidas.

#### VI. ALGUNAS CONSECUENCIAS DE LA ADOPCION DEL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO

1) Tal como lo ha expresado Hildegard Rondón de Sansó, el sistema establecido en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia tiende a desconcentrar la actividad jurisdiccional;<sup>72</sup> de allí la creación de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo para conocer, entre otros, de los recursos por ilegalidad de los actos administrativos de los institutos autónomos. Pues bien, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos obra contra tal principio, pues los recursos contencioso-administrativos que se interpondrán en el futuro serán aquellos contra los actos dictados por los ministros, por lo cual la competencia corresponderá nuevamente a la Corte Suprema de Justicia.

2) En virtud del número e importancia de los institutos autónomos, es dable pensar en la congestión de la Administración ministerial, al cargar sobre sí con la tarea de resolver un sinnúmero de recursos jerárquicos impropios.

3) En organismos, tales como el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario,<sup>73</sup> el Fondo Nacional del Café y el Fondo Nacional del Cacao,<sup>74</sup> el Ministro de Agricultura y Cría es, a su vez, Presidente de la Junta Directiva. Es ilógico entonces hacer conocer al ministro en alzada de una decisión en la cual ha intervenido. En consecuencia, deberá inhibirse del conocimiento del asunto, cuya competencia le está legalmente atribuida.

#### CONCLUSION

1) La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a nuestro juicio, no ha tomado el camino más adecuado al establecer un recurso jerárquico impropio contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos. Tal recurso no debió preverse de manera general, sino por vía de excepción, en cada ley particular reguladora del instituto autónomo, si razones especiales, en cada caso, así lo aconsejasen.

---

72. Rondón de Sansó, Hildegard, "El sistema contencioso-administrativo en el contexto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. La distribución de competencias", en *El control jurisdiccional de los poderes públicos, op. cit.*, p. 112.

73. V. artículo 36 de la Ley de Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario, del 13-5-75, G.O., 30.705 del 29-5-75.

74. V. artículo 5º del Decreto 910, del 13-5-1975, que transforma al Fondo Nacional del Café y del Cacao en dos institutos autónomos (GOE, 1.746 del 23-5-75).

2) El recurso jerárquico impropio no ha cambiado fundamentalmente los nexos de tutela que vinculan a la Administración Central con los institutos autónomos. La existencia de la personalidad jurídica, aun cuando haya sido considerada como un mito por algunos (Ariño), implica determinadas consecuencias, una de ellas, excluir la relación de jerarquía con el ministerio de adscripción.

3) La consagración del recurso jerárquico impropio reduce, evidentemente, la autonomía de las personas públicas institucionales. Ello sin embargo, no es novedoso. Existe en nuestro país una corriente que propugna un control cada vez mayor sobre tales entes, hasta el punto de querer subsumirlos dentro de la Administración Central. Todo ello bajo la idea de que un mayor control redundará en una mejor gestión. Sin embargo, la experiencia ha demostrado —en nuestro medio— que no son precisamente los controles —aisladamente considerados— los que lograrán que los institutos autónomos no se conviertan en parcelas aisladas dentro de la Administración. Menos aún contribuirá a solucionar tal problema el novedoso recurso jerárquico impropio genérico.



## LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

### I. INTRODUCCION

Es obvia la incidencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Contencioso-Administrativo, pues dicha ley será, en el futuro, la piedra angular del bloque de la legalidad, al cual está sometida la Administración.<sup>1</sup> Por ello, si hay una Ley que deberá ser particularmente aplicada por los jueces contencioso-administrativo, será esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ya que todo el proceso contencioso-administrativo, desde el punto de vista sustancial, tendrá que guiarse por lo que ella establece.<sup>2</sup> Esta incidencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el proceso contencioso-administrativo, puede estudiarse bajo cuatro ángulos, que quiero analizar en estas notas. En primer lugar, las previsiones de la ley en la regulación del bloque de la legalidad; en segundo lugar, sus regulaciones sobre el objeto de recurso contencioso de anulación: el acto administrativo; en tercer lugar, la regulación de las condiciones de admisibilidad de los recursos contencioso-administrativo de anulación; y en cuarto lugar, la regulación respecto de los efectos de la decisión del juez contencioso-administrativo.

Antes, sin embargo, debemos indicar cuál es el ámbito de aplicación organizativo de la Ley, pues ello nos permitirá precisar cuáles son los órganos cuyos actos pueden ser controlados por los jueces contencioso-administrativo, en aplicación de esta ley. En tal sentido, el artículo 1º de la Ley Orgánica establece que "La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integrada en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán sus actividades a las prescripciones de la presente ley".

- 
1. Sobre el principio de la legalidad en Venezuela, véase Antonio Moles Caubet, *El principio de la legalidad y sus implicaciones*, Caracas, 1974.
  2. Sobre el procedimiento contencioso-administrativo en Venezuela, véase, entre lo más recientemente publicado, Antonio Moles Caubet y otros, *Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981.



Nótese que la ley habla de la "Administración Pública Nacional" y de la "Administración Pública Descentralizada", enumeración que en realidad es incorrecta. La Administración Pública Descentralizada es parte de la Administración Pública Nacional, de manera que no hay contraposición entre "Administración Pública Nacional" y "Administración Pública Descentralizada". En realidad, la distinción que aparentemente buscaba establecer la ley parecería ser entre dos de los tipos de Administración Pública Nacional: la Administración Pública Central y la Administración Pública Descentralizada, es decir, entre la Administración Pública Nacional Centralizada y la Administración Pública Nacional Descentralizada.

Ahora bien, lo primero que se nos plantea al analizar este artículo 1º es determinar qué entiende la Ley por Administración Pública Descentralizada, ya que en relación a la Administración Central, ésta está definida en la Ley Orgánica de la Administración Central. En efecto, la Administración Pública Descentralizada está configurada por todos aquellos organismos públicos que, con personalidad jurídica propia, realizan actividades estatales en virtud de transferencias de competencias que se les han hecho. Sin embargo, la personalidad jurídica propia de los entes descentralizados puede ser de derecho público y de derecho privado, de manera que "Administración Pública Descentralizada" en Venezuela, no sólo está compuesta, por ejemplo, por institutos autónomos, sino que también está compuesta, por ejemplo, por empresas del Estado y Fundaciones Públicas.<sup>3</sup> Ahora bien, cabría preguntarse, ¿acaso la Ley pretende que su normativa se aplique a las empresas del Estado, es decir, a la Administración Pública Descentralizada con forma jurídica de derecho privado? En mi criterio, evidentemente que no, pues no tendría sentido aplicar esta Ley a las empresas del Estado o a las Fundaciones Públicas, es decir, a los entes descentralizados que forman parte de la estructura general del Estado, pero que tienen forma de derecho privado. Por ello, estimamos que la interpretación racional de este artículo 1º de la Ley, es que la misma se aplica sólo a las formas jurídicas de derecho público de la Administración Descentralizada, es decir, a los establecimientos públicos corporativos estatales como las Universidades Nacionales; a los establecimientos públicos asociativos, como el Banco Central de Venezuela, y, por supuesto, a los establecimientos públicos institucionales, como son los institutos autónomos.

La ley, por otra parte, se aplica a la Administración Pública Descentralizada estatal, es decir, que forma parte de la estructura general del Estado, por lo que los establecimientos públicos corporativos no estatales, los Colegios Profesionales, por ejemplo, no están sometidos a las prescripciones de la ley.

---

3. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Caracas, 1980, pp. 241 y ss.

Por otra parte, el mismo artículo 1º agrega que "Las Administraciones estatales y municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente ley, en cuanto le sea aplicable".

Esta segunda parte del artículo, mezcla organismos de naturaleza distinta. Los Estados y Municipios son entidades territoriales descentralizadas, con autonomía política y, por tanto, a las cuales no se debería aplicar directamente esta ley. En efecto, sólo deberían aplicarse a estas entidades las leyes nacionales previstas en la Constitución: por ejemplo, la Ley Orgánica de la Contraloría (Art. 235) y la Ley Orgánica de Régimen Municipal (Arts. 26 y 27). Por tanto, el procedimiento administrativo que se desarrolla ante las Gobernaciones de Estado o ante los Municipios debería regularse, respectivamente, en leyes estatales y ordenanzas municipales. En todo caso, mientras esté vigente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los Estados y Municipios, deben ajustar su actividad a la Ley "en cuanto le sea aplicable", mención que sólo tiene justificación en cuanto a las normas que contienen y que reglamentan garantías constitucionales de particulares: por ejemplo, el derecho de petición, el derecho a la defensa.

Por otra parte, la Ley Orgánica menciona a la Contraloría General de la República y a la Fiscalía General de la República. En realidad estos órganos forman parte de la Administración Pública Nacional, pero gozan de autonomía funcional. Sin embargo, no son los únicos de esta naturaleza, por lo que la enumeración legal es incompleta. También son parte de la Administración Pública Nacional, con autonomía funcional, es decir, sin dependencia del Poder Ejecutivo ni de ningún otro Poder del Estado, el Consejo de la Judicatura, el Consejo Supremo Electoral y la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito. A pesar de que la Ley sólo menciona a la Contraloría y a la Fiscalía General de la República, creemos que los otros órganos con autonomía funcional también caen dentro del ámbito de aplicación de la Ley porque son parte de la Administración Pública Nacional, aun cuando formando un tercer género, además de la centralizada y de la descentralizada.

Pero además del ámbito organizativo de aplicación de la ley, antes mencionado, la Ley regula un ámbito sustantivo de aplicación en relación a los procedimientos administrativos.

En principio, podría parecer que la Ley, al ser una Ley Orgánica en los términos establecidos en el artículo 162 de la Constitución, tendría una aplicación formalmente preferente frente a toda ley ordinaria y por supuesto, reglamento, que regulen procedimientos específicos. Esta sería, realmente, la justificación de darle a la Ley el rango de Ley Orgánica: hacer que su normativa prive en relación a lo que establecen o establezcan las leyes especiales.

Sin embargo, la propia Ley Orgánica disipa esta intención, al indicar en su artículo 47 que los procedimientos administrativos previstos en las leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en la Ley, en aquellas materias que constituyan la especialidad. Se precisa, así, que las normas generales de la propia Ley Orgánica, no se aplican en los procedimientos especiales previstos en leyes particulares, en las materias de su especialidad, en cuyo caso se aplica la ley especial, y no las normas generales de procedimiento que contiene. La remisión legal, sin embargo, sólo se refiere a los procedimientos constitutivos y no a los de impugnación.

En todo caso, en cuanto al ámbito sustantivo de aplicación de la ley, el artículo 106 es preciso al excluir de la aplicación de sus normas, los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado. Lamentablemente no es clara la referencia de la Ley, pues conforme a la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, el ámbito de las materias que pueden quedar comprendidas dentro del concepto de Seguridad y Defensa, es variable y proteico. Parecería, en todo caso, que la Ley quiso excluir de su aplicación, los procedimientos concernientes a la defensa del país y que se desarrollan en el ámbito militar, ante el Ministerio de la Defensa y sus organismos desconcentrados; y los procedimientos referidos a la seguridad del Estado, concerniente tanto a la seguridad interna como exterior, y que se desarrollan con tal fin, ante los organismos públicos a cargo de la policía de seguridad del Ministerio de Relaciones Interiores, o ante el Ministerio de Relaciones Exteriores en el campo de las relaciones políticas exteriores concernientes a la seguridad del Estado.

## II. LA LEY ORGANICA Y EL BLOQUE DE LA LEGALIDAD

La Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo, sin duda, es el cuerpo normativo de rango legal de mayor importancia en nuestro país,<sup>4</sup> que reafirma y desarrolla el principio de la legalidad administrativa y de la sumisión de la Administración Pública a la Legalidad.

En efecto, con esta ley se amplía enormemente el ámbito del bloque de la legalidad y la obligación de la Administración de someterse a la Ley.

### 1. *La obligación de la Administración de sujetarse a la Ley*

Ante todo, la ley prevé una norma general contenida en el artículo 1º y que establece la obligación para todos los organismos administrativos de *ajustar su actividad a las prescripciones de la ley*. Se trata, por tanto, de la consagración

---

4. Sobre el procedimiento administrativo en Venezuela, véase Hildegard Rondón de Sansó, *El Procedimiento Administrativo*. Caracas, 1976, y Allan R. Brewer-Carias, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Caracas, 1982.

formal de la sumisión de la Administración a la Ley, es decir, de la obligación de actuar conforme a la legalidad y conforme a esta ley que es, insisto, una de las piezas esenciales del bloque de la legalidad.

## 2. *El carácter sublegal de la actividad administrativa*

Por otra parte, la Ley Orgánica establece formalmente el reconocimiento del carácter sublegal de la actividad administrativa y, particularmente, de los actos administrativos, los cuales están sometidos a la Ley, directamente, e indirectamente a la Constitución. Esto se deduce del artículo 10 de la Ley que establece una prohibición que podría parecer inútil, pero que realmente es muy importante porque precisa el ámbito de la legalidad. Ningún acto administrativo, dice esa norma, podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en leyes, ni crear impuestos u otras contribuciones de derecho público. Es decir, los actos administrativos no pueden regular materias reservadas a la ley como son la materia impositiva y la sancionatoria. Podría pensarse que esta declaración es inútil porque la Constitución la establece en materia de contribuciones (Art. 223). Sin embargo, nada dice la Constitución en materia de reserva legal respecto de las sanciones. Por eso pienso que este artículo 10 tiene una enorme importancia en el campo de las sanciones administrativas o de la potestad sancionatoria.

En efecto, esta norma nos plantea el problema de la legalidad de la actividad sancionadora. Nosotros hemos tenido en esta materia, una tradición legislativa bastante contraria a la legalidad. En materia de sanciones, normalmente hemos establecido en las leyes especiales, normas genéricas, que establecen multas por cualquier violación de las disposiciones de la ley respectiva y de su reglamento.

Tulio Chiossone, en su excelente trabajo sobre sanciones administrativas<sup>5</sup> ha señalado que estas normas son inconstitucionales, porque están en contra del principio constitucional de que las penas y los delitos sólo deben establecerse en leyes conforme a lo establecido en el artículo 60, ordinal 2º de la Constitución. En los casos señalados se viola ese principio, pues no se establecen las infracciones que pueden acarrear la sanción genéricamente establecida, inclusive respecto de cualquier norma reglamentaria, abriéndose un campo bastante amplio a la arbitrariedad del funcionario.

Debe destacarse, como un ejemplo, las regulaciones en esta materia de la Ley de Protección al Consumidor y de su Reglamento. La ley, en efecto, establece sanciones precisas respecto de la violación de artículos concretos; es decir, establece un sistema cerrado de sanciones, pues sólo las violaciones de los artícu-

---

5. Véase Tulio Chiossone, *Sanciones en Derecho Administrativo*, Caracas, 1973.

los que señala son sancionables. Sin embargo, el Ejecutivo Nacional ha dictado dos Reglamentos Parciales de la ley y varias resoluciones concretas en los cuales se precisan que las violaciones a los Reglamentos y estas Resoluciones serán sancionadas con las multas establecidas en la Ley. Estas normas son de una absoluta ilegalidad e inconstitucionalidad y precisamente el artículo 10 de la Ley de Procedimientos Administrativos va a corregir este defecto. Ningún acto administrativo, incluyendo los Reglamentos, puede crear sanciones por lo que esas normas sublegales que las establecen deberán desaparecer.

### 3. *La jerarquía de los actos administrativos*

Otra regulación de la Ley de Procedimientos Administrativos relativa a la legalidad de la actividad administrativa es la que prevé la jerarquía de los actos. El artículo 13 establece así un principio general, y aun cuando también podría pensarse que no requería de regulación, realmente es importante para la definición del bloque de la legalidad: Ningún acto administrativo —dice— puede violar lo establecido en otro de superior jerarquía. Se trata de un principio elemental que impide que un acto administrativo de un inferior pueda violar lo establecido en un acto de un superior. Complementariamente, la jerarquía de los actos se define en el artículo 14: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones válidas, con lo cual se agrega un nuevo elemento al bloque de la legalidad.

### 4. *La inderogabilidad singular de los actos de efectos generales*

La Ley recoge además otro principio de gran importancia, y es el de la inderogabilidad singular de los actos administrativos de efectos generales, incluidos los reglamentos, lo que implica que un acto administrativo de efectos particulares, así sea dictado por un superior jerárquico, no puede violar ni modificar un acto administrativo de efectos generales, así sea dictado por un inferior. Dice el artículo 13: “ningún acto administrativo... de carácter particular (podrá) vulnerar lo establecido en una disposición administrativa de carácter general, aun cuando fuesen dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general”. Esto implica, por ejemplo, que un Ministro, si dictó una Resolución de efectos generales estableciendo una normativa determinada no puede, con otra Resolución de carácter individual sobre un caso concreto, contrariar su propio acto. Por tanto, no se puede derogar el Reglamento con un acto individual. Si el Ministro quiere modificar la norma general, debe dictar otro reglamento y luego dictar el acto particular que desee. En esa forma la práctica, que no es infrecuente, que habiendo una Resolución reglamentaria sobre un punto concreto, el propio Ministro, después, con un acto de efectos particulares del mismo rango

de Resolución, pretenda derogar singularmente el reglamento para ese caso, está ahora expresamente prohibida en la ley, siendo este otro de los elementos fundamentales del bloque de la legalidad que regula.

##### 5. *El valor y efectos del precedente*

Otro elemento de importancia para el bloque de la legalidad es el relativo al valor que se le da a la práctica administrativa y a los precedentes administrativos, establecido en el artículo 11, el cual, si bien estimo que puede ser útil, creo que está mal formulado en la ley. El artículo 11, en efecto, dispone como principio que los criterios establecidos por los órganos de la Administración Pública pueden ser modificados. Se trata de un principio perfectamente aceptable pues la dinámica administrativa conlleva la modificación de los criterios aplicados por los organismos administrativos. La norma, además, agrega que "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".

La norma, en realidad, no es clara: La nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores dice, pero, ¿anteriores a qué? Siempre serán "anteriores", porque si la nueva decisión es la que va a modificar el criterio, siempre habrá situaciones anteriores. Realmente, en mi criterio, lo que parecería buscar esta norma es sentar el principio de que la modificación de criterios por la Administración no puede implicar la revisión de actos administrativos dictados conforme a los criterios anteriormente establecidos. Si existía un criterio anterior y se dictaron actos conforme a ese criterio, al modificarse el mismo, no puede aplicarse retroactivamente a las situaciones resueltas anteriormente. Este parecería ser el sentido del artículo 11, por lo que realmente, lo que está consagrando, es el principio de la irretroactividad del acto administrativo, que deriva de una norma constitucional (Art. 44) y además, el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos definitivamente firmes que se han dictado en base a criterios que existían anteriormente.

##### 6. *La sujeción a la cosa juzgada administrativa*

El otro aspecto del control de legalidad y del bloque de la legalidad se refiere a la sujeción de la Administración, no sólo a las normas de carácter general, legal o reglamentarias, sino a sus propias decisiones de efectos particulares. Por tanto, así como hay un principio de autotutela de la Administración, también existe el principio de la autosujeción a sus propios actos, que implica que la Administración no puede, arbitrariamente, separarse de sus propios actos. Ya hemos señalado una limitación en relación a los precedentes, pues no puede aplicar los nuevos criterios que establezca, a los actos administrativos dictados ante-

riormente, conforme a criterios anteriores, los cuales debe respetar. Pero también se puede deducir de la Ley, frente al principio del autotutela, el criterio del autosujeción, al cual la Administración está sometida, no sólo respecto de sus actos generales, sino de sus propios actos de efectos particulares.

En efecto, la ley declara nulos, de nulidad absoluta, con lo cual dicho sea de paso, la nulidad absoluta ahora se convierte en algo jurídicamente serio, una serie de actos administrativos viciados, entre los cuales están, los actos administrativos que resuelven un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que hayan creado derechos particulares (Art. 19, ord. 2º), salvo autorización expresa de la ley.

En esta forma, dentro del bloque de la legalidad se establece, en forma indirecta, el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos definitivamente firmes, que se aplica, básicamente, a los actos administrativos creadores o declarativos de derechos a favor de los particulares.<sup>6</sup>

La Ley, en realidad, habla de actos que hayan creado derechos, pero en realidad, la gran mayoría de los actos administrativos no "crean" derechos, sino que declaran "en concreto" derechos previstos en la ley. Pensamos que el principio de la irrevocabilidad se aplica también a estos actos declarativos de derechos que son tan irrevocables como los creadores de derechos. Pienso que en este caso, la jurisprudencia tendrá que subsanar esta falla de la ley.

Este principio de la irrevocabilidad, por otra parte, se ratifica en el artículo 82 de la Ley, que establece el principio contrario, es decir, que los actos que no originen —aquí la expresión es más general y podría pensarse que el originar puede ser declarar o crear— derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos, podrán ser revocados en cualquier momento. Por interpretación a contrario, cuando originen estos derechos, claro está que no pueden ser revocados, salvo que haya autorización legal expresa.

### 7. *La discrecionalidad administrativa y sus límites*

Por último, y también dentro de los elementos que conforman el bloque de la legalidad, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas.<sup>7</sup>

En efecto, el artículo 12 recoge una norma que es de las más importantes de la Ley, pues contiene un principio que, en el ordenamiento jurídico, sólo es-

6. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos", en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Caracas, oct.-dic. 1980, pp. 27 y ss.

7. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas", en *Revista de la Facultad de Derecho, UCAB*, N° 2, Caracas, 1966, pp. 9 y ss.

taba en un viejo reglamento: el Reglamento General de Alimentos. En este Reglamento de 1958 existía una norma, aún vigente, que señalaba que cuando una ley o un reglamento dejara a la autoridad administrativa la adopción de una medida a su juicio, es decir, a su consideración de la oportunidad y conveniencia, el funcionario debía fundarse en razones de carácter técnico, evitando la arbitrariedad. Fue en base a esa norma del Reglamento General de Alimentos que en el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1965, insistimos en incorporar una norma que estableciera límites al poder discrecional que, ahora, la Ley recoge en este artículo 12, que dice que 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 los presupuestos de hecho, y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia. De esta norma, indirectamente, se deducen varios límites al poder discrecional.

En efecto, cuando una norma deja una medida "a juicio de la autoridad administrativa", ésta podrá tomar las medidas que juzgue convenientes para lograr la finalidad de la norma; pero no puede tomar cualquiera, sino que la misma debe obedecer a criterios de proporcionalidad y racionalidad en relación al presupuesto de hecho y la decisión que se adopte. Por ejemplo, en materia de comprobación de los hechos, puede decirse que se configura como un límite del poder discrecional la exigencia de que la Administración compruebe previamente los hechos, lo cual está regulado, en forma indirecta, en el artículo 69 de la Ley relativo al Procedimiento Sumario. De acuerdo a esta norma, la Administración deberá comprobar, de oficio, la verdad de los hechos, por lo que el primer gran límite del poder discrecional, está en la necesaria comprobación de los hechos.

El segundo gran límite al poder discrecional deriva de la calificación de los hechos. Dice el artículo 12 de la Ley que debe haber adecuación del acto a la situación de hecho, de manera que haya una racionalidad en la adopción de la decisión respecto de los hechos comprobados.

En tercer lugar, el mismo artículo 12 expresamente exige que la Administración "debe mantener la debida proporcionalidad" con la situación de hecho, lo que configura otro de los importantes límites del poder discrecional. Por ejemplo, es muy común que en materia sancionatoria la ley establezca multas según la gravedad de la falta entre dos límites. Para aplicarlas debe haber una apreciación de la gravedad de la falta y una proporcionalidad con la sanción que se imponga, de manera que si es la máxima, debe ser proporcional a la falta. Por ejemplo, la Ley de Universidades establece que se puede sancionar a un alumno, según la gravedad de la falta, con sanciones que van desde la amonestación a la expulsión. Si el alumno sólo habló en clase, por más que la ley



autorice a la autoridad administrativa actuar según su criterio, no puede expulsar al alumno, pues tiene que haber proporcionalidad entre la infracción y la sanción. Por ello, esta norma del artículo 12 de la ley, de enorme importancia, tiene gran interés, pues va a corregir otro de los grandes y tradicionales vicios de los actos administrativos: la ausencia de proporcionalidad en los actos discrecionales.

Por último, otro aspecto del límite al poder discrecional deriva del principio de la igualdad: a situaciones de hecho iguales, sanciones o decisiones iguales. No puede haber desigualdad pues sería, además, contrario a un principio constitucional (Art. 61) que la Ley, indirectamente, recoge en el artículo 30. Este artículo, en efecto, señala que la actividad administrativa se debe desarrollar "con arreglo a los principios de economía, eficacia, celeridad e *imparcialidad*", y en este principio de la imparcialidad puede ubicarse una consecuencia de la igualdad.

Por último, están también los límites derivados del principio de la racionalidad, de la justicia y de la equidad. Y éstos resultan de la necesidad de adecuar los hechos a los fines de la norma, por lo que la distorsión de los hechos configuraría un vicio del acto. Esto se presentaría, por ejemplo, cuando el funcionario distorsione los hechos para aplicar una sanción, lo que acarrearía, también, un vicio de ilegalidad del acto.

### III. LA LEY ORGANICA Y LA DEFINICION DEL ACTO ADMINISTRATIVO

Por otra parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos incide directamente en el objeto del recurso contencioso-administrativo, es decir, el acto administrativo. En efecto, siendo esta Ley un cuerpo normativo que gira en torno al acto administrativo en todas sus facetas, incide directamente sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo; y esta incidencia se produce en diversos aspectos: la definición del acto administrativo, su clasificación, el problema de si hay o no actos excluidos del control contencioso-administrativo, los actos administrativos tácitos, y el problema de los actos materiales. Por ahora nos referiremos sólo al problema de la definición de los actos administrativos.

En efecto, el artículo 7º de la Ley establece una definición del acto administrativo en la siguiente forma: "Se entiende por acto administrativo a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública".

Siempre he pensado que es inconveniente definir conceptos en textos legales y mucho más, definir conceptos tan difíciles de enmarcar como el del acto administrativo. Puede decirse que la médula y la teoría de todo el derecho administrativo ha girado en torno a la definición del acto administrativo, respecto de lo cual no hay acuerdo, y posiblemente no lo habrá doctrinalmente. Por ello, una de-

finición legal como la del artículo 7º, lo que hace más bien es complicar el panorama en lugar de simplificarlo, porque, por una parte, se trata de una definición incompleta y, por la otra de una definición que dará origen a interpretaciones variadas y por tanto, a inconvenientes en su aplicación.

### 1. *El ámbito de la definición y su inconveniencia*

En efecto, en primer lugar, debe señalarse que el artículo 7º define el acto administrativo a los fines de esta Ley, es decir, a los fines de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por tanto, no es una definición universal del acto administrativo, sino una definición a los fines particulares de la Ley. En este sentido, si se trata de una definición del acto administrativo a los solos fines y efectos de Ley Orgánica, resulta una definición absolutamente inútil. En efecto, el artículo 1º de la Ley precisa que ella se aplica a la Administración Pública Nacional, Central y Descentralizada y exige ese artículo que la Administración Pública ajuste sus actividades a la prescripción de la Ley. La ley se destina, por tanto, a la Administración Pública orgánicamente considerada, tanto a la Administración Central como la Administración Pública descentralizada funcionalmente. La ley hace extensivas sus normas de procedimiento además, a otros órganos de la Administración Nacional que gozan de autonomía funcional y que enumera en forma incompleta. Sólo habla de la Fiscalía General de la República y de la Contraloría General de la República, pero no del Consejo de la Judicatura, ni del Consejo Supremo Electoral, ni de la Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito, siendo esos cinco órganos, con autonomía funcional, entidades que responden a una misma naturaleza.<sup>8</sup>

Pero además, la Ley extiende la posibilidad de su aplicación a los Estados y Municipios. Creo que esto es inconstitucional, porque si hay un signo de la autonomía a nivel estatal y municipal, es la autonomía administrativa, por lo que el procedimiento administrativo debería ser regulado a nivel de los Estados y Municipios. El hecho de que la Constitución haga referencia a que son de la competencia nacional las leyes de procedimiento,<sup>9</sup> esta referencia debe entenderse dirigida a los procedimientos de carácter nacional como los derivados de la nacionalización de la justicia (procedimientos judiciales), pero no a los procedimientos administrativos de las administraciones territoriales.

Ahora bien, ¿qué significa que la ley se destine a la Administración Pública? Pues que la misma no se aplica a los otros órganos del Estado. En Venezuela existe una separación orgánica de poderes donde se distinguen las

---

8. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, 1978, pp. 24, 25, 34 y 35.

9. Art. 136, ord. 4.

Cámaras Legislativas, los Tribunales y la Administración Pública.<sup>10</sup> Por tanto, lo que dice la Ley es que sólo se aplica a la Administración Pública y, por tanto, no se aplica a los Tribunales ni a las Cámaras Legislativas. De allí que la actividad administrativa realizada por la Administración Pública, orgánicamente considerada, es la única que puede ser regulada por esta Ley.

Así, los actos administrativos que puede regular la Ley son aquellos que emanan de la Administración Pública, sin la menor duda. Por eso pienso que es una definición inútil y hasta tautológica la del artículo 7º al decir que *a los fines de la Ley*, actos administrativos son los que emanan de la Administración Pública, porque eso simplemente se deduce del Art. 1º, conforme al cual la ley no podría regular otros actos administrativos que emanen de otros órganos distintos de la Administración Pública. Pero además de lo inútil de la definición legal, ésta es inconveniente. En efecto, la ley da una definición *a sus propios fines*, pero no a los fines de otros textos que hablan de actos administrativos. La Constitución utiliza la expresión "acto administrativo" en sus artículos 206 y 215. La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia por su parte, utiliza la noción de acto administrativo para precisar el objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación. Por ello, definir en una Ley al acto administrativo a los efectos exclusivos de esa misma Ley, es introducir una definición parcial desde el punto de vista científico, y estimamos que no puede haber definiciones parciales del acto administrativo en el Derecho Administrativo.

En efecto, la definición del acto administrativo tiene que ser una, de tal manera formulada, que sea válida para todas las normas que hablen de actos administrativos dentro de un determinado ordenamiento jurídico. No podemos definir acto administrativo a los fines de cada una de las leyes de la República, porque sería sembrar el caos dentro de la interpretación del Derecho Administrativo y del objeto del recurso contencioso-administrativo. Por eso, en el derecho administrativo se ha planteado —y esto ha sido la discusión permanente de toda la doctrina— la búsqueda de una definición global del acto administrativo a todos los fines, y no sólo a los fines de una Ley en particular.

La noción del acto administrativo, sin duda, continúa siendo una de las partes medulares del derecho administrativo, ya que de su definición depende, no sólo la identificación de la actividad administrativa unilateral frente a las otras actividades del Estado, sino el objeto de los recursos contencioso-administrativo de anulación. De allí el esfuerzo que la doctrina y la jurisprudencia han realizado y realizan, permanentemente, para lograr una definición del

---

10. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 211 y ss.

acto administrativo que cumpla con los dos elementos que la deben condicionar: por una parte, identificar a la actividad administrativa frente a las actividades de gobierno, legislativa y judicial del Estado, y por la otra, no dejar fuera de control contencioso-administrativo, algunos actos estatales que por criterios doctrinales determinados, pudieran no incluirse en la definición de los actos administrativos.

Por tanto, no estando excluido de control jurisdiccional de inconstitucionalidad o legalidad ningún acto estatal,<sup>10 bis</sup> resulta imperativo que todos los actos administrativos puedan ser objeto de control contencioso-administrativo, resultando inadmisibles las definiciones de tales actos que provoquen exclusiones de control. Como lo ha dicho la Corte Suprema de Justicia, en sentencia del 10-1-80, al referirse a las decisiones de las Comisiones Tripartitas, "resulta contrario a nuestro ordenamiento constitucional que los pronunciamientos de las Comisiones Tripartitas laborales son irrevisables en vía jurisdiccional. En efecto, en Venezuela existen tres vías para la impugnación de los actos estatales: la acción de nulidad por inconstitucionalidad contra los actos legislativos o de gobierno; el recurso de casación contra los actos jurisdiccionales; y el recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos. No podría el legislador, sin infringir el orden jurídico constitucional, establecer expresa o tácitamente una derogatoria a los principios que informan nuestro sistema de derecho, que someten la actividad de todas las ramas del Poder Público al control de su regularidad y legalidad por parte del máximo Tribunal de la República, o de los demás órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa".<sup>11</sup>

Con esta tesis, del carácter comprensivo del control jurisdiccional sobre los actos estatales que hemos propugnado siempre,<sup>12</sup> la Corte Suprema se aparta, sin duda, en materia de control de actos administrativos, de algunas sentencias de años anteriores, en las cuales había excluido del control contencioso-adminis-

---

<sup>10 bis</sup>. En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa, por sentencia del 11 de mayo de 1981 estableció lo siguiente: "Ahora bien, sin entrar, por innecesario, en un análisis más profundo de la cuestión, parece evidente que, en nuestro medio, hoy en día tal tesis resulta definitivamente superada: primero, porque de acuerdo con la letra constitucional no puede discutirse que ningún acto administrativo está exento del control jurisdiccional, y, segundo, porque tampoco puede ponerse en duda en la concepción actual de nuestro derecho administrativo, que los recursos jurisdiccionales contra los actos administrativos sólo pueden versar en razones de ilegalidad del acto, y no del mérito u oportunismo de la actuación administrativa". Véase en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas, julio-septiembre, 1981, pp. 157 y 158.

11. Véase la Sentencia de 10-01-80, de la Sala Político Administrativa de la Corte Suprema de Justicia en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas, enero-marzo, 1980, p. 130.

12. Véase por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías. *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Caracas, 1977, pp. 31, 32, 112, 113 y 114.

trativo, los actos administrativos emanados de los Inspectores del Trabajo<sup>13</sup> y los actos emanados de los Registros Públicos.<sup>14</sup> Tanto en aquellos casos como en el más reciente, para excluir o incluir actos administrativos en el ámbito de control contencioso-administrativo, la Corte Suprema tuvo que recurrir a identificar una noción de acto administrativo, que le permitiera definir el ámbito de sus poderes de control.

Ahora bien, este problema de la definición del acto administrativo ha adquirido una significativa relevancia reciente, pues le ha permitido a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, considerar como actos administrativos sujetos a su control contencioso-administrativo, en primer lugar, actos emanados de una Asamblea Legislativa (órgano legislativo) designación de los miembros de su Comisión Delegada; en segundo lugar, los actos de las Comisiones Tripartitas laborales dictadas en función jurisdiccional por órganos administrativos; y en tercer lugar, ciertos actos dictados por los Tribunales en función administrativa.

Es decir, la jurisprudencia considera como actos administrativos no solo los emanados de la Administración Pública, como conjunto orgánico, sino algunos emanados de órganos legislativos y de órganos judiciales, y también los dictados por órganos administrativos, en ejercicio de funciones jurisdiccionales. Ello confirma lo inconveniente de la definición del artículo 7º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Ahora bien, estas decisiones, por su importancia, ameritan un comentario que queremos hacer a continuación, no sin antes formular algunas apreciaciones sobre la noción de acto administrativo en la doctrina venezolana, sus diversas formulaciones y la definición que hemos propuesto.

## 2. *La noción de acto administrativo en la doctrina venezolana*

La doctrina venezolana no ha tenido uniformidad en cuanto a la noción del acto administrativo, y más bien ha tomado posiciones disímiles, aun cuando con variaciones en el tiempo.

En general, pueden distinguirse tres posiciones de la doctrina para definir el acto administrativo en base a los criterios utilizados para ello: el criterio orgánico, el criterio material y el criterio mixto o global.

---

13. Véase, por ejemplo, la Sentencia de 18-6-63, en *G. O.*, N° 871, Ext. de 26-8-63. Véanse los comentarios de Luis E. Fariás Mata en "La Doctrina de los actos excluidos en la jurisprudencia del Supremo Tribunal", en la publicación del Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-1969, Caracas 1971, pp. 333 y ss.

14. Véase la Sentencia de la Sala Político Administrativa de 13-3-67 en *G. F.*, N° 55, 1968, pp. 107 y 116. Sobre esta materia véase el trabajo de Gonzalo Pérez Luciani, "Actos Administrativos que en Venezuela escapan al Recurso contencioso de anulación" en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 6, Caracas, 1968, pp. 171 y ss. y nuestro trabajo "La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa" en *Libro-Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Covisa*, Caracas, 1975. pp. 440 y ss.

### A. El criterio orgánico

La utilización del criterio orgánico para la definición del acto administrativo conduce a la identificación entre órgano administrativo y acto administrativo. Así, éstos serían los emanados de la Administración Pública como complejo orgánico. En Venezuela se ha inclinado por esta posición, la mayoría de la doctrina nacional.

#### a. La posición de Eloy Lares Martínez

El criterio orgánico para la definición del acto administrativo ha sido acogido por Eloy Lares Martínez, en su *Manual de Derecho Administrativo*, en el cual afirma que sólo a "las declaraciones o decisiones de los órganos de la administración... corresponde propiamente la calificación de actos administrativos", por lo que confiesa situarse en el punto de vista formal, para definir el acto administrativo.<sup>15</sup> Así, la definición que propone es la siguiente: "Entendemos por actos administrativos las declaraciones de voluntad, de juicio o de conocimiento, emanadas de órganos de la administración y que tienen por objeto producir efectos de derecho generales o individuales".<sup>16</sup>

Para llegar a esta conclusión, señala que sólo esas declaraciones o decisiones de los órganos de la Administración son las que "están bajo el régimen del derecho administrativo, y sujetos a los recursos creados por el ordenamiento jurídico para hacer efectiva la supremacía de la ley sobre los mandatos de la administración",<sup>17</sup> y en cambio "los actos sancionados por las Cámaras Legislativas, no importa cuál sea su contenido, están regulados por el derecho constitucional; y los actos emanados de los tribunales civiles y penales, por el derecho procesal civil y penal,<sup>18</sup> por lo que ninguno de estos actos puede ser objeto de un recurso contencioso-administrativo".<sup>19</sup>

Aparte de que no consideramos acertada la división orgánica de las ramas del derecho que nos propone Lares Martínez, pues al contrario, consideramos que existe, en la complejidad del Estado contemporáneo, una interrelación creciente entre los diversos ordenamientos y normas de derecho positivo y los diversos órganos del Estado, de manera tal que resulta imposible decir hoy que los actos de un órgano del Estado sólo están regidos por una específica rama del derecho; la opción de Lares Martínez por el criterio orgánico parece tener una justificación procesal, es decir, que sólo son actos administrativos los que

---

15. Véase Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*. Caracas, 1975, p. 135.

16. *Idem*, pp. 135 y 136.

17. *Idem*, p. 135.

18. *Idem*, p. 134.

19. *Idem*, p. 135.

pueden ser objeto de control por la jurisdicción contencioso-administrativa, cuando en realidad, esto, en lugar de ser la causa de que un acto estatal se lo considere como acto administrativo, en su efecto.

#### b. *La posición de José Guillermo Andueza*

Con motivo de los comentarios que ha formulado al sistema contencioso-administrativo previsto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, J. G. Andueza se ha identificado también, plenamente, con el criterio orgánico al definir el acto administrativo.

En efecto, en un ciclo de conferencias organizado en 1977, criticó a los proyectistas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia quienes, en su apreciación, acogieron el criterio funcional para definir los actos administrativos cuando señalaron en la Exposición de Motivos al hablar de los procedimientos que "si el acto impugnado es un acto de efectos particulares, dictado por *cualquiera de los Poderes Públicos actuando en función administrativa*, se consagra también un procedimiento único para su tramitación, que es el procedimiento del recurso contencioso-administrativo de anulación". Frente a esta afirmación, Andueza sostiene que "pareciera que se quiere definir el acto administrativo desde el punto de vista material, que no es, por otra parte, el criterio que ha acogido nuestra Constitución".<sup>20</sup> Por ello más adelante afirma que: "La Constitución venezolana acoge el criterio orgánico y formal para la distribución de competencias. Los *actos legislativos* son aquellos que emanan del Congreso. Pero el Congreso dicta leyes y otros actos. Para diferenciar estos diversos tipos de actos hay que acudir al criterio formal, es decir, hay que atenerse al procedimiento y forma prescritos para la producción de una ley o de un acto de control. Los *actos administrativos*, son aquellas declaraciones de voluntad de la Administración Pública sometidas al derecho administrativo. Esta manifestación de voluntad se expresa en diversas formas: El decreto, la resolución, las circulares e instrucciones de servicio, etc. Y los *actos judiciales* son aquellas declaraciones emanadas de un Juez para concretar la voluntad de la ley. Estas declaraciones suelen recogerse en la forma de sentencia, que resuelve un conflicto de intereses, pero también puede adoptar la forma de «auto», con el cual se dirige el proceso o se conceden autorizaciones que desde el punto de vista material pueden tener la naturaleza de acto administrativo".<sup>21</sup>

La posición de Andueza, en definitiva, para la definición del acto administrativo, es una posición *orgánica*: acto administrativo es una manifestación de

20. Véase José Guillermo Andueza, "Actos recurribles por inconstitucionalidad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia" en la publicación del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas, 1979, p. 59.

21. *Idem*, p. 60.

voluntad de la Administración Pública, claro está, entendida está como conjunto de órganos que ejerce el Poder Ejecutivo. Para llegar a esta conclusión, en primer lugar, atribuye a los proyectistas de la Ley Orgánica de la Corte Suprema al haber acogido un criterio material para definir el acto administrativo, lo cual no es exacto, pues no se formula como criterio único y excluyente; y en segundo lugar, cita en su apoyo la opinión doctrinal del renombrado autor Ramón Martín Mateo, quien ha acogido un criterio orgánico para definir el acto administrativo, interpretando la realidad del sistema español, distinto al nuestro en esta materia. Andueza cita además a E. Sayagués Laso y Eloy Lares Martínez. El primero en realidad no acoge un criterio orgánico en forma exclusiva, sino que también acoge el criterio funcional o material.

Su inclinación por el criterio orgánico fue reiterado por J. G. Andueza en otra conferencia dictada en 1980 sobre el control de la constitucionalidad y el contencioso-administrativo. Al comentar, de nuevo, la Exposición de Motivos del Proyecto de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, Andueza señaló que la misma "como se ve, acoge un criterio amplio de acto administrativo que no se ajusta a nuestro sistema constitucional. He sostenido que nuestra Constitución acoge un criterio orgánico y formal para la distribución constitucional de las competencias entre los órganos del Estado", y agrega que "la Constitución define la competencia del Tribunal Supremo teniendo en cuenta el órgano del cual emana el acto", y concluye que aquella atribuye a la Corte Suprema competencia para conocer sólo, de la ilegalidad o inconstitucionalidad de los actos administrativos emanados del Ejecutivo Nacional, y no de los actos administrativos emanados del Congreso o de los Tribunales o de los Gobernadores de Estado o autoridades municipales.<sup>22</sup>

Debe señalarse, ante estas afirmaciones, que en ellas se mezclan dos aspectos: en primer lugar, se afirma que deriva de la Constitución un pretendido criterio orgánico para definir el acto administrativo, lo cual no es cierto y en segundo lugar, que para la asignación constitucional de competencias a la Corte Suprema de Justicia, se ha seguido un criterio orgánico, lo cual sí es cierto. Esto no significa, sin embargo, que la Ley no pueda atribuir a la misma Corte o a otros órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, competencia para conocer de las impugnaciones de actos administrativos emanados del Congreso o de los Tribunales. En este caso, concordamos con la apreciación que el mismo Andueza realiza en el sentido de que "en caso de admitirse el criterio de la función administrativa, independientemente del órgano del cual emane el acto para definir los actos administrativos, habría que llegar a otra conclusión importante:

---

22. Véase José Guillermo Andueza, "El Control de la constitucionalidad y el contencioso administrativo" en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981, pp. 76 y 77.



No todos los actos particulares emanados de los órganos legislativos son actos administrativos. Sólo en el caso de que las autoridades del Congreso, por ejemplo, ejerzan una función administrativa, el acto podrá calificarse de acto administrativo".<sup>23</sup>

c. *La posición de L. H. Farías Mata*

En nuestro país, el otro autor que más se ha manifestado decidido partidario del criterio orgánico, al menos hasta 1976, ha sido Luis Enrique Farías Mata.

En efecto, al comentar y criticar una sentencia de la Corte Suprema de Justicia, de 18-6-63, en la cual el Supremo Tribunal afirmaba que "Prevalece el criterio de que tratándose de actos del Poder Público, la condición del acto administrativo no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza, sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo",<sup>24</sup> acogiendo un criterio material para definir el acto administrativo, L. H. Farías Mata señalaba que "este predominio de lo material sobre lo orgánico no es evidente en la doctrina, al contrario, se piensa que lo que podría reconducir a unidad la teoría del acto administrativo es la observación de que los sometidos al régimen administrativo son solamente los dictados por la Administración", y que ello se encuentra contradicho "por el texto constitucional que la misma sentencia cita (Art. 215, Ord. 7) y, si esto fuera poco, aun por una norma de rango legal: la atribución 9 del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, que somete al control contencioso de la Corte, no los actos administrativos, sino, más explícitamente, los «actos de la autoridad administrativa» en cualquiera de sus ramas", y concluía Farías Mata indicando que "en nuestra opinión, la referencia al criterio orgánico de clasificación de los actos administrativos es demasiado evidente, tanto en la Constitución como en la Ley, para que la Corte pueda sustituirlo por otro".<sup>25</sup>

En definitiva, Farías Mata se inclinaba también por el criterio orgánico, basado en la interpretación del artículo 7º, ordinal 9º, de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

Posteriormente, en un artículo publicado en 1973, dedicado en gran parte a criticar nuestra posición doctrinal sobre la naturaleza de las decisiones en materia inquilinaria del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, que habíamos mantenido en 1960,<sup>26</sup> y que a pesar de todas las críticas que recibió, fue lamen-

23. *Idem*, p. 77.

24. Véase en *G. O.*, Nº 871, Extraordinaria de 26-8-63.

25. Véase Luis H. Farías Mata, "La doctrina de los actos excluidos en la Jurisprudencia del Supremo Tribunal" en la publicación del Instituto de Derecho Público, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971, p. 335.

26. Véase nuestro "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres" de fecha 1º de agosto de 1960, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nº 113, julio-septiembre, 1960, pp. 217 y ss.

tablemente acogida formalmente, aun cuando por poco tiempo, en forma tardía por la Corte Primera de lo contencioso-administrativo en su sentencia de 18 de febrero de 1981,<sup>27</sup> Farías Mata, siguiendo a Garrido Falla, identificaba al criterio orgánico, no sólo como el único capaz de unificar y reconducir a unidad la actividad administrativa,<sup>28</sup> sino como el determinante para la identificación de las funciones del Estado;<sup>29</sup> y criticaba nuestra posición tradicional de conceder "irrelevancia... al criterio orgánico para la identificación de la actividad administrativa".<sup>30</sup>

La posición de Farías Mata en definitiva, que ratificaba en este trabajo, consistía en señalar como elemento característico del acto administrativo, el que tuviera su "origen en la Administración", con la consecuencia fundamental de poder ser impugnado en vía contencioso-administrativa.<sup>31</sup> Por ello, lo inaceptable, desde el punto de vista científico, de las preguntas que se formulaba:

"¿Qué importa, además, a los fines del régimen de Derecho administrativo, que el acto de nombramiento de un funcionario por el Presidente de la Cámara del Senado sea un típico acto administrativo —desde el punto de vista material idéntico al que en el mismo sentido realiza el Presidente de la República por intermedio de un Ministro— si, en el momento de su impugnación, el primero de dichos actos no sigue el tratamiento respectivo ante la jurisdicción contencioso-administrativa? ¿Qué importa, asimismo, que el reglamento interno de un órgano del Poder Judicial sea idéntico desde el punto de vista material a una ley o a un reglamento emanado del Ejecutivo, si a la postre, el tratamiento jurisdiccional de los mismos —cuando fuere posible— sería diferente, y sólo el del Ejecutivo recibirá el título de acto administrativo y el correspondiente tratamiento jurisdiccional que éste merece?"<sup>32</sup>

Por supuesto que importa. La naturaleza de un acto no puede depender de que se piense o no que son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativo, y ciertamente, basándose en la apreciación de que "no importa" no pueden sacarse conclusiones de índole científica. Por otra parte, por supuesto que importa, ya que esos actos emanados del Poder Judicial o del Congreso, por ser actos administrativos, sí son impugnables ante la jurisdicción contencioso-administrativo.

---

27. Véase en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional" en *Revista de Derecho Público*, N° 6, Caracas, abril-junio, 1981, pp. 153 y ss.

28. Véase Luis H. Farías Mata, "Procedimiento para la fijación de Cánones de Arrendamiento en el derecho venezolano", en la publicación del Instituto de Derecho Privado, *Studia Juridica*, N° 3, Caracas, 1973, pp. 423 y 425.

29. *Idem*, p. 435.

30. *Ibidem*, pp. 423 y 429.

31. *Ibidem*, p. 424.

32. *Ibidem*, p. 425.

nistrativa, pues de lo contrario, se vulneraría la Constitución la cual, en su concepción del principio de la legalidad, no admite ni permite la existencia de actos estatales excluidos del control de la constitucionalidad o legalidad.

Ahora bien, recientemente, y en base a que Farías Mata fundamentaba su posición en lo establecido en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal, derogado dicho ordinal por la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, se inclina ahora por la conjugación de criterios que hemos propuesto, y ha señalado en 1977, que “ahora más que nunca —al haber desaparecido la comentada norma de la Ley Orgánica de la Corte Federal, en la novísima Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia— cobra fundamento esa tesis de la globalidad como criterio de interpretación de los actos administrativos, globalidad a la cual yo querría añadir, dentro de la concepción de P. Weil, una nota adicional: la nota procesal”.<sup>33</sup>

Ello lleva a Farías Mata a identificar el acto administrativo sólo en base a la nota procesal: “Se identifica acto administrativo con recurribilidad del mismo en la vía contencioso-administrativa”,<sup>34</sup> lo cual es en sí mismo, inadmisibile. Un acto estatal, por ser acto administrativo, es recurrible ante la jurisdicción contencioso-administrativo, por lo que la impugnabilidad es una consecuencia de carácter administrativo del acto, y no su causa. Por ello, de nuevo, considero iradmissible la afirmación de Farías Mata, en el sentido de que “lo que interesa en la determinación de la naturaleza de los actos administrativos es saber si se trata de actos que siguen el régimen de impugnación contencioso-administrativo preparado para la enmienda de las actuaciones administrativas”.<sup>35</sup> No, lo que interesa es determinar dentro de una concepción científica, la naturaleza de los actos administrativos, y hecho esto, la consecuencia será su recurribilidad ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### d. *La posición de H. Rondón de Sansó*

Por último, en la doctrina venezolana, H. Rondón de Sansó también se ha inclinado por el criterio orgánico, al identificar acto administrativo con el “proveimiento administrativo” de la doctrina italiana, definiendo a éste, como “acto autoritario de la Administración”, aún más, como “el acto a través del cual se actualiza la potestad autoritaria de la administración, por lo cual no basta que el acto emane de una autoridad administrativa dotada de potestad para emanarlo, sino que es necesario que ese acto sea una manifestación actual de esa autori-

---

33. Véase L. H. Faría Mata. “Los Procedimientos en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia”, en la publicación del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Caracas, 1979, p. 209.

34. *Idem*, p. 209.

35. *Idem*, p. 209.

dad".<sup>36</sup> Esta identificación entre acto administrativo y "proveimiento administrativo", según H. Rondón de Sansó, restringirá el ámbito de lo que debe considerarse como acto administrativo, pues, afirma, "hasta ahora el criterio determinante de la competencia ha sido meramente subjetivo en el Derecho venezolano, esto es, basado en el sujeto Administración, pero indudablemente que dicho criterio ha de variar necesariamente, para basarse en un concepto más acorde con la realidad jurídica".<sup>37</sup>

### B. El criterio funcional

En 1964, en nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, nos inclinamos, frente al criterio orgánico, por un criterio material para la definición del acto administrativo, basado en la función administrativa.

En esta forma, para nosotros, en 1964, acto administrativo era "aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir determinados efectos jurídicos".<sup>38</sup>

Esta forma de definición del acto administrativo que se apartaba del criterio orgánico basado en la identificación entre el órgano y el acto producido, fue acogida ampliamente por la jurisprudencia;<sup>39</sup> sin embargo, nos llevaba a un criterio material rígido: la identificación entre la función y el acto producido en su ejercicio. Así, el acto administrativo sólo podía ser dictado en ejercicio de

---

36. Véase Hildegard Rondón de Sansó, "Introducción al Estudio del Acto Administrativo", en *Libro-Homenaje a la Memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas, 1967, p. 786.

37. *Idem*, pp. 791 y 792.

38. Véase nuestro libro, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, p. 117.

39. La definición mencionada fue acogida textualmente por la Corte Suprema de Justicia en sentencia del 11-8-65, al señalar que "doctrinalmente el concepto del acto administrativo ha quedado delineado, como aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir determinados efectos jurídicos que pueden ser o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general". Véase en *G. O.* N° 27.845 de 22-9-65, pp. 207-324. Sin embargo, desde 1963 la Corte Suprema había insistido en su criterio de que "la condición de acto administrativo no deriva necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo" (sentencia del 18-7-63 en *Gaceta Forense* N° 41, Caracas, 1963, p. 116), lo cual fue recogido posteriormente en muchas otras decisiones de la Sala Político-Administrativa (véase la Sentencia 27-5-68, en *Gaceta Forense*, N° 60, 1968, pp. 115 y ss, y Sentencia de 9-7-69, en *Gaceta Forense*, N° 65, 1966, pp. 70 y ss., y la Sentencia de 2-6-77, citada en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas, 1980, p. 131).

la función administrativa y ésta consistía primordialmente en el cumplimiento de actos administrativos por parte de una autoridad competente.<sup>40</sup>

Esta forma de definir los actos administrativos, independizándolos del órgano que los dictaba, presentaba la ventaja de que ampliaba la categoría de tales actos incluyendo en ellos, aquellos dictados por los órganos judiciales o legislativos en ejercicio de la función administrativa, pero conducía al inconveniente de identificar la función administrativa con acto administrativo, con lo cual quedarían fuera de la calificación como actos administrativos, algunos actos dictados por órganos administrativos pero en ejercicio de una función jurisdiccional. De la rigidez de la concepción orgánica derivada de identificar el *acto* con el *órgano*, pasamos a otra rigidez de la concepción material derivada de identificar el *acto* con la *función*, cuando en realidad, órgano, función y acto no son matemáticamente correlativos en el ordenamiento constitucional venezolano.

En efecto, nuestro convencimiento de que en el sistema venezolano de separación de poderes, no se puede establecer una correlación matemática entre órgano, función y actividad estatales, nos ha llevado a apartarnos de la sola concepción material que formulábamos en 1964 y propugnar, como complemento, una mezcla de criterios para definir el acto administrativo.

La base de este razonamiento la formulamos en el Tomo I de nuestro Tratado de *Derecho Administrativo* en 1975<sup>41</sup> y la hemos desarrollado posteriormente.

En todo caso, en 1977, precisábamos las líneas generales de nuestra posición actual al asegurar lo siguiente:

"Ante todo debo señalar que, en mi criterio, no es posible utilizar un criterio único para definir el acto administrativo. La heterogeneidad de sus formas y contenido lo demuestra y exige.

"Por tanto, rechazo de plano la sola utilización del criterio orgánico que pretende definir el acto administrativo, según que sea emanado de los órganos del Poder Ejecutivo, no sólo porque contrariamente a lo que se ha afirmado aquí, no está acogido por la Constitución, sino porque dejaría fuera de la calificación como acto administrativo a actos que indudablemente lo son, aun cuando no emanen de autoridades ejecutivas, sino de órganos legislativos o judiciales: los actos de ejecución presupuestaria o de administración de personal público emanados del Presidente del Congreso o del Presidente de la Corte Suprema de Justicia, por ejemplo, y para sólo citar uno.

---

40. Véase nuestro citado libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...*, cit., p. 109.

41. Véase nuestro *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 373 y ss.

"Me aparto también de la sola utilización del criterio material que en otra época, catorce años atrás, yo mismo utilicé y que define el acto administrativo por el ejercicio de la función administrativa, pues identifica lo inidentificable: acto estatal con función estatal, cuando ambos conceptos son sustancialmente distintos. La utilización de este solo criterio, por ejemplo, dejaría fuera de su categorización como actos administrativos a los actos dictados por autoridades administrativas en ejercicio de la función jurisdiccional, como serían muchos de los actos emanados del Director de Inquilinato y del Director de Registro de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, y para también solamente citar un solo ejemplo.

"Por último, también rechazo la sola utilización del criterio formal para definir el acto administrativo en base a su carácter sublegal, es decir, a que se trate de acto de ejecución inmediato de la legislación, porque si bien es útil para su identificación frente a actos estatales de rango legal, como lo son, los actos de gobierno o los actos parlamentarios sin forma de ley, no es suficiente para identificarlos frente a otros actos estatales de carácter sublegal, como son los actos judiciales.

"Este rechazo a la utilización de un criterio único y mágico para identificar al acto administrativo que sostengo en el Tomo I de la obra sobre *Derecho Administrativo*, cuya edición he iniciado hace algo más de un año, se basa en mi convencimiento de que es un error —error en el cual yo mismo caí hace catorce años—, el identificar la separación de funciones con los actos estatales que de los órganos estatales emanan en ejercicio de dichas funciones. Los órganos del Estado, en efecto, conforme al artículo 118 de la Constitución, tienen sus funciones propias, pero las mismas ni son exclusivas ni excluyentes en el sentido de que un mismo órgano estatal puede ejercer, además de su función propia —en cuanto es de ejercicio normal u ordinario—, otras funciones estatales que a la vez son «propias» de otros órganos estatales. Los órganos del Poder Legislativo, por tanto, además de la función legislativa —que les es propia—, ejercen funciones de gobierno, y administrativas. Los órganos del Poder Ejecutivo, ejercen indistintamente, además de las funciones de gobierno y administrativa que les son propias, las funciones legislativas y jurisdiccional. Y los órganos del Poder Judicial, además de la función jurisdiccional que les es propia, ejercen las funciones legislativa y administrativa.

"Esto me ha llevado a la conclusión de que, por tanto, el rechazo de un criterio único y mágico para definir el acto administrativo —esencialmente heterogéneo en su forma y contenido—, conduce a propugnar la definición del acto administrativo a través de una mezcla de criterios: el orgánico, el material, el formal.

"En esta forma, acto administrativo, es entonces, el acto de carácter sub-legal (he aquí el criterio formal) emanado en primer lugar, de los órganos del Poder Ejecutivo (he aquí el criterio orgánico) en ejercicio de todas las funciones estatales legislativas, de gobierno, administrativas y jurisdiccionales; en segundo lugar, de los órganos del Poder Legislativo en ejercicio de la función administrativa (he aquí el criterio material); y en tercer lugar, de los órganos del Poder Judicial en ejercicio de la función administrativa y legislativa (he aquí también, el criterio material).

"Conforme a esto, por tanto, tan acto administrativo es un acto de nombramiento de un funcionario público por un Ministro, que por los Presidentes del Congreso o de la Corte Suprema de Justicia, y todos, por tanto, serían susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa".<sup>42</sup>

La formulación concreta de este criterio mixto para la definición del acto administrativo la desarrollamos en 1975 en nuestro "Estudio sobre la Impugnación ante la Jurisdicción contencioso-administrativo de los Actos Administrativos de Registro",<sup>43</sup> cuyos lineamientos centrales exponemos a continuación.

### C. *El criterio mixto*

En efecto, estimamos que no puede utilizarse con rigidez, ni el criterio orgánico ni el criterio material para definir el acto administrativo, por lo que debe utilizarse un criterio mixto, comprensivo de elementos orgánicos, materiales y formales.

#### a. *El rechazo del criterio orgánico*

En efecto, ante todo debemos insistir en el rechazo del solo criterio orgánico. En nuestro ordenamiento constitucional no puede sostenerse que los actos administrativos son sólo aquellos que emanan de los órganos de la Administración Pública. Al contrario, los actos administrativos, pueden emanar de las Cámaras Legislativas actuando en función administrativa;<sup>44</sup> y de los Tribunales actuando en función legislativa, y en función administrativa.<sup>45</sup> Los actos administrativos, en esta forma, y contrariamente a lo que sucede con las leyes, con los actos de

42. Véase nuestro trabajo "El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos particulares", en la publicación del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas, 1979, pp. 170-171.

43. Véase nuestro estudio en *Doctrina de la Procuraduría General de la República*, 1975, Caracas, 1976, pp. 139 y ss.; y en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975, pp. 425 v ss.

44. Véase, por ejemplo, la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 19-12-74, en *G. O.* N° 1741, Extr. de 21-5-75, p. 26.

45. Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 26 de mayo de 1981, en *Revista de Derecho, Público*, N° 7, Caracas, julio-setiembre, 1981, p. 149.

gobierno y con las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos, y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

En esta forma, es evidente que al analizar la función administrativa y la concreción más común que resulta de su ejercicio —los actos administrativos—, no puede adoptarse un criterio orgánico para su caracterización, en virtud de la no coincidencia de la separación orgánica de poderes con la distribución de funciones. Por otra parte, para la diferenciación de los actos estatales, tampoco pueden adoptarse criterios orgánicos, pues si bien es cierto que las leyes emanan solamente de las Cámaras Legislativas; que los actos de gobierno emanan solamente del Presidente de la República; y que las sentencias judiciales emanan solamente de los Tribunales, eso mismo no puede decirse de los actos administrativos, que emanan de todos los órganos del Estado.

La definición de las funciones del Estado, por tanto, ha de ser una definición material que se deriva de la naturaleza de la actividad estatal y no del órgano del cual emana o de su forma,<sup>46</sup> y para llegar a dicha caracterización material resulta indispensable, tal como se ha señalado anteriormente, no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio, es decir, la naturaleza del cometido estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos), ni con los órganos que las ejercen.

b. *La identificación de la actividad administrativa dentro de las actividades estatales*

La identificación de la actividad administrativa dentro de las actividades del Estado no puede realizarse con los mismos criterios que pueden utilizarse para precisar a la Administración Pública como complejo orgánico (criterio orgánico) o para caracterizar a la función administrativa dentro de las funciones del Estado (criterio material), pues no sólo no es actividad administrativa la

---

46. En sentido coincidente ha sido tradicional la doctrina de la Corte Suprema: en 1951 señaló que "no son los nombres o denominaciones, sino su naturaleza o contenido lo que da a los actos tanto de los funcionarios como de los particulares, su verdadero carácter, su significación o fisonomía propia" (véase sentencia de la CFC en CP de 4-4-51 en *G. F.* N° 7, 1952, p. 17); en 1952, expresó que "los actos administrativos, como los judiciales, fiscales... lo son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la ley da competencia para conocer y decidir, la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aun conexo con aquél" (sentencia de la C.F.C. en C.P. de 30-10-52, en *G.F.* N° 12, p. 18); y en 1963 insistió en que "prevalece en la doctrina el criterio de que tratándose de actos del Poder Público, la condición de acto administrativo no deriva necesariamente de la índole del organismo o funcionario que lo realiza; sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo" (sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, pp. 116 y ss.).



totalidad de la actividad desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, sino que tampoco constituyen actividad administrativa todas las actividades que resultan del ejercicio de la función administrativa.

En efecto, las actividades que despliegan los órganos ejecutivos, pueden clasificarse en dos grandes grupos que responden a las nociones de gobierno y administración,<sup>47</sup> es decir, actividad de gobierno y actividad administrativa. La actividad de gobierno, resulta del ejercicio de la función de gobierno y de la función legislativa por el Presidente de la República<sup>48</sup> y se caracteriza, frente a la actividad administrativa, por dos elementos combinados: en primer lugar, porque la actividad de gobierno sólo puede ser realizada por el Presidente de la República, como Jefe del Estado,<sup>49</sup> en segundo lugar, porque se trata de actividades desplegadas en ejecución de atribuciones establecidas directamente en la Constitución, sin condicionamiento legislativo y que por tanto, o tienen el mismo rango que la actividad legislativa<sup>50</sup> o tienen el mismo valor jurídico que la ley.<sup>51</sup> En esta forma, la actividad de gobierno se distingue de la actividad administrativa realizada por los órganos ejecutivos, en que ésta se realiza a todos los niveles de la Administración Pública, y siempre tiene rango sublegal, es decir, se despliega por los órganos ejecutivos en ejecución de atribuciones directamente establecidas en la legislación, y sólo en ejecución indirecta de la Constitución.<sup>52</sup> He aquí otro criterio, en este caso formal, derivado de la teoría merkeliana de construcción escalonada del orden jurídico,<sup>53</sup> para la identificación de la problemática administrativa.

Para la distinción de la actividad legislativa de la actividad de gobierno y de la actividad administrativa no sólo debe utilizarse el criterio orgánico, sino también el criterio formal: la actividad de gobierno, aun cuando realizada en ejecución directa de la Constitución está reservada al Presidente de la República, en tanto que la actividad legislativa, realizada también en ejecución directa de la

---

47. Véase artículos 27, 30 y 191 de la Constitución.

48. Véase por ejemplo, artículo 190, ordinales 6 y 8 de la Constitución.

49. Véase artículos 181 y 190 de la Constitución.

50. En este sentido, el Decreto de la Suspensión de Garantías Constitucionales (Art. 240 de la Constitución) o la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias (Art. 191, Ord. 9), tienen el mismo rango que la ley en relación a la Constitución.

51. En este sentido, los Decretos-Ley dictados en ejecución de una ley habilitante especial conforme al Art. 190, Ord. 8 de la Constitución, tienen el mismo valor jurídico que la Ley, a la cual pueden derogar o modificar.

52. En este sentido es que podría decirse que la actividad administrativa se reduce a ejecución de la ley.

53. Adolf Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, 1935, p. 13. Cfr. Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, 1957, p. 510. (Véase las referencias en Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 24 y ss.)

Constitución,<sup>54</sup> está reservada a las Cámaras Legislativas. De esta forma, el criterio orgánico distingue la actividad de gobierno de la actividad legislativa, y ambas se distinguen de la actividad administrativa mediante el criterio formal: tanto la actividad de gobierno como la actividad legislativa se realizan en ejecución directa de competencias constitucionales, en tanto que la actividad administrativa siempre es una actividad sublegal, es decir, sometida a la ley y realizada en ejecución de la ley.

La actividad judicial, por su parte, también se distingue de la actividad de gobierno y de la actividad legislativa en base a los dos criterios señalados: desde el punto de vista orgánico, porque la actividad judicial está reservada a los Tribunales de la República, en tanto que la actividad legislativa está reservada a las Cámaras Legislativas y la actividad de gobierno está reservada al Presidente de la República;<sup>55</sup> y desde el punto de vista formal, porque al igual que la actividad administrativa, la actividad judicial es una actividad sublegal, es decir, sometida a la ley y realizada en ejecución de la Ley.

Por último, en cuanto a la distinción entre la actividad administrativa y la actividad judicial, si bien no puede utilizarse el criterio formal de su graduación en el ordenamiento jurídico, si se distingue en base al criterio orgánico y a otro criterio formal. Desde el punto de vista orgánico la actividad judicial está reservada a los Tribunales con carácter exclusivo; y desde el punto de vista formal, la declaración de lo que es derecho en un caso concreto que realizan los órganos judiciales, se hace con fuerza de verdad legal, que sólo las sentencias poseen.

De lo anterior resulta entonces que las actividades de gobierno, judicial y legislativa son actividades reservadas al Presidente de la República, a los Tribunales y a las Cámaras Legislativas, respectivamente. La actividad de gobierno, en efecto, consiste en la producción de actos de gobierno y de Decretos-leyes por el Presidente de la República, dictados en ejercicio de la función de gobierno y de la función legislativa. La actividad judicial, por su parte, consiste en la adopción de decisiones judiciales (sentencias) por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional. Por último, la actividad legislativa consiste en la producción de leyes y actos parla-

---

54. Las Cámaras Legislativas realizan su actividad legislativa en cumplimiento de atribuciones directamente establecidas en la Constitución (Art. 139 de la Constitución). En el solo caso de las leyes especiales que han de someterse a las leyes orgánicas preexistentes (Art. 163 de la Constitución) podría decirse que hay condicionamiento legislativo de la actividad legislativa.

55. Puede decirse entonces, que la separación orgánica de poderes tiene plena concordancia con la división orgánica de las actividades de gobierno (reservada al Presidente de la República), legislativas (reservadas a las Cámaras Legislativas) y judiciales (reservadas a los Tribunales). Por supuesto, la coincidencia de actividades específicas con órganos estatales determinados concluye allí, pues la actividad administrativa, al contrario, no está reservada a ningún órgano específico, sino que se realiza por todos ellos.

mentarios sin forma de ley dictados por las Cámaras Legislativas en ejercicio tanto de la función legislativa como de la función de gobierno, de la función administrativa y de la función jurisdiccional.

c. *La definición de la actividad administrativa*

En cuanto a la actividad administrativa, sin embargo, respecto de ella no se produce la reserva de su ejercicio a determinados órganos estatales, sino que la misma se realiza por todos los órganos del Estado. De allí las definiciones negativas de la actividad administrativa que pretendían delimitarla señalando que era toda aquella actividad estatal que no fuera ni actividad de gobierno, ni actividad judicial, ni actividad legislativa;<sup>56</sup> es decir, todo el residuo que quedaba luego de restarle a la actividad estatal, la actividad de gobierno, la actividad legislativa y la actividad judicial. Pero indudablemente que la definición negativa o residual de la actividad administrativa no satisface el razonamiento lógico,<sup>57</sup> por lo cual resulta necesario tratar de formularla en forma positiva.

Para ello hay que partir de diversos supuestos: en primer lugar, no puede utilizarse un criterio orgánico para su diferenciación de las otras actividades del Estado, pues si bien el cumplimiento de éstas, está reservado a ciertos órganos estatales, la realización de la actividad administrativa está encomendada, dentro de sus respectivas competencias, a todos los órganos del Estado. En segundo lugar, tampoco puede identificarse la actividad administrativa como el resultado del ejercicio de una función estatal, pues ella resulta tanto del ejercicio de la función administrativa, de la función jurisdiccional y de la función legislativa por órganos del Poder Ejecutivo; como por ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas o de la función administrativa o legislativa por los Tribunales.<sup>58</sup> En tercer lugar, tampoco puede utilizarse un criterio meramente formal de graduación de los actos en el ordenamiento jurídico, pues no sólo la actividad administrativa tiene carácter sublegal, pues también la tiene la actividad judicial.<sup>59</sup> En cuarto lugar, la actividad administrativa consiste en la pro-

---

56. Cfr. A. Merkl, *op. cit.*, p. 35; M. Waline, *Droit Administratif*, Paris, 1963, p. 4; A. Gordillo, *Introducción al Derecho Administrativo*, 1966, p. 99.

57. Para una crítica a la concepción negativa de la Administración (Véase F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, 1970, p. 32).

58. Algunos autores como A. Gordillo, al confundir la función estatal con la actividad estatal reservan el ejercicio de la función legislativa a los órganos del Poder Legislativo y el ejercicio de la función jurisdiccional a los órganos del Poder Judicial, y en cambio atribuyen el ejercicio de la función administrativa a los tres grupos de órganos estatales, *op. cit.*, p. 99.

59. Podría decirse, sin embargo, como lo hizo O. Mayer, que la Administración sería una actividad del Estado bajo la ley para el cumplimiento de sus fines; en tanto que la función judicial sería una actividad del Estado en la cual el cumplimiento de la ley (por la ley) constituye el fin esencial de la misma. Cfr. las referencias de J. L. Villar Palasi, *Derecho Administrativo y Teoría de las Normas*, Madrid, 1968, p. 43.

ducción de actos heterogéneos, pues no sólo pueden ser unilaterales o bilaterales (contratos administrativos, concesiones), sino que los unilaterales pueden ser de efectos generales (reglamentos) o actos administrativos individuales, como en la realización de operaciones materiales. Resulta, por tanto, imposible utilizar un criterio material que pueda reducir a una unidad la actividad administrativa.

De lo anterior se deduce, por tanto, que debido al carácter residual de la actividad administrativa,<sup>60</sup> y no existiendo coincidencia entre la actividad administrativa y el órgano que la produce o entre ella y la función que se ejerce para producirla, resulta indispensable utilizar una mezcla de criterios.<sup>61</sup> En esta forma, frente a las diversas actividades estatales, se considera que constituyen actividad administrativa: 1) aquellas actividades de carácter sublegal,<sup>62</sup> realizadas por los órganos del Poder Ejecutivo (Administración Pública como conjunto orgánico) en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa o de la función jurisdiccional;<sup>63</sup> 2) aquellas actividades realizadas por los Tribunales de la República en ejercicio de la función administrativa o de la función legislativa;<sup>64</sup>

---

60. Históricamente la aplicación del principio de la separación de poderes con posterioridad a la Revolución Francesa, produjo que se le quitaran al Monarca las funciones legislativas atribuidas al Parlamento y las funciones jurisdiccionales, atribuidas a los Tribunales. En el Monarca quedaron las funciones ejecutivas, con carácter residual (Cfr. F. Garrido Falla, *op. cit.*, Tomo I, p. 35; J. L. Villar Palasi, *op. cit.*, pp. 48 y 49).

61. Esta utilización de varios criterios es lo que nos ha criticado Gonzalo Pérez Luciani. "Actos administrativos que en Venezuela escapan al recurso contencioso de anulación", en *Revista de la Facultad de Derecho UCAB*, N° 6, Caracas, 1967-1968, p. 183.

62. En esta forma, quedaría excluida de la actividad administrativa, la actividad de gobierno realizada por los órganos ejecutivos en ejercicio, tanto de la función legislativa como de la función de gobierno, por ser ésta de rango legal (realizada en ejecución directa de la Constitución).

63. En este sentido, constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función administrativa, por ejemplo, el otorgamiento de un permiso o licencia para conducir automóvil o para operar una estación de radio (actos administrativos individuales); constituyen actividad administrativa realizada en ejercicio de la función jurisdiccional, por ejemplo, la decisión del Registrador de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, a la oposición formulada por un interesado contra la solicitud de registro de una marca de fábrica por un industrial, o la decisión de un Ministro al resolver un recurso jerárquico (actos administrativos individuales); y constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, los Reglamentos ejecutivos dictados por el Presidente de la República (actos administrativos de efectos generales). Los órganos del Poder Ejecutivo, por tanto, es decir, la Administración Pública como complejo orgánico, no está confinada al solo ejercicio de la función administrativa, como señala A. Gordillo, *op. cit.*, p. 98. A lo que está confinada es a la realización de actividad administrativa (además de la actividad de gobierno), pero no al ejercicio de una sola función estatal. Por ello insistimos, no debe confundirse la función administrativa con la actividad administrativa, como la mayoría de los administrativistas lo hacen. (Cfr. F. Garrido Falla, *op. cit.* Tomo I, pp. 30 y ss.; A. Gordillo, *op. cit.*, pp. 91 y ss.). Nosotros mismos lo hemos hecho. (Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 108 y ss.).

64. En este sentido, constituye una actividad administrativa realizada en ejercicio de la función administrativa, por ejemplo, el acto de nombramiento de los empleados

y 3) aquellas actividades realizadas por las Cámaras Legislativas en ejercicio de la función administrativa.<sup>65</sup> Por supuesto que las actividades administrativas cumplidas por la Administración Pública como complejo orgánico, son las que constituyen el campo normal de aplicación del Derecho Administrativo; pero ello, por supuesto, no puede conducir a negar el carácter administrativo de las otras actividades señaladas, realizadas tanto por las Cámaras Legislativas como por los Tribunales. Por otra parte, el objeto del Derecho Administrativo no se agota en el estudio de la actividad administrativa tal como la hemos definido, sino que abarca también el estudio de la actividad legislativa cumplida en ejercicio de la función administrativa, así como de la actividad de gobierno cumplida por los órganos superiores del Poder Ejecutivo.

d. *La noción del acto administrativo que proponemos*

Tal como lo hemos señalado anteriormente, la noción de acto administrativo sólo puede resultar de una combinación de criterios orgánico, formal y material, y nunca puede condicionarse al cumplimiento de una función específica del Estado.<sup>66</sup>

Los actos administrativos se dictan por todos los órganos estatales y en ejercicio de todas las funciones estatales y su individualización no puede estar fundamentada en la utilización del solo criterio orgánico, del solo criterio formal o del solo criterio material, sino, insistimos, de la mezcla y combinación de ellos.

---

administrativos de los juzgados, o los actos de ejecución presupuestaria adoptados de los jueces (actos administrativos individuales); y constituyen una actividad administrativa realizada en ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, los reglamentos de organización interna dictados por ciertos Tribunales en determinadas circunscripciones judiciales (actos administrativos de efectos generales). En cuanto a los denominados como "actos de la jurisdicción voluntaria", los mismos también podrían considerarse como actividad administrativa realizada por los Tribunales competentes en ejercicio de la función administrativa. No hay en ellos, realmente, ejercicio de la función jurisdiccional por los Tribunales. Tanto es así, que en Venezuela, por ejemplo, la labor de "registro" de ciertos documentos mercantiles en el Área Metropolitana de Caracas (antaoño atribuida a los Tribunales Mercantiles de Primera Instancia), se atribuyeron hace algunos lustros al Registrador Mercantil; y las labores de "autenticación" y reconocimiento de ciertos documentos, atribuidas tradicionalmente a ciertos jueces, en determinadas áreas del país se han atribuido a funcionarios administrativos: los Notarios, dependientes del Ministerio de Justicia. Sobre el carácter administrativo de los actos de la jurisdicción voluntaria véase los comentarios contrarios de F. Garrido Falla, *op. cit.*, Tomo I, pp. 40 y ss., quien califica estas actividades como "seudoadministrativas", (*Cfr.* A. Gordillo, *op. cit.*, p. 100; J. L. Villar Palasi, *op. cit.*, p. 46).

65. Por ejemplo, los actos de las Cámaras Legislativas dictados en el campo de la administración de su personal administrativo o de su presupuesto (actos administrativos individuales).

66. Véase nuestro trabajo, "La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa", en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Covisa, cit.*, p. 450.

En efecto, no es aceptable la utilización exclusiva de un criterio orgánico para definir el acto administrativo, pues quedarían fuera de caracterización, los actos administrativos que dictan los funcionarios de las Cámaras Legislativas o los funcionarios de los órganos jurisdiccionales,<sup>67</sup> asimismo, no es aceptable la sola utilización del criterio formal, de actividad de carácter sublegal, para definir los actos administrativos, pues los actos judiciales también tienen carácter sublegal;<sup>68</sup> por último, tampoco es aceptable la utilización exclusiva de un criterio material, basado en la noción de función administrativa,<sup>69</sup> pues quedarían excluidos de la noción, los actos administrativos cumplidos en ejercicio de la función legislativa y de la función jurisdiccional por los órganos del Poder Ejecutivo,<sup>70</sup> así como los actos administrativos dictados en ejercicio de la función legislativa por los órganos jurisdiccionales.<sup>71</sup>

Por ello es que proponemos una definición del acto administrativo que combine diversos criterios, pues es la única forma de reconducir a la unidad, la heterogeneidad de los mismos. En esta forma acto administrativo es toda manifestación de voluntad de carácter sublegal<sup>72</sup> realizada por los órganos del Poder Ejecutivo, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional;<sup>73</sup> por los órganos del Poder Legislativo, actuando en ejercicio de la función administrativa y de carácter sublegal,<sup>74</sup> y por los órganos del Poder Judicial actuando en ejercicio de la función administrativa y de la función legislativa,<sup>75</sup> con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general. Considerando a los actos estatales dentro de una perspectiva general, quedarían fuera de la calificación como actos administrativos, los actos cumplidos por los órganos del Poder Ejecutivo en función de gobierno (actos de gobierno) y del Poder Legislativo en función legislativa (leyes), en función de gobierno (leyes, actos

---

67. El nombramiento de un funcionario por el Presidente del Senado o por un Juez, por ejemplo.

68. En estos casos, el criterio formal tendría que combinarse con un criterio orgánico en el sentido de considerar que los órganos administrativos son subordinados y en cambio que los órganos judiciales son independientes. *Cfr.* Antonio Moles Caubet, *Lecciones de Derecho Administrativo*, curso 1956-1957, Temas I-II —multigrafiado—, pp. 17 y ss.

69. Tal como nosotros mismos lo hemos intentado, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 120.

70. Por ejemplo, cuando se dicta un reglamento o cuando la administración resuelve un conflicto entre particulares.

71. Por ejemplo, cuando los Tribunales Superiores dictan un reglamento interno.

72. Esta es la aplicación del criterio formal.

73. Esta es la aplicación del criterio orgánico.

74. Esta es la aplicación del criterio material.

75. Esta es la aplicación del criterio material.

parlamentarios sin forma de ley), en función jurisdiccional (actos parlamentarios sin forma de ley) y en función administrativa (de rango legal) (leyes y actos parlamentarios sin forma de ley); y los actos cumplidos por los órganos del Poder Judicial actuando en función jurisdiccional (sentencia, autos).

Es claro, de lo anteriormente señalado, que en las definiciones tradicionales del acto administrativo, que lo precisan como toda "declaración de voluntad" realizada por la Administración con el propósito de producir un efecto jurídico,<sup>76</sup> el problema se reduce a determinar qué debe entenderse por "administración". O dicho término se define con un criterio orgánico, identificándolo con los órganos del Poder Ejecutivo (autoridades administrativas),<sup>77</sup> o dicho término se define con un criterio material, identificándolo con el ejercicio de la función administrativa,<sup>78</sup> o dicho término se define con criterios combinados, como lo he-

- 
76. En términos generales esta ha sido la definición que la Corte Suprema ha adoptado cuando ha necesitado definir el acto administrativo. En efecto, la antigua Corte Federal ha definido el acto administrativo individual como aquella "declaración de voluntad realizada por la administración con el propósito de producir un efecto jurídico y tendiente a crear una situación jurídica individualizada" (véase sentencia de 3 de junio de 1959 en *Gaceta Forense*, N° 24, 1959, p. 260); o más propiamente, ha definido el acto administrativo, como aquellas "manifestaciones de voluntad de la administración pública que afectan a la situación jurídico-administrativa, personal o patrimonial de un Administrado, como son las que crean o definen una situación de derecho administrativo" (véase sentencia de 3 de diciembre de 1959, en *Gaceta Forense*, N° 26, 1959, p. 142). Más recientemente, la Corte Suprema de Justicia ha repetido el mismo concepto al definir los actos administrativos individuales como aquellas declaraciones en virtud de las cuales la Administración tiende a crear, reconocer, modificar o extinguir, situaciones jurídicas subjetivas. (Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa, de 2 de junio de 1964, en *Gaceta Oficial*, N° 27.474, de 25 de junio de 1964).
  77. Esta es la orientación seguida por la misma Corte Suprema de Justicia en sentencia de la Sala Político Administrativa de 2 de junio de 1964, cuando define los actos administrativos como aquellas "manifestaciones de voluntad emanadas de las autoridades administrativas y que tienen por objeto producir efectos de derecho generales o individuos (véase en *Gaceta Oficial*, N° 27.474, de 25 de junio de 1964).
  78. Esta fue la postura que adoptamos en 1964, y que desde 1975 nos apartamos de ella, al definir el acto administrativo "como aquella manifestación de voluntad realizada por la autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general" (véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 120). Esta definición material fue acogida textualmente por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa en sentencia de 11 de agosto 1965, en los siguientes términos: "Doctrinalmente el concepto de acto administrativo ha quedado delineado, como aquella manifestación de voluntad realizada por una autoridad pública actuando en ejercicio de la función administrativa, con el objeto de producir efectos jurídicos determinados que pueden ser, o la creación de una situación jurídica individual o general, o la aplicación a un sujeto de derecho de una situación jurídica general" (véase en *Gaceta Oficial*, N° 27.845, de 22 de septiembre de 1965). Debe señalarse que esta caracterización material del acto administrativo ha sido tradicional en la jurisprudencia de la Corte Suprema (véase las referencias jurisprudenciales que hemos hecho en el trabajo de Allan R. Brewer-Carías, "Algunas Bases del Derecho Público en la Jurisprudencia

mos hecho anteriormente. En las dos primeras alternativas, quedarían fuera de la calificación de actos administrativos, diversos actos estatales que ni son judiciales, ni legislativos, ni de gobierno y que indudablemente tienen carácter administrativo. En la última alternativa,<sup>79</sup> que hemos acogido, en cambio, así como todos los actos estatales encuentran su calificación, también todos los actos administrativos, sean cumplidos por la autoridad estatal que sea, encuentran su debido encuadramiento.

Esta posición es la que, en definitiva, ha adoptado la jurisprudencia contencioso-administrativa en varias decisiones que pasamos en seguida a comentar, al considerar como actos administrativos recurribles, algunos actos de las Asambleas Legislativas, los actos de las Comisiones Tripartitas Laborales y algunas decisiones de Tribunales. En relación a este último supuesto nos referiremos al problema de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y su naturaleza, la cual aun cuando es de carácter judicial, ha dado origen a posiciones discrepantes tanto en la doctrina como en la jurisprudencia.

### 3. *La caracterización como actos administrativos de ciertos actos de los órganos legislativos*

En 1974, con motivo de la designación de las Comisiones Delegadas de las Asambleas Legislativas de los Estados, por primera vez en el período constitucional, se plantearon ante la Corte Suprema de Justicia diversos recursos contra algunos de dichos actos de elección. El problema radicó básicamente en lo siguiente: las Constituciones Estadales establecen por lo general, que las Comisiones Delegadas de las Asambleas Legislativas debían ser designadas por éstas, mediante elección de sus miembros, "de modo que reflejen en lo posible la composición política de la Asamblea". Como lo dijo la Corte Suprema de Justicia en Sentencia del 26-6-74: "De acuerdo con esta disposición es jurídicamente

---

Venezolana". *Revista de la Facultad de Derecho*. UCV, N° 27, 1963, pp. 146 y 147). En particular, dentro de esta orientación material, debe destacarse la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18 de julio de 1963, donde sostuvo el criterio de la función administrativa, como base para la definición del acto administrativo: "En el acto administrativo, propiamente dicho, el Estado es titular de un interés público y actúa frente a intereses privados, es parte de la actuación, es un sujeto de la relación jurídica que el acto supone o implica y trata de realizar determinados fines, aun cuando sometido a la ley, relacionándose con otros sujetos de derecho. No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrima frente a la otra, que es la función judicial; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa". (Véase en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, p. 117) La doctrina de la sentencia ha sido ratificada por decisión de la misma Sala Político-Administrativa de 9 de julio de 1969 en *Gaceta Forense*, N° 65, 1969, p. 71.

79. Por esta alternativa se inclina la doctrina más moderna. (Véase Sebastián Martín Retortillo Baquer, "Presupuestos Constitucionales de la Función Administrativa en el Derecho Español", *Revista de Administración Pública*, N° 26, Madrid, 1958, pp. 47 y 22).



imposible que la Comisión Delegada de la Asamblea Legislativa esté integrada por Diputados que representen una misma organización política, cuando otro partido tenga representación en la Asamblea Legislativa”.<sup>80</sup>

Ahora bien, con motivo de la elección de la Comisión Delegada en la Asamblea Legislativa del Estado Bolívar, integrada por miembros que pertenecían todos a un solo partido político, un diputado “en ejercicio de la acción popular” solicitó la nulidad de dicha elección, por violar el artículo 33 de la Constitución del Estado.

La Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa mediante la citada Sentencia de 26-6-74, declaró la nulidad de dicha elección, por violación de dicha norma de la Constitución estatal.<sup>81</sup> Sin embargo, la Corte ni se pronunció sobre la naturaleza del recurso ejercido ni sobre la naturaleza del acto impugnado.

Esto lo hizo en otra sentencia, dictada con motivo de un caso y recurso similar en relación a la Comisión Delegada del Estado Carabobo, con fecha 19-12-74,<sup>82</sup> pues en ésta la Corte no se limitó a conocer de la nulidad alegada sino que entró a analizar la naturaleza del acto impugnado y del recurso ejercido, con vista a juzgar sobre su admisibilidad.

En efecto, la Corte señaló lo siguiente:

“La actividad jurídica de los órganos del Poder Público se manifiesta mediante actos que la doctrina clasifica ordinariamente en constituyente, legislativos, *administrativos* y jurisdiccionales”.

“La designación de los miembros de la Comisión Delegada por la Asamblea Legislativa de un Estado si bien es un acto legislativo atendiendo al órgano del que emana es, *desde el punto de vista material, un acto administrativo*, por cuanto, en virtud del mismo, se crea una situación jurídico-subjetiva en relación con determinados funcionarios de la cual dimana para estos derechos y deberes que los inviste de una situación especial en relación con los restantes miembros del cuerpo legislativo”.<sup>83</sup>

En esta forma, la Corte Suprema optaba por la definición material de los actos administrativos, admitiendo que éstos podían ser dictados por los órganos legislativos. En base a ello entró a considerar la naturaleza del recurso ejercido, el cual si bien había sido calificado por el recurrente como “acción popular”, la Corte estimó que no podía el recurso de inconstitucionalidad intentarse contra los actos de las Asambleas Legislativas por violación de las Constituciones Esta-

---

80. Véase en *G. O.*, N° 1.700 Extr., de 29-10-74, p. 13.

81. *Idem*, p. 13.

82. Véase en *G. O.*, N° 1.741, Extr., de 21-5-75, pp. 25 y ss.

83. *Idem*, p. 26.

dales, sino sólo por violación de la Constitución Nacional, de lo que deducía la Corte que el recurso intentado, en realidad, era un recurso contencioso-administrativo de anulación, en la siguiente forma:

"La Constitución solamente crea y reglamenta la Comisión Delegada del Congreso, por lo que el régimen de las Comisiones Delegadas de los Estados depende de lo que establezcan las respectivas Constituciones estatales.

"El control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de las Asambleas Legislativas, lo ejerce este Alto Tribunal como guardián de la Constitución, para asegurar la supremacía y recta interpretación de éste en todo el país, motivo por el cual dichos actos no pueden ser impugnados por el recurso de inconstitucionalidad alegando infracción de un artículo de la Constitución de un Estado.

"La Corte estima que el artículo 215 de la Constitución derogó el ordinal 3º del artículo 133 de la Constitución de 1953 y, de consiguiente, el ordinal 8º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación que reproduce lo dispuesto en dicho ordinal.

"Por lo tanto, el referido ordinal 8º del artículo 7º, no puede actualmente servir de fundamento a un recurso de inconstitucionalidad contra cualquier acto del Poder Público.

"Sin embargo, la Corte considera que mientras no se establezcan otros tribunales con competencia para conocer del recurso contencioso de anulación para impugnar actos de los órganos estatales o municipales, el conocimiento de dicho recurso compete a este Alto Tribunal, con arreglo a lo establecido en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

"De esta premisa ha partido la Corte al sustanciar y decidir solicitudes de nulidad en casos similares al planteado en el referido escrito, cuando han concurrido los requisitos de admisibilidad del recurso contencioso de anulación aunque por error o conveniencia el actor haya manifestado proceder «en ejercicio de la acción popular», denominación esta que, conforme a la doctrina y a la jurisprudencia de la Corte, solamente es aplicable al recurso de inconstitucionalidad por cuanto puede ser ejercido por todo el que tenga un simple interés en la nulidad del acto impugnado".<sup>84</sup>

En base a estos razonamientos, la Corte analizó las condiciones de admisibilidad del recurso y habiendo constatado que el lapso de caducidad había transcurrido, lo declaró inadmisibile. En todo caso, la importancia de estas decisiones radica en la caracterización de los actos legislativos que se dictan en función administrativa, como actos administrativos, con lo cual se rechaza el criterio or-

---

84. *Ibidem*, p. 26.

gánico. Por supuesto, esto es posible respecto de los actos de las Asambleas Legislativas. En cuanto a los actos de efectos particulares de las Cámaras Legislativas Nacionales debe tenerse en cuenta que no todos ellos, aun cuando sean dictados en ejercicio de la función administrativa, son actos administrativos, pues pueden revestir la forma de actos parlamentarios sin forma de ley, con una naturaleza y jerarquía constitucional particular.

4. *La caracterización como actos administrativos de las decisiones de las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley contra Despidos Injustificados*

La Ley contra Despidos Injustificados del 8 de agosto de 1974,<sup>85</sup> con el objeto de proteger a los trabajadores contra los despidos sin causa justificada, previó la designación, por el Ministerio del Trabajo, de Comisiones Tripartitas integradas por sendos representantes del Ministerio del Trabajo, de los patronos y de los trabajadores, y que tienen la función de calificar los despidos (Art. 1).

Estas Comisiones Tripartitas tanto de Primera, como de Segunda Instancia, han venido funcionando en cada uno de los Estados, en el Distrito Federal y en los Territorios Federales (Art. 3º), y están adscritas al Ministerio del Trabajo (Art. 17).

Ahora bien, estos organismos han venido adoptando decisiones en materia de despidos, estando atribuidas, cuando consideran injustificado el despido del trabajador, para ordenar su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios caídos correspondientes a los días en que permanecieron separados (Art. 6º).

Fue precisamente contra estas decisiones previstas en la Ley, adoptadas originalmente por las Comisiones Tripartitas de Primera Instancia, confirmadas por las Comisiones Tripartitas de Segunda Instancia, contra las cuales se intentaron diversos recursos contencioso-administrativos de anulación ante la Corte Primera en lo contencioso-administrativo. Este Tribunal declaró inadmisibles dichos recursos, por estimar que los actos de las referidas Comisiones Tripartitas no eran actos administrativos sino "actos jurisdiccionales" no susceptibles de control contencioso-administrativo.

Estimábamos, al contrario, que las decisiones adoptadas por las Comisiones Tripartitas establecidas en la mencionada Ley contra Despidos Injustificados, sin la menor duda, constituyen actos administrativos, en el pleno sentido de la palabra y, como tales, conforme a lo establecido en el artículo 206 de la Constitución y en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, eran actos administrativos recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, lo cual ha sido reconocido posteriormente por la Corte Suprema de Justicia en Sentencia de 18-1-80.

---

85. Véase en *G. O.*, N° 30.468, de 8-8-74.

Antes de fundamentar nuestra posición, sin embargo, haremos una breve referencia a la sentencia de la Corte Primera de lo contencioso-administrativo del 20-9-79, en la cual se declaró inadmisibile un recurso de anulación contra una decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia del Distrito Federal. Posteriormente, haremos también una breve referencia a la Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 18-1-80, en la cual se modificó el criterio de la Corte Primera, admitiéndose el carácter de actos administrativos de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

A. *La sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de 20-9-79 y sus votos salvados*

Con fecha 20 de septiembre de 1979, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, declaró inadmisibile la solicitud de nulidad de una Resolución de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia en el Distrito Federal y Estado Miranda, el 22-6-79, mediante la cual se declaró sin lugar la apelación interpuesta por la recurrente contra la Resolución de 4-5-79, de la Comisión Tripartita de Primera Instancia en el Distrito Federal, en la cual se había ordenado el reenganche y el pago de salarios caídos respecto de varios solicitantes de la calificación de despido.<sup>86</sup>

La Corte Primera de lo contencioso-administrativo, ante este recurso, estimó necesario "resolver la cuestión previa de su competencia para conocer del recurso propuesto", lo cual hizo mediante el establecimiento de "la naturaleza del acto cuya nulidad se pretende: si se trata de un acto administrativo y jurisdiccional".

a. *La argumentación de la Corte Primera sobre la naturaleza de los actos de las Comisiones Tripartitas como "acto jurisdiccional"*

Tal como resulta de la lectura del texto de la sentencia, la Corte Primera partió de la premisa de que los "actos jurisdiccionales" emanan tanto de los Tribunales judiciales como de las autoridades administrativas, y que tienen en común la concurrencia de tres sujetos: "dos que litiguen a fin de dirimir intereses contrapuestos y otro que, en forma imparcial, habrá de decidir el conflicto entre aquellas partes". Como consecuencia, declara en relación a las decisiones de las Comisiones Tripartitas, que "son fallos de naturaleza claramente jurisdiccional" (p. 4), insistiendo que "son, pues, estos fallos de naturaleza claramente jurisdiccional, por más que emanen de un órgano administrativo" (p. 5).

Por ello concluye señalando que "las decisiones de la Comisión Tripartita en el procedimiento de calificación de despido de los trabajadores, conforme a

---

86. Consultada en original. Las referencias que en el texto se hacen a las páginas de la sentencia, se refieren a la versión original.

la Ley de Despidos Injustificados no debe confundirse con los actos administrativos contrarios a derecho, sometidos a la jurisdicción contencioso-administrativa, que ejerce esta Corte en razón de la competencia que le atribuye el artículo 185 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, pues tales decisiones no reúnen las características ni llenan los requisitos ya definidos del acto administrativo” (p. 10). Esas características, tomadas de las que se expresan en la sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia del 18-7-63, que la Corte Primera acoge, serían las siguientes:

“a) En el acto administrativo el Estado es titular de un interés público y actúa frente a los intereses privados; b) En el acto administrativo la Administración es parte de la actuación, es un sujeto de relación jurídica contenida en el acto y trata de realizar determinados fines relacionados con otros sujetos de derecho, dentro del marco legal de sus atribuciones; c) En el acto administrativo no realiza una *función* creadora dentro del ordenamiento jurídico, pues tal potestad corresponde a la *función legislativa*; d) En el acto administrativo, por el contrario, la Administración es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio y directo de la *función administrativa*” (p. 8).

La Corte Primera de lo contencioso-administrativo, así, confundiendo el ejercicio de una función estatal con el acto emanado de la misma, constató que las decisiones de las Comisiones Tripartitas son dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional y aplicando un silogismo elemental, concluyó que, en consecuencia, constituyen actos jurisdiccionales, no administrativos, por lo que no son susceptibles de impugnación por la vía contencioso-administrativa de anulación.

#### b. *La argumentación de los votos salvados*

La mencionada sentencia de la Corte Primera de lo contencioso-administrativo de 20-9-79, fue dictada con el voto favorable de tres Magistrados y con los votos salvados de los Magistrados Nelson Rodríguez García y Antonio J. Angrisano N., formulados por separado y con argumentos distintos.

#### a' *El carácter administrativo de los actos de las Comisiones Tripartitas por estar reservada la jurisdicción a los Tribunales de Justicia*

El Magistrado Nelson Rodríguez García fundamentó su voto salvado en consideración de la naturaleza jurídica de las Comisiones Tripartitas, “como órganos de la Administración Pública” (p. 4); y en estimar como “confusas”, las argumentaciones que sirven de base a la sentencia, particularmente en relación a la naturaleza de los actos estatales, tanto “jurisdiccionales” como administrativos. Al precisar las notas características de los actos administrativos y la nota determinante del “acto jurisdiccional”, y precisar que la actividad judicial está reser-

vada a los Tribunales de Justicia que ejercen el Poder Judicial, concluyó señalando que “los actos emanados de las Comisiones Tripartitas son actos administrativos, no jurisdiccionales, ni susceptibles de adquirir valor de cosa juzgada y por tanto, de acuerdo a los principios y preceptos constitucionales expuestos, sujetos a revisión por la jurisdicción contencioso-administrativa” (p. 9). Invocó el Magistrado disidente una jurisprudencia de la misma Corte Primera establecida en sentencia del 20-12-77, sobre actos administrativos de cierta semejanza, señalando que “cuando la Administración Pública emite actos de sustancia «jurisdiccional», estos actos no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les corresponden por su referida sustancia jurisdiccional” (p. 9).

Como consecuencia, el Magistrado Rodríguez García concluyó señalando su criterio de “que la jurisdicción contencioso-administrativa es competente para conocer de los actos emanados de las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley contra Despidos Injustificados, puesto que, como se ha señalado arriba, los actos emanados de éstas no pueden tener el carácter de actos jurisdiccionales con fuerza de cosa juzgada, al ser contraria a los preceptos y principios constitucionales citados, toda norma que atribuya facultades jurisdiccionales a organismos de la Administración. Siendo tales actos en consecuencia, actos administrativos y, por ende, susceptibles de revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa” (p. 10).

Estimamos que aun cuando la conclusión del Magistrado desacorde era correcta, en el sentido de estimar que los actos de las Comisiones Tripartitas son actos administrativos sometidos al control jurisdiccional contencioso-administrativo, su argumentación sobre los actos jurisdiccionales no era tan clara: confunde lo judicial con lo jurisdiccional, cuando ello no es posible. Una cosa es el Poder Judicial y los actos jurisdiccionales que emanan de los Tribunales (actos judiciales) y otra cosa es el ejercicio de la función jurisdiccional, como función estatal, por órganos administrativos que da origen a actos administrativos, como los de las Comisiones Tripartitas.

b'. *El carácter administrativo de los actos de las Comisiones Tripartitas aun cuando sean dictados en ejercicio de la función jurisdiccional*

El otro voto salvado correspondió al Magistrado Antonio J. Angrisano N., el cual también partió del supuesto del carácter “administrativo” de las Comisiones Tripartitas, “cuyo control estaría comprendido dentro del ámbito de competencia de la Corte Primera de lo contencioso-administrativo” (p. 5); y del carácter de “actos administrativos” de los emanados de las Comisiones Tripartitas. En tal sentido señaló que ello es así, pues “no sólo dichas Comisiones son servicios ad-

ministrativos integrados dentro de la Administración Pública como complejo orgánico (Poder Ejecutivo), sino porque la actividad que desarrollan, aun cuando tiene aparente forma de que se está en ejercicio de una función jurisdiccional por parte de órganos de la Administración, es una actividad de carácter eminentemente administrativo” (p. 6).

En otra parte de su voto salvado el Magistrado Angrisano precisó, que las Comisiones Tripartitas “no realizan una función administrativa (gestión del interés público, como sujeto de derecho, entrando en una relación jurídica con los particulares), sino una función jurisdiccional, pues resuelve una controversia entre partes, entre las cuales existe una relación jurídica en la cual el Estado no interviene como parte; pero el hecho de que el organismo administrativo ejerza una función jurisdiccional, no le quita el carácter administrativo a la actividad que realiza, ni el carácter de acto administrativo a las decisiones que dicta” (p. 8). Y agregó: “En el caso de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, aun cuando sean dictadas en ejercicio de una función de forma y contenido jurisdiccional, son típicamente actos administrativos, es decir, declaraciones de voluntad de la administración para producir efectos jurídicos” ... y por tanto, “son actos susceptibles, como todos los actos administrativos, de ser impugnados por la vía contencioso-administrativa por ante los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa” (p. 10). El Magistrado Angrisano, para llegar a esta conclusión, distinguió “la función jurisdiccional del órgano judicial” de “la función jurisdiccional del órgano administrador” (pp. 10 y 18) y señaló que “así como el órgano judicial, cuya función principal o esencial es la emisión de actos jurisdiccionales, puede también emitir excepcionalmente actos administrativos, del mismo modo, el órgano administrador, cuya misión esencial es la emisión de actos administrativos, excepcionalmente puede asimismo realizar actos de apariencia jurisdiccional” (pp. 10 y 11).

En definitiva, la posición del Magistrado Angrisano era la del carácter de actos administrativos de las decisiones de las Comisiones Tripartitas. Sin embargo, estos actos administrativos, en realidad, no es que tengan “apariencia jurisdiccional”, como señaló, sino que son dictados en ejercicio de la función jurisdiccional, lo cual es cosa distinta.

La argumentación de base de este voto salvado, en todo caso, en cuanto a la distinción entre las funciones del Estado y los actos que emanan de su ejercicio, coincide con la que hemos sostenido desde 1975,<sup>87</sup> y que guió la argumentación que exponemos en las líneas que siguen, la cual formó parte de los libelos iniciales de impugnación de las mencionadas decisiones ante la Corte Primera, en vía contencioso-administrativa.

---

87. Véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, pp. 373 y ss.

B. *La caracterización de las decisiones de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos*

En efecto, la caracterización de las decisiones de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos, resulta no sólo de que dichas Comisiones son servicios administrativos integrados dentro de la Administración Pública como complejo orgánico (Poder Ejecutivo), sino porque la actividad que despliegan, aun cuando implica el ejercicio de la función jurisdiccional por órganos de la Administración, es una actividad de carácter administrativo. Es conveniente insistir sobre estos aspectos separadamente.

a. *Las Comisiones Tripartitas como parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo*

De acuerdo a lo previsto expresamente en la Ley contra Despidos Injustificados, "las Comisiones Tripartitas funcionarán adscritas al Ministerio del Trabajo" (Art. 17), es decir, son servicios administrativos integrados dentro de la estructura organizativa del Ministerio del Trabajo, con la misión fundamental de calificar los despidos a los efectos de la Ley contra Despidos Injustificados.

Esta integración de las Comisiones Tripartitas a la estructura organizativa del Ministerio del Trabajo, y su carácter y naturaleza de organismos administrativos, lo confirma la propia Ley al establecer que las mismas se designan por el propio Ministerio del Trabajo (Art. 1º); al atribuir al Ejecutivo Nacional la facultad de determinar "la constitución, atribuciones y funcionamiento" de las mismas (Art. 4º); al atribuir al Ministerio del Trabajo la competencia para fijar "el número y jurisdicción (Art. 4º) de dichas Comisiones; y al atribuir al Inspector del Trabajo de la jurisdicción la competencia para hacer ejecutar las decisiones de aquellas Comisiones" (Art. 8º). Por otra parte, en el Reglamento de la Ley contra Despidos Injustificados del 19 de noviembre de 1974 (Decreto N° 563), el Ejecutivo Nacional ha precisado el carácter de funcionario público de orden administrativo del representante del Ministerio del Trabajo que siempre preside las Comisiones Tripartitas (Arts. 14 y 17), y el mecanismo de la designación, por parte de dicho Ministerio, de los otros representantes de los patrones y de los trabajadores (Arts. 14 y 15), cuyos emolumentos "serán pagados con cargo al presupuesto del Ministerio del Trabajo" (Art. 19).

No hay duda, por tanto, en que las Comisiones Tripartitas son desde el punto de vista orgánico, servicios administrativos, integrados dentro de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo (Ministerio del Trabajo); y desde el punto de vista material, su actividad es típicamente un servicio público mediante el cual el Estado asegura la protección de los trabajadores contra los despidos sin causa justificada (Art. 1º de la Ley).



b. *La actividad de las Comisiones Tripartitas como típica actividad administrativa realizada en ejercicio de la función jurisdiccional*

Pero no sólo las Comisiones Tripartitas son órganos administrativos integrados dentro de la estructura del Poder Ejecutivo, sino que la actividad que realizan es una actividad administrativa, aun cuando cumplida en ejercicio de la función jurisdiccional. Esto, sin duda, exige ciertas precisiones.

a'. *Los poderes del Estado y las funciones estatales*

En efecto, si bien puede decirse que en Venezuela rige el principio de la separación orgánica "de poderes" en el sentido de que el ordenamiento constitucional distingue, a nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Legislativo (el Congreso), de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República y demás órganos de la Administración Pública) y de los órganos que ejercen el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia y Tribunales), ello no implica que cada uno de dichos órganos siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Es decir, tal como la Corte Suprema lo ha señalado reiteradamente, la división de la potestad estatal (el Poder Público) en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la "separación" de las funciones estatales.<sup>88</sup> Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica "de poderes" no implica que cada uno de los órganos que lo ejercen tenga necesariamente el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las "funciones propias" de cada órgano del Estado, éstos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales.<sup>89</sup> En otras palabras, paralelamente a sus funciones propias, realizan funciones distintas a aquellas que les corresponden por su naturaleza.<sup>90</sup>

El concepto de funciones del Estado es, por tanto, distinto al de poderes del Estado. El Poder Público, sus ramas o distribuciones, constituye en sí mismo, una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias. Las funciones del Estado, por su parte, constituyen las actividades propias e inherentes al Estado. La noción de Poder es entonces previa a la de función: ésta se

---

88. Véase, por ejemplo, la sentencia de la Corte Federal de 19-6-53 en *Gaceta Forense*, N° 1, 1953, p. 77; y las sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de 18-7-63, en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68, en *Gaceta Forense*, N° 60, 1969, pp. 115 y ss; y de 9-7-69, en *Gaceta Forense*, N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

89. Véase la sentencia de la Corte Federal de 19-6-53, en *Gaceta Forense*, N° 1, 1953, p. 77; y la sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-7-63, en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, p. 116.

90. Véase sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa de 18-7-63, en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117.

manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejercicio del Poder Público (o de una de sus ramas o distribuciones), por lo que no puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público, es decir, de la potestad genérica de obrar que tiene constitucionalmente el Estado. Poder y función son, por tanto, distintos elementos en la actividad del Estado: el Poder Público como situación jurídico-constitucional, tiene su fuente en la propia Constitución y existe la posibilidad de ejercerlo desde el momento en que está establecido en ella; la función estatal, en cambio, presupone siempre el ejercicio del Poder Público por un órgano del Estado, y sólo cuando hay ejercicio concreto del Poder Público es que se realiza una función estatal.

Ahora bien, en el mundo contemporáneo pueden distinguirse cuatro funciones básicas: la función creadora de normas jurídicas de efectos generales (función legislativa); la función de conducción y ordenación política del Estado (función de gobierno); la función a través de la cual el Estado entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interés público (función administrativa); y la función de resolver o de resolución de controversias entre partes, declarando el derecho aplicable a casos concretos (función jurisdiccional).<sup>91</sup>

A estas cuatro funciones básicas del Estado la función legislativa; la función de gobierno; la función administrativa; y la función jurisdiccional, pueden reconducirse todas las actividades del Estado. Estas funciones, realizadas en ejercicio del Poder Público por los órganos estatales, sin embargo, generalmente no están encomendadas con carácter exclusivo a diferentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales.

b'. *El ejercicio de la función jurisdiccional por los diversos órganos del Estado*

Además de la función legislativa, de la función administrativa y de la función de gobierno, los órganos estatales realizan la función jurisdiccional, es decir, conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones, es decir, controversias en las cuales una parte esgrime pretensiones frente a otra. El ejercicio de la función jurisdiccional se ha atribuido como función propia a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, pero ello no implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que, al contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional.

---

91. Confróntese las sentencias de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia de 18-7-63, en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, pp. 116 y ss.; de 27-5-68, en *Gaceta Forense*, N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y de 9-7-69, en *Gaceta Forense*, N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

En efecto, los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, tal como se ha señalado por nuestra Suprema Corte,<sup>92</sup> realizan funciones jurisdiccionales, cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes dentro de los límites de su competencia, y las Cámaras Legislativas también participan en la función jurisdiccional, cuando el Senado, por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República (Art. 150, ord. 8º de la Constitución). Por tanto, la función jurisdiccional como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos deciden controversias y declaran el derecho aplicable en un caso concreto, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial; por las Cámaras Legislativas, en particular, por el Senado, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los órganos administrativos en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional. La función jurisdiccional, por tanto, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues otros órganos estatales también la ejercen. Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: con fuerza de verdad legal, mediante actos denominados sentencias. Sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial (función jurisdiccional ejercida por los tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen, sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de Ley y, por tanto, de rango legal.

*c'. La actividad administrativa de las Comisiones Tripartitas como actividad cumplida en ejercicio de la función jurisdiccional*

Si se analizan las atribuciones de las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley contra Despidos Injustificados, resulta claro que las mismas tienen por función "calificar los despidos" (Art. 1 de la Ley). Esto lo aclara el Reglamento al precisar las siguientes atribuciones: "calificar, previa la sustanciación correspondiente, los despidos de los trabajadores en los casos y términos previstos en la Ley" y "decidir las solicitudes de los patrones cuando por necesidades técnicas o económicas de la empresa sea necesaria la reducción de personal" (Art. 20). Fuera de estos conflictos, toda otra contención originada en reclamaciones de los trabajadores contra sus patrones, por derechos y beneficios legales y contractua-

---

92. Véase sentencias de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político Administrativa de 18-7-63, en *Gaceta Forense*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68, en *Gaceta Forense*, N° 60, 1969, pp. 115 y 118; y de 9-7-69, en *Gaceta Forense*, N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

les, se deben tramitar por ante los Tribunales del Trabajo, conforme a la Ley del Trabajo (Art. 10 de la Ley).

El procedimiento administrativo previsto en la Ley y en el Reglamento, en todo caso, configura una contención entre pretensiones de los trabajadores, por una parte, y pretensiones de los patronos, por la otra, que las Comisiones Tripartitas deben decidir. La función estatal que éstas realizan, en estos casos, es una función jurisdiccional, pues resuelven conflictos entre partes o entre pretensiones diversas, aplicando la Ley respectiva al caso concreto. Entre los efectos de la decisión administrativa de estas Comisiones, conforme a la Ley, está el reenganche de los trabajadores despedidos injustamente y el pago de los salarios caídos a que tenga derecho el trabajador (Art. 8º de la Ley). Tal como lo señala expresamente la Ley: "Cuando la Comisión considere injustificado el despido del trabajador, después de examinar las pruebas presentadas por el patrono, ordenará su reincorporación al trabajo y el pago de los salarios correspondientes a los días en que permaneció separado" (Art. 6º).

Ahora bien, este procedimiento administrativo de carácter contencioso, asegura las posibilidades de ambas partes a ser notificadas, a presentar pruebas y a ampliar en su descargo todas las defensas que estimen convenientes; y en base a ello, la Comisión debe decidir. En este procedimiento, este organismo administrativo no realiza una función administrativa (gestión del interés público, como sujeto de derecho, entrando en una relación jurídica con los particulares), sino una función jurisdiccional, pues resuelve una controversia entre partes, entre las cuales existe una relación jurídica en la cual el Estado no interviene como parte.

Pero el hecho de que el organismo administrativo ejerza una función jurisdiccional, no le quita el carácter administrativo a la actividad que realiza, ni el carácter de acto administrativo a las decisiones que dicta. El ejercicio de una función estatal cualquiera, no puede identificarse con la producción de determinados actos jurídicos.

c. *Los actos de las Comisiones Tripartitas como típicos actos administrativos*

a'. *La no identificación de la función estatal con los actos estatales producidos*

En efecto, al igual que la separación orgánica de poderes no coincide con las funciones del Estado, el ejercicio de las funciones estatales no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane de la voluntad estatal.

La doctrina ha sido clara, en este sentido, en señalar respecto a las funciones estatales, que la función legislativa la ejerce el Estado en Venezuela a tra-

vés de sus órganos legislativos (Cámara Legislativa), de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República) o de sus órganos judiciales (Tribunales); la función de gobierno la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas) y de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República); la función jurisdiccional la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Senado), de sus órganos administrativos o de sus órganos judiciales (Tribunales); y la función administrativa la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos judiciales (Tribunales) y de sus órganos administrativos. Sin embargo, de ello no puede deducirse que todo acto realizado en ejercicio de la función legislativa, sea un acto legislativo; que todo acto realizado en ejercicio de la función de gobierno, sea un acto de gobierno; que todo acto realizado en ejercicio de la función jurisdiccional, sea un acto judicial; o que todo acto realizado en ejercicio de la función administrativa, sea un acto administrativo. Al contrario, así como los diversos órganos del Estado realizan diversas funciones, los actos cumplidos en ejercicio de las mismas no son siempre los mismos ni tienen por qué serlo.

En efecto, tal como hemos señalado, los órganos del Poder Legislativo pueden ejercer funciones legislativas, de gobierno, jurisdiccionales y administrativas, pero los actos que de dichos órganos emanen al ejercer dichas funciones no son, necesariamente, ni uniformes ni correspectivos. Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función legislativa, es decir, crean normas jurídicas de carácter general, actuando como cuerpos colegisladores, dictan leyes (Art. 162 de la Constitución), pero cuando lo hacen en forma distinta, por ejemplo, al dictar sus reglamentos internos, ello lo hacen a través de actos parlamentarios sin forma de Ley (Art. 158, ord. 1º y 3º de la Constitución). Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función de gobierno, es decir, intervienen en la formulación de las políticas nacionales, lo hacen a través de leyes (Art. 139 de la Constitución) o a través de actos parlamentarios sin forma de Ley. En el caso del ejercicio de la función jurisdiccional, el Senado concretiza su acción a través de un acto parlamentario sin forma de Ley (Art. 150, ord 8º); y en cuanto al ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas, ella puede concretarse en leyes (Art. 126), actos parlamentarios sin forma de ley o actos administrativos (Art. 150, ord. 2º, 3º y 5º).

Por su parte, cuando los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente el Presidente de la República realiza la función legislativa, ésta se concretiza en decretos-leyes (Art. 190, ord. 8º), o en reglamentos (actos administrativos) (Art. 190, ord. 10) y cuando realiza la función de gobierno, dicta actos de gobierno. En los casos de ejercicio de la función jurisdiccional y de la función administrativa, los órganos ejecutivos dictan, por ejemplo, actos administrativos.

En cuanto a los órganos del Poder Judicial, cuando ejercen la función legislativa, dictan reglamentos (actos administrativos) (los reglamentos de las circunscripciones judiciales dictadas por las Cortes Superiores. V. Ley Orgánica del Poder Judicial *cit.*, art. 77, A, 8); cuando ejercen la función administrativa, dictan actos administrativos (los actos de la denominada jurisdicción voluntaria, y los actos administrativos relativos a su administración de personal); y cuando ejercen la función jurisdiccional, dictan actos judiciales (sentencias).

En esta forma, el ejercicio de la función legislativa se puede manifestar, variablemente, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley, decretos-leyes y reglamentos (actos administrativos); el ejercicio de la función de gobierno, a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de Ley; el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de Ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de Ley y actos administrativos. En sentido inverso, puede decirse que las leyes sólo emanan de las Cámaras Legislativas actuando no sólo en ejercicio de la función legislativa, sino de la función de gobierno y de la función administrativa; que los actos de gobierno emanan del Presidente de la República, actuando no sólo en ejercicio de la función de gobierno sino en ejercicio de la función legislativa; que los actos parlamentarios sin forma de Ley sólo emanan de las Cámaras Legislativas, actuando en ejercicio de las cuatro funciones estatales; y que los actos judiciales (sentencias) sólo emanan de los tribunales, actuando en ejercicio de la función jurisdiccional. En todos estos actos, el tipo de acto se dicta exclusivamente por un órgano estatal, pero en ejercicio de variadas funciones estatales. Lo privativo y exclusivo de los órganos estatales en esos casos, no es el ejercicio de una determinada función, sino la posibilidad de dictar determinados actos: las leyes por las Cámaras Legislativas; los actos de gobierno por el Presidente de la República; y los actos judiciales (sentencias) por los tribunales.

En cuanto a los actos administrativos, como se dijo anteriormente, éstos pueden emanar de las Cámaras Legislativas, actuando en función administrativa; de los tribunales, actuando en función legislativa y en función administrativa; y de los órganos del Poder Ejecutivo, actuando en función legislativa, en función jurisdiccional y en función administrativa. Los actos administrativos en esta forma, y contrariamente a lo que sucede con las leyes, los actos de gobierno y las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos y no sólo en ejercicio de la función administrativa.<sup>93</sup>

---

93. Sobre todo véase Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, *cit.*, pp. 385 y ss.

b'. *Las decisiones de las Comisiones Tripartitas  
como actos administrativos*

Ahora bien, en el caso de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, las mismas, aun cuando dictadas en ejercicio de la función jurisdiccional, son típicamente actos administrativos, es decir, declaraciones de voluntad de la Administración para producir efectos jurídicos. Sin embargo, queda claro que en esta definición, acogida reiteradamente por la jurisprudencia de nuestra Sala Político-Administrativa, como hemos señalado anteriormente "Administración", no puede ser definida ni bajo el solo criterio orgánico (pues quedarían fuera de caracterización como actos administrativos, los que dictan los funcionarios de las Cámaras Legislativas o los funcionarios del Poder Judicial cuando por ejemplo, nombran o destituyen un empleado público); ni bajo el criterio, material, basado en la noción de función administrativa (pues quedarían excluidos de la noción de los actos administrativos aquellos cumplidos en ejercicio de la función legislativa o los cumplidos en ejercicio de la función jurisdiccional por los órganos del Poder Ejecutivo, por ejemplo, cuando dictan un reglamento o resuelven un conflicto entre particulares).<sup>94</sup>

Al contrario, actos administrativos en el ordenamiento jurídico venezolano como dijimos, serían "toda manifestación de voluntad de carácter sublegal, realizada por los órganos del Poder Ejecutivo, actuando en ejercicio no sólo de la función administrativa, sino de la función legislativa y de la función jurisdiccional; por los órganos del Poder Legislativo, de carácter sublegal, actuando en ejercicio de la función administrativa; y por los órganos del Poder Judicial actuando en ejercicio de la función administrativa y legislativa, con el objeto de producir efectos jurídicos".<sup>95</sup> Por ello los actos de las Comisiones Tripartitas que actúan en la aplicación de la Ley contra Despidos Injustificados, no son otra cosa que actos administrativos, pues sólo quedarían fuera de la calificación como actos administrativos los siguientes: los actos cumplidos por los órganos del Poder Ejecutivo en función de gobierno (actos de gobierno), y que, por tanto, son de rango legal; los actos cumplidos por los órganos del Poder Legislativo en función legislativa (leyes o actos parlamentarios sin forma de Ley); en función de gobierno (leyes, o actos parlamentarios sin forma de Ley); en función jurisdiccional (actos parlamentarios sin forma de Ley), y en función administrativa si son de rango legal (actos parlamentarios sin forma de Ley o Leyes); y los actos cumplidos por los órganos del Poder Judicial actuando en función jurisdiccional (sentencias, autos).

---

94. Véase al respecto, Allan R. Brewer-Carías, "La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisprudencia contencioso-administrativo", en *Libro Homenaje a la memoria de Joaquín Sánchez-Covisa, cit.*, pp. 450 y ss.

95. *Idem*, p. 451.

Tratándose de actos administrativos las decisiones dictadas por las Comisiones Tripartitas que además, son organismos administrativos integrados en la estructura organizativa del Ministerio del Trabajo, son actos susceptibles, como todos los actos administrativos, de ser impugnados por la vía contencioso-administrativa de la Corte Suprema de Justicia.

Esta tesis fue acogida expresamente por la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa en su Sentencia de 18 de enero de 1980,<sup>96</sup> dictada bajo la Ponencia de Josefina Calcaño de Temeltas.

C. *La Sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 18-1-80 y su voto salvado*

En efecto, mediante la sentencia señalada de 18-1-80, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa admitió el recurso contencioso-administrativo contra los actos de las Comisiones Tripartitas, basándose en dos razonamientos definidos: en primer lugar, en la consideración de esos órganos como órganos administrativos encuadrados dentro del Poder Ejecutivo; y en segundo lugar, en la caracterización de sus decisiones, como actos administrativos dictados en ejercicio de la función jurisdiccional. Interesa, aquí, insistir en el segundo de dichos aspectos.

a. *La argumentación de la Corte Suprema sobre la naturaleza de los actos de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos*

La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema comenzó, en efecto, por criticar la afirmación que había hecho la Corte Primera según la cual las decisiones de las Comisiones Tripartitas "son fallos de naturaleza claramente jurisdiccional, por más que emanen de un órgano administrativo, estando por ello revestidos con toda la autoridad de cosa juzgada", y en su sentencia rebatió la interpretación y conclusiones de dicho fallo, con los siguientes argumentos:

En primer lugar, que la exclusión del recurso de casación contra las decisiones de Segunda Instancia de las Comisiones Tripartitas que hace la Ley, no fue para evidenciar un supuesto carácter jurisdiccional de tales decisiones, sino para reafirmar su carácter de actos administrativos sin valor o atributo de cosa juzgada, propio de los fallos de los órganos judiciales.

En segundo lugar, que tratándose de actos administrativos, resultaría contrario a nuestro ordenamiento constitucional sostener que los pronunciamientos

---

96. Véase las partes más relevantes de esta sentencia en Mary Ramos F., "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 1, enero-marzo, 1980, pp. 111 y ss.; 128 y ss.; y 143 y ss.



de las Comisiones Tripartitas laborales sean irrevisables en vía jurisdiccional contencioso-administrativa, pues ello equivaldría a vulnerar los principios que informan nuestro sistema de derecho.

En tercer lugar, que las decisiones de las Comisiones Tripartitas son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa, además, por razones de equidad y conveniencia, pues su exclusión podría conducir a conferir un tratamiento injusto y discriminatorio entre actos dictados por autoridades diferentes sobre materias de la misma naturaleza y contenido, como eran las dictadas por el Ministro del Trabajo como superior jerárquico del Inspector del Trabajo, procedimiento que vino a sustituirse por la decisión de la Comisión Tripartita de Segunda Instancia.

Luego de estos tres argumentos, la Corte Suprema pasó a analizar el fondo del problema, relativo a la naturaleza de los actos de las Comisiones Tripartitas. Comenzó, así, por admitir la posibilidad del ejercicio de funciones jurisdiccionales por parte de las autoridades administrativas, basándose en el criterio expuesto de distinción entre las funciones del Estado y los actos dictados en su ejercicio. Concluye así la Corte, con el certerio que hemos sostenido, de que "la función jurisdiccional si bien es una función propia de los órganos judiciales, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen, y entre ellos, los órganos administrativos". Así, dice la Corte, "cuando la Administración Pública emite actos de sustancia jurisdiccional, estos actos, no obstante su expresada sustancia, son actos administrativos, debiendo ser tratados jurídicamente como tales, sin perjuicio de las notas específicas que les correspondieren por su referido carácter jurisdiccional",<sup>97</sup> por lo que en todo caso, son recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Como señalamos, esta decisión viene a acoger la tesis que veníamos exponiendo desde 1975, aun cuando incurre en algunas imprecisiones: el acto de las Comisiones Tripartitas, es un acto administrativo dictado en ejercicio de una función jurisdiccional por lo que resulta confuso hablar de "acto de sustancia jurisdiccional" o de acto de "contenido jurisdiccional".

#### b. *La argumentación del Voto Salvado*

El Voto Salvado al fallo de la Corte Suprema de 18-1-80, del Magistrado René de Sola, no disidente de la Sentencia en los aspectos antes mencionados sobre el carácter de acto administrativo dictado en función jurisdiccional de las decisiones de las Comisiones Tripartitas, sino sólo en cuanto a la naturaleza de los conflictos de derecho privado que resuelven dichas Comisiones, lo cual "limita al alcance de la decisión que puede dictar el juez contencioso-administra-

---

97. *Idem*, p. 133.

tivo, impedido como está de invadir la jurisdicción que corresponde a los Tribunales ordinarios o especiales para conocer de cuestiones de naturaleza civil, mercantil o del trabajo". Argumenta el Voto Salvado que la Corte debió considerar inaplicable la Ley de Despidos Injustificados que atribuye competencias a las referidas Comisiones Tripartitas, en cuestiones que por su naturaleza corresponden al conocimiento de órganos específicos del Poder Judicial, ante la evidente coalición de dicha Ley con la Ley Orgánica de Tribunales y de Procedimiento del Trabajo. Por ello, el Voto Salvado consideró que "la Corte ha debido declarar la nulidad del acto administrativo objeto de este recurso por incompetencia del órgano que lo dictó y por menoscabar derechos de rango constitucional".

##### 5. *La caracterización como actos administrativos de ciertos actos de los Tribunales*

Con motivo de la decisión adoptada por un Tribunal de Primera Instancia en lo Mercantil, en relación a la Asamblea de una Compañía Anónima, en aplicación del artículo 290 del Código de Comercio, el Administrador de la empresa recurrió ante la Sala Político-Administrativa de la Corte, demandando la nulidad de dicha decisión, por considerarla de naturaleza administrativa. La Sala Político-Administrativa, en sentencia de 26 de mayo de 1981, declaró inadmisibles el recurso, pues estimó que la decisión era de carácter judicial. Sin embargo, en las motivaciones de su decisión dejó claramente sentado el criterio de que los Tribunales pueden dictar actos administrativos cuando ejercen la función administrativa. En dicha sentencia, en efecto, se señaló lo siguiente:

"No puede negar esta Sala la tesis por ella misma sostenida en diversos fallos de que no son los órganos de la administración pública los únicos que pueden dictar un acto administrativo. También un órgano jurisdiccional es capaz de producir un acto administrativo, por ejemplo, entre otros casos, cuando nombra o remueve sus funcionarios administrativos.

"El problema, en consecuencia, radica en establecer cuál es la verdadera naturaleza de la decisión dictada por un Tribunal en ejercicio de la facultad que le acuerda el artículo 290 del Código de Comercio. . .

"De la exposición anterior aparece que el artículo 290 del Código de Comercio consagra una acción judicial que se resuelve en un procedimiento sumario y en que la decisión del Juez resuelve un conflicto de intereses privados, o sea, el que opone la mayoría de los socios a la minoría impugnante de la decisión adoptada en la asamblea. Dentro de los límites de su campo de aplicación, se trata de una decisión judicial definitiva que cumple su objeto al declarar la

existencia de los vicios denunciados y ordenar la convocatoria de una nueva asamblea para decidir sobre el asunto.

"Igualmente resuelve el conflicto de intereses —siempre dentro del marco de la nulidad relativa— cuando desecha la oposición por considerar que no existen los vicios denunciados, decisión esta última que puede ser objeto de recurso de apelación ante el órgano judicial superior.

"La naturaleza sumaria del procedimiento según el cual se decide la acción —término este expresamente utilizado por el legislador en el segundo aparte del artículo 290— no lo priva de su carácter jurisdiccional, destinado como está a resolver un conflicto de intereses privados. Por tanto, el fallo del órgano judicial que decide la oposición, es de naturaleza absolutamente jurisdiccional, y contra el mismo resulta improcedente el recurso de nulidad que para los actos administrativos pudiera iniciarse por ante la jurisdicción contencioso-administrativa".<sup>98</sup>

## 6 . *El problema de la caracterización de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato*

### A. *Nuestra posición inicial de 1960 sobre el carácter de actos administrativos de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato*

En 1960, a los pocos meses de haberse promulgado la Ley de Regulación de Alquileres, publicamos un "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de fecha 1º de agosto de 1960",<sup>99</sup> el cual originó una polémica que se ha extendido hasta el presente.

En efecto, hasta la promulgación de esa Ley, los actos administrativos que adoptaba el Director de Inquilinato del Ministerio de Fomento eran recurridos por vía administrativa jerárquica ante el Ministro de Fomento. De la decisión del Ministro, que causaba estado, se recurría a la vía contencioso-administrativa. Para descargar de trabajo al Ministro, la Ley de Regulación de Alquileres previó la creación de un órgano que conociera de las apelaciones eliminando el recurso jerárquico ante el Ministro. Este órgano se creó con la denominación de Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

Al analizar la Ley en esa oportunidad, estimamos que el procedimiento que se desarrollaba ante el Tribunal de Apelaciones era un procedimiento administrativo y los actos que dictaba eran actos administrativos. La vía administrativa, en ese caso, se agotaba con la decisión, y esa decisión la considerábamos recurrible

98. Véase en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas, julio-septiembre, 1981, p. 149.

99. Véase en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, julio-septiembre, 1960, pp. 217 y ss.

en vía contencioso-administrativa. Para llegar a esta conclusión sobre la naturaleza administrativa de la decisión del Tribunal de Apelaciones, nos fundamentamos en el criterio de que la naturaleza de los actos estatales "no se califica por el órgano del cual procede sino por su propio contenido",<sup>100</sup> con lo cual rechazamos el criterio orgánico.

En definitiva, señalábamos que el recurso contencioso-administrativo de anulación podía intentarse contra la decisión del Tribunal, posibilidad que impropia-mente, al calificarla de "apelación", había previsto el Reglamento de la Ley. Así, concluíamos ese estudio señalando que "el procedimiento contencioso-administrativo comenzará cuando se recurra ante la Corte Federal, a los actos administrativos del Tribunal de Apelaciones, por ilegalidad o violación de la ley".<sup>101</sup>

### B. Nuestra posición de 1963 en refuerzo de la posición inicial

En nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia venezolana*, volvimos a analizar detenidamente el problema de la naturaleza de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, al estudiar los Recursos Administrativos Impropios,<sup>102</sup> insistiendo en nuestra posición inicial, con nuevos argumentos, y criticando las opiniones que sostenían el carácter de "procedimiento judicial", y de carácter de procedimiento "contencioso-administrativo" del desarrollado ante el Tribunal.<sup>103</sup>

En primer lugar, en cuanto al carácter judicial del procedimiento, estimábamos que no bastaba que un Reglamento regulara un órgano estatal con el nombre de Tribunal, para que todos los procedimientos desarrollados ante el mismo, adquirieran el carácter de procedimiento judicial, y sus actos fueran actos judiciales.<sup>104</sup>

En realidad, además, cuestionábamos el carácter de "órgano jurisdiccional" del mencionado Tribunal, debido a la naturaleza de sus decisiones, a pesar de que para esa fecha la Corte Suprema de Justicia al declarar la improcedencia de la "apelación", que contra las decisiones del Tribunal el Reglamento había establecido para ante la Corte Suprema,<sup>105</sup> declarando además la nulidad del artículo 92 de dicho Reglamento,<sup>106</sup> había reconocido la naturaleza judicial del

100. *Idem*, p. 231.

101. *Ibidem*, p. 232.

102. Editado en Caracas, 1964, pp. 280 y ss.

103. *Idem*, pp. 283 y ss.

104. Posteriormente, la Corte Suprema de Justicia, en contra de nuestra posición, en sentencia de 26-4-67, señalaría que los actos del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato eran "actos emanados de órganos sometidos a un régimen especial que los hace asimilables a los actos judiciales". Véase en *Gaceta Forense*, N° 56, 1967, p. 92.

105. Art. 92.

106. Véase la sentencia de 14-10-63 en *Gaceta Forense*, N° 42, 1963, pp. 110 y ss.

Tribunal. Por otra parte, el procedimiento desarrollado ante el Tribunal, no seguía ninguna característica de los procedimientos judiciales ni se iniciaba con una demanda, ni existían partes procesalmente hablando.

En segundo lugar, rechazábamos el carácter contencioso-administrativo de los procedimientos desarrollados ante el Tribunal, por la naturaleza de la contención, entre particulares, que realmente se desarrollaba en el mismo. En el procedimiento no había un acto recurrido ni una Administración defensora del acto, ni el "juez" era un contralor de la legalidad de tal acto. En realidad, se trataba de una segunda instancia (administrativa) en la cual se revisaba todo el asunto, teniendo el Tribunal todos los poderes para decidir, lo cual distaba mucho del carácter contencioso-administrativo.

Para insistir en el carácter de recurso administrativo de la apelación ante el Tribunal; de procedimiento administrativo, del seguido auto el Tribunal; y de acto administrativo, el emanado del Tribunal, señalábamos que: "El estudio de la Función administrativa y de la actividad administrativa no puede ser llevado a cabo racionalmente con un criterio orgánico o formal, sino que debe basarse en la nota material y de contenido de los actos realizados en ejercicio de esa función, es decir, debe realizarse ateniéndose a la propia naturaleza de los actos en estudio. Por ello abordaremos desde este punto de vista los procedimientos, recursos y actos que emanan del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato que participan de una misma y sola naturaleza: la administrativa".<sup>107</sup>

En todo caso, la interpretación que dábamos a la ley era, en nuestro criterio, la que dejaba a salvo el derecho y garantía de los administrados a la legalidad, pues permitía la revisión contencioso-administrativa de los actos administrativos con forma de sentencia dictados por el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.

### C. *Las críticas a nuestra posición*

Nuestra posición había sido criticada por la doctrina. Por una parte Isaac Bendayán Levy, coincidía con la doctrina de la Corte Suprema en el sentido de considerar que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, era un Tribunal de Jurisdicción Especial, aun cuando coincidía con nuestro criterio al negar el carácter contencioso-administrativo del procedimiento que se seguía ante el mismo.<sup>108</sup> Este carácter contencioso-administrativo ha sido defendido, sin embargo, por Eloy

---

107. Véase *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 287. Sobre el carácter administrativo de la materia que conocía el Tribunal especial coincidía F. Martínez Riviello en *El Juicio de Desalojo*, Tesis.

108. Véase Isaac Bendayán Levy, *Estudios de Derecho Inquilinario*, Caracas, 1968, pp. 325 y ss.

Lares Martínez,<sup>109</sup> y por el mismo Tribunal de Apelaciones en su sentencia del 23 de septiembre de 1965, en la cual se señaló que "el Tribunal de Apelaciones es un Tribunal especial contencioso-administrativo, y que sus decisiones son verdaderas sentencias".<sup>110</sup>

En todo caso, una crítica global a nuestro criterio fue formulada por Luis H. Farías Mata en un estudio dedicado en su mayor parte a ese fin,<sup>111</sup> en el cual sostenía: en primer lugar, conforme al criterio orgánico, que los actos del Tribunal de Apelaciones eran actos judiciales y no actos administrativos; que este Tribunal era efectivamente un órgano judicial; y en segundo lugar, que el procedimiento que se desarrollaba en el mismo, era un procedimiento contencioso-administrativo, que se desarrollaba en única instancia.<sup>112</sup>

Ahora bien, en cuanto al problema de considerar como actos administrativos a los actos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, es indudable que ello sólo podía sostenerse, como lo hicimos en 1960 y 1963, partiendo del supuesto de que se trataba de un órgano administrativo, lo cual planteamos en los primeros momentos de aplicación de la ley. Los veinte años transcurridos y el criterio reiterado de la Corte Suprema de Justicia, hoy no permiten sostener que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no sea un órgano judicial. Por tanto, los actos emanados de este Tribunal, sin lugar a dudas, son decisiones judiciales y conforme al criterio que hemos expuesto, sólo podría sostenerse que sus actos son actos administrativos, si se tratase de un órgano administrativo. Como esto no es así, nuestro criterio de 1960-1963 resulta hoy insostenible.

#### D. *Los cambios jurisprudenciales de 1981*

Sin embargo, para nuestra sorpresa, la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en sentencia de 18 de febrero de 1981,<sup>113</sup> dictada bajo la ponencia de Antonio J. Angrisano,<sup>114</sup> pretendió haber acogido nuestra tesis que propugnábamos en 1960, admitiendo el recurso contencioso-administrativo de anulación contra las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, a las

---

109. Véase en *Manual de Derecho Administrativo*, 2ª edición, pp. 573 y 577.

110. Citado por L. H. Farías Mata, en "Procedimiento para la fijación de Cánones de Arrendamiento en el Derecho Venezolano", en *Studia Juridica*, N° 3, Caracas, 1973, p. 435.

111. El estudio citado en la nota precedente.

112. *Idem*, pp. 421 y ss.

113. Véase el texto de la sentencia en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 6, Caracas, abril-junio, 1981, pp. 153 y ss.

114. Véase además, el criterio de Antonio J. Angrisano que motivó su ponencia en la sentencia referida en su trabajo "Recurribilidad de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato", en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Caracas, octubre-diciembre, pp. 5 y ss.

cuales considera como actos administrativos dictados por un órgano judicial. Sin embargo, para llegar a esta conclusión, dicha sentencia discrepa de nuestro criterio, en el único aspecto en el cual podría fundamentarse su conclusión: en el carácter administrativo —no judicial— de dicho órgano.<sup>115</sup>

En efecto, para que los actos emanados del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, puedan ser considerados actos administrativos, necesariamente habría que considerar que ese órgano es de naturaleza administrativa, lo cual hoy es insostenible. Por tanto, siendo como en efecto lo es un órgano judicial, sus actos son actos judiciales, y sólo podrían ser actos administrativos los que dicte en función administrativa, e indudablemente, las decisiones que adopta en materia inquilinaria, las toma en función jurisdiccional.

Es decir, como hemos señalado anteriormente, puede haber actos administrativos dictados por los Tribunales tanto en ejercicio de la función administrativa como de la función legislativa. He puesto el ejemplo de los actos de nombramiento de personal administrativo por los órganos judiciales y de los actos reglamentarios que dictan los ciertos órganos judiciales. Sin embargo, lo que nunca podría ser acto administrativo es un acto que emane de un Tribunal en ejercicio de la función jurisdiccional. En este caso jamás podríamos llegar a la conclusión por ningún respecto, de que podría ser acto administrativo el que emane de un Tribunal en ejercicio de la función jurisdiccional, el cual definitivamente es un acto judicial.

Por ello disiento totalmente de las conclusiones a que llegó la sentencia mencionada de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, al considerar como actos administrativos las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato. Debo hacer la aclaratoria porque la sentencia, en su parte motiva y discursiva se basa parcialmente en mis criterios de hace veinte años, pero haciendo la salvedad de que la Corte Primera "sólo disiente del criterio expuesto por el referido autor Brewer-Carías, únicamente en que no comparte el criterio de éste en el sentido de que considera que el Tribunal de Inquilinato no es un órgano jurisdiccional, es decir, no lo considera como un Tribunal".<sup>116</sup> Precisamente esto era lo único que podía fundamentar mi criterio de que los actos del Tribunal de Apelación de Inquilinato eran actos administrativos y no jurisdiccionales, que dicho órgano era un órgano administrativo y no un órgano judicial. Por tanto, fundamentarse en unos criterios de hace dos décadas y disentir de lo único que podía conducir a sostener que las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato eran actos administrativos, significa que ha habido un desfase histórico total en la apreciación del problema. La Corte Primera, en todo caso, cuatro meses después,

---

115. *Idem*, p. 13.

116. Véase en *Revista de Derecho Público*, Nº 6, *cit.*, p. 161.

cambió el criterio de su sentencia del 18 de febrero de 1981, y en sentencia del 8-6-81, retornó a su tesis tradicional de admitir su competencia para conocer en segunda instancia de las sentencias del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato.<sup>117</sup>

En efecto, en 1960, cuando se promulgó la Ley de Regulación de Alquileres, frente a la indefinición de la Ley porque ésta no habla de Tribunal, sino de "organismo" que se cree, propugné la tesis de que dicho organismo que se creaba, era un órgano administrativo que sustituía las funciones del Ministro de Fomento y que su actividad de resolver los problemas inquilinarios eran una actividad igual a la que ejercía el Ministro y por tanto, se trataba de un órgano administrativo. Propugné esta tesis de que se trataba de un órgano administrativo frente a la confusión inicial, porque esto abría la posibilidad a que hubiere control contencioso-administrativo de la decisión de ese órgano superior.

En los años transcurridos, como quedó dicho, la Corte Suprema reconoció el carácter judicial de aquel órgano anulando inclusive el artículo del Reglamento de la Ley que le asignaba a la Corte Suprema su control en la legalidad de las decisiones del Tribunal, basándose en el argumento de que sólo la ley podía atribuir competencias a la Corte.<sup>118</sup> Por tanto, hoy en día, a pesar del carácter especial del procedimiento que se desarrolla ante el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato, y de que sigamos negándole carácter contencioso-administrativo —en lo cual sí coincido con los argumentos de la sentencia—, es imposible sostener que el Tribunal de Apelaciones de Inquilinato no sea un Tribunal, es decir, un órgano judicial que dicta actos en función jurisdiccional resolviendo conflictos entre partes: inquilinos y arrendadores. Siendo esto así no puede sostenerse que esos actos no sean judiciales y sean actos administrativos.

Por tanto, insisto, en que a pesar de que la sentencia sigue mi argumentación inicial, no puedo estar conforme con la conclusión de la misma, pues lo único que podría sustentar mi posición de hace 21 años, es precisamente lo único en lo cual disiente la sentencia.

## 7. Conclusión

En todo caso, en medio de toda esta polémica sobre la definición del acto administrativo y de toda esta evolución, que ha llevado a la Corte Suprema a admitir un criterio mixto, para la noción del acto administrativo, ahora viene la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y nos lo define, pura y simplemente, utilizando un criterio orgánico. Sin embargo, la aclaratoria que hace

---

117. Véase el texto en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas, julio-septiembre, 1981, pp. 164 y ss.

118. Véase la sentencia citada en la nota N° 106.



el mismo Artículo 7º debe destacarse, pues la definición que formula sólo es a los efectos de la ley, de manera que no es a los efectos de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia en cuya regulación, acto administrativo es algo más que los actos emanados de la Administración Pública, orgánicamente considerada. Pero si bien la Ley hace esta aclaratoria, esto nos conduce a lo que señalábamos anteriormente: se trata de una definición inútil que más bien lo que va a producir es confusión, porque no faltará, en algún momento, que alguien sostenga respecto de lo contencioso-administrativo el criterio legal y trate de definir actos administrativos sólo conforme al criterio orgánico, quedando excluidos del control otros actos administrativos emanados de órganos legislativos y judiciales. Frente a esto, sin embargo, tenemos la garantía del criterio actual de la Corte Suprema de Justicia según el cual, "no puede el legislador, sin infringir el orden constitucional, establecer actos no sometidos al control de legalidad".<sup>119</sup>

#### IV. OTRAS REGULACIONES DE LA LEY ORGANICA SOBRE EL OBJETO DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de formular la definición comentada del acto administrativo, establece varias regulaciones sobre el mismo que inciden en el contencioso-administrativo, y que se refieren a la clasificación de los actos administrativos; a los actos tácitos; a los actos materiales, y a los requisitos de validez de los actos administrativos.

##### 1. *La clasificación de los actos administrativos*

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia estableció al regular el procedimiento de los recursos contencioso-administrativos de anulación, una distinción entre los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos de efectos particulares. Hemos sostenido que esa distinción se basa en el carácter normativo o no normativo de los actos administrativos.<sup>120</sup>

Ahora bien, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos nos trae otra clasificación. Por tanto, a la discusión que ha surgido en torno a la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia respecto de la distinción entre los actos de efectos generales y los de efectos particulares frente a la fórmula constitucional, y a la tradicional clasificación entre acto general y acto individual, la Ley Orgánica nueva ha introducido otra clasificación: habla de actos de carácter general y de actos de carácter individual. ¿Qué ha querido hacer el legislador al

---

119. Véase sentencia de la Sala Político-Administrativa de 10-1-80, *loc. cit.*

120. Véase, Allan R. Brewer Carías, "El recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares", en *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos*, Caracas, 1979, pp. 171 y ss.; y *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Caracas, 1977, pp. 7 y ss.

establecer esta terminología? ¿Identificar el acto de efectos generales con el acto de carácter general y el acto de efectos particulares con el acto de carácter particular? ¿Se basa la nueva distinción en el carácter normativo o no de los actos o en el número de sus destinatarios? Esta es materia que tendrá que ser resuelta por la jurisprudencia. Por lo pronto, lo cierto es que esta nueva clasificación dará pie para desarrollar nuevos criterios y sin duda, un elemento de confusión más en la identificación del objeto del recurso contencioso-administrativo de anulación.

## 2. *Los actos administrativos tácitos: el silencio administrativo*

El segundo aspecto en relación al objeto del recurso contencioso-administrativo que queremos destacar, se refiere al problema de los actos administrativos tácitos, es decir, a la aplicación del silencio administrativo y sus efectos, conforme a la nueva ley, como mecanismo de protección de los derechos de los administrados. Para ello debe tenerse en cuenta la situación antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el silencio administrativo sólo opera como una vía para intentar el recurso contencioso-administrativo, en casos de que se intenten recursos administrativos y éstos no sean decididos en vía administrativa, en un lapso de 90 días.<sup>121</sup> Sin embargo, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no le da efectos al silencio, pues no le atribuye efectos negativos o positivos, es decir, no establece que con el transcurso del tiempo el recurso se entienda como denegado o acordado; dice, simplemente, que a los 90 días, si no se ha resuelto el recurso administrativo, el particular puede recurrir ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Pero, ¿contra qué se recurre? No contra un acto tácito —que no lo hay— sino contra el acto que no agota la vía administrativa, que fue recurrido en vía administrativa y cuyo recurso no fue resuelto. Se trata, por tanto, de una excepción a la necesidad del agotamiento de la vía, pues se permite intentar el recurso contencioso contra un acto de un inferior jerárquico el cual, habiendo sido recurrido en vía administrativa, no ha sido decidido ese recurso. Entonces, se puede ir al contencioso contra aquel acto original, impugnando su nulidad, porque la Ley Orgánica no le da efectos al silencio, no dice que el silencio implique denegación del recurso administrativo intentado.

Sin embargo, algunas normas legales especiales habían consagrado el silencio negativo, es decir, la existencia de un acto administrativo tácito negativo, derivado del transcurso del tiempo. Por ejemplo, la Ley de Protección al Con-

---

121. Véase Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones en torno a la figura del silencio administrativo consagrado a los efectos del recurso contencioso-administrativo de anulación", en *Revista de Control Fiscal*, N° 96, Caracas, 1980, pp. 11 y ss.

sumidor establece que a los 60 días de intentar un recurso jerárquico ante el Ministro contra las decisiones del Superintendente de Protección al Consumidor, éstas se consideran rechazadas si no es decidido, con lo que se le da el efecto negativo al silencio y, por tanto, se considera rechazado, existiendo entonces un acto tácito de rechazo que puede ser impugnado.<sup>122</sup> Ahora bien, frente a esta situación, ¿qué ha pasado con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos? En realidad, la nueva Ley viene a modificar lo que establece la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, y viene a generalizar, en forma absoluta, el silencio administrativo negativo dándole un valor total y no sólo en materia de recursos administrativos no decididos, sino de peticiones no contestadas. Esta es una reforma de importancia, cuyo alcance tendrá que ser precisado por la jurisprudencia.

El artículo 4º de la Ley Orgánica establece que se consideran resueltos negativamente, los asuntos o recursos que un órgano de la Administración Pública no resolviere dentro de los correspondientes lapsos. En esta forma, la Ley de Procedimientos Administrativos generaliza el silencio administrativo negativo y establece que toda petición o recurso administrativo que no sea decidido en sus respectivos lapsos, se considerará denegado. En esta forma, el artículo 4º de la Ley viene a derogar, parcialmente, el artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que regulaba el silencio administrativo sólo en materia de recursos administrativos no decididos, y sin asignarle valor alguno al silencio.

En materia de solicitudes o peticiones administrativas, el silencio negativo opera en la siguiente forma: si se trata de peticiones que no requieren sustanciación, deben ser resueltas en un plazo de 20 días conforme lo exige el artículo 5º de la Ley, vencido el cual se entiende que la misma ha sido rechazada; y en las peticiones que sí requieren de sustanciación, siendo el lapso de decisión de 4 meses, más dos de prórroga conforme al artículo 60 de la ley, el silencio negativo opera al vencerse los mismos, oportunidad en la cual se considera que la Administración ha resuelto negativamente la petición.

En materia de recursos administrativos la situación varía según se trate de recursos de reconsideración o de recursos jerárquicos, modificándose lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. En efecto, si se intenta el recurso de reconsideración contra una decisión de un ministro, si transcurren 90 días sin que haya sido resuelto, se entiende denegado el recurso conforme al artículo 91 de la ley. En cambio, si el recurso de reconsideración se intenta contra un acto que no pone fin a la vía administrativa, el lapso de decisión no es de 90 días sino de 15 días, conforme al artículo 94 de la ley, vencido el cual opera el silencio negativo. Sin embargo, si se trata de un acto que pone fin a la vía

---

122. Artículo 53.

administrativa no siendo de un Ministro, sino en virtud de una ley, de un órgano inferior —por ejemplo, un acto de la Comisión Nacional de Valores—, la ley no prevé lapso preciso de decisión; no se aplican los 90 días, pues no es una decisión del Ministro ni se aplican los 15 días, pues el acto agota la vía administrativa. Ante el silencio de la ley, debe interpretarse en el sentido más favorable al particular, y aplicarse el lapso menor de 15 días que regula el artículo 94 de la Ley.

### 3. *La situación de los actos materiales*

Una última referencia sobre el problema del objeto del recurso contencioso-administrativo es el de los actos materiales de la administración. El artículo 78 de la Ley exige que antes de que pueda haber un acto material de ejecución, que afecte el ejercicio de derechos particulares, tiene que haber una decisión formal que le sirva de fundamento. Así, ningún órgano de la Administración —dice el artículo 78— podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que les sirva de fundamento. Por tanto, todo acto material debe estar precedido de un acto administrativo, con lo cual se amplía el control contencioso-administrativo, pues si se realizan actos materiales de ejecución, sin acto administrativo previo, habría violación de estos artículos por la Administración.

### 4. *Los requisitos de fondo y forma de los actos administrativos*

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en relación a los actos administrativos, regula, además, con cierta precisión, los requisitos de validez de los mismos, tanto de fondo como de forma.<sup>123</sup>

#### A. *Los requisitos de fondo de los actos administrativos*

En cuanto a los requisitos de fondo de los actos administrativos, la Ley establece regulaciones directas o indirectas sobre la competencia, el objeto, la causa, la base legal y la finalidad de los mismos.

##### a. *La competencia*

En cuanto a la competencia, debe decirse que el Proyecto de Ley elaborado por la Comisión de Administración Pública en el año 1972, regulaba expresa-

123. Sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...*, cit., pp. 58 y ss.

mente a la competencia como requisito de fondo, imponiendo como obligación de la Administración el dictar los actos para los cuales tenía competencia legal.<sup>124</sup> Este artículo fue eliminado de la Ley, quedando en ella sólo referencias indirectas a la competencia. La más importante está en la regulación de las nulidades absolutas, al establecer el ordinal 4º del artículo 19, que son nulos de nulidad absoluta los actos dictados por órganos manifiestamente incompetentes.

#### b. *El objeto*

El objeto del acto administrativo también tiene regulación en la Ley, aunque en forma indirecta, al establecerse las nulidades absolutas. En el ordinal 3º del artículo 19, se prevé que el acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta, cuando su objeto es imposible o es de ilegal ejecución; es decir, regula, sancionándolo, el objeto ilícito e imposible. No habla la ley del objeto indeterminado, pero ello también podría dar origen a una nulidad pero no absoluta. Si se dicta una sanción, por ejemplo, pero no se dice a quién se le aplica el acto, podría ser convalidado e indicarse su destinatario.

#### c. *La causa*

El elemento causa también encuentra una regulación bastante amplia en la Ley, y es, quizá, el elemento más importante para la sumisión de la Administración de la legalidad, aunque sea el menos trabajado en la doctrina.<sup>125</sup> Indirectamente, lo regula el artículo 9º de la Ley, cuando habla de la motivación. Este artículo señala que en la expresión formal de los motivos (motivación), deberán hacerse referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto. Allí está la causa, es decir, los presupuestos de derecho y de hecho de los actos administrativos. Un acto administrativo, así, no sólo tiene que ser motivado, es decir, expresar formalmente sus motivos o causa, sino que éstos tienen que existir; es decir, tiene que haber unos presupuestos de hecho y de derecho, para que el acto exista. Esto trae una serie de implicaciones; por una parte, esos presupuestos de hecho no pueden presumirse. La Administración, para dictar un acto, tiene que probar los presupuestos de hecho y el particular, para pretender un acto administrativo, tiene que probar estos presupuestos de hecho.

El elemento relativo a la prueba, muy vinculado a la causa, está indicado, también en forma indirecta, en algunos artículos de la Ley.

---

124. Sobre la competencia, véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas, 1978.

125. Sobre la causa de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 49, Caracas, 1971. pp. 233 y ss.

El artículo 58, por ejemplo, establece que: “los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba”, es decir, los hechos tienen que probarse, y no basta alegarlos sino que es necesario probarlos, no sólo por el particular solicitante sino también por la Administración, por su poder inquisitorio, y en los procedimientos que inicia de oficio.

En el procedimiento sumario, por ejemplo, señala el artículo 69, que “la Administración podrá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios”, es decir, establece la necesidad de que existan unos hechos, de que éstos se prueben y de que tengan una calificación adecuada, porque no sólo habrá un vicio en la causa cuando el presupuesto de hecho no exista, sino cuando no esté comprobado y también cuando no se le dé la adecuada calificación.

El vicio más común de los actos administrativos en la Administración venezolana es el de falso supuesto, pues, en muchos casos, la Administración, al dictar ciertos actos administrativos, parte de supuestos no comprobados ni calificados adecuadamente y, a veces, de falsos supuestos. Estas regulaciones de la Ley, sin duda, contribuirán a ordenar ese requisito de legalidad, denominado causa o motivo, integrado, no solamente por los presupuestos de derecho, sino por el basamento legal del acto.

#### d. *La finalidad*

Otro requisito de fondo de los actos administrativos que encuentra una consagración indirecta en la Ley, es la finalidad. Todo acto administrativo tiene una finalidad determinada, y la desviación de esa finalidad, da origen al vicio de desviación del poder del cual habla la Constitución (Art. 206). Curiosamente, la Ley no emplea este término desviación de poder, de origen constitucional, aun cuando la finalidad, como requisito de fondo del acto, está consagrada en algunos artículos. Por ejemplo, en el artículo 12, que hemos mencionado, relativo al poder discrecional, y que es una de las normas más importantes de la Ley, establece que “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 la situación” —esta es la calificación de los hechos, a la que me refería anteriormente cuando hablaba de la causa— y “con los fines de la norma”. Esta adecuación con los fines de la norma configura el requisito de fondo de la finalidad. Por ello, la no adecuación del acto con los fines de la norma da origen al vicio de la desviación de poder. Por su parte, la no adecuación del acto con los hechos, da origen al vicio en la causa.

El requisito de la finalidad, está de nuevo reiterado en forma indirecta en el artículo 3º de la Ley que regula el denominado recurso o petición de queja frente a un funcionario, cuando permite a los interesados reclamar ante el superior jerárquico "del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento". La distorsión del procedimiento, implica también un vicio de desviación de poder, al distorsionarse los fines de la norma procedimental.

#### B. *Los requisitos de forma*

Además de incidir sobre los requisitos de fondo de los actos administrativos, la ley precisa también los requisitos de forma.

##### a. *Las formalidades procedimentales*

La ley es una ley procedimental y establece la obligación, tanto en su artículo 1º como en el 12, de que los órganos se sometan en su actuación a las formalidades, a los trámites y a los requisitos previstos en la ley. Por ello puede distinguirse ante todo, un principio de *procedimentalización o formalización* del acto administrativo y, en general, de la acción administrativa.

##### b. *La motivación*

Dentro de los requisitos de forma que regula la Ley, se precisa concretamente el requisito de la motivación. El artículo 9º, en efecto, exige en forma general que los actos de carácter particular sean motivados, con excepción de los de simple trámite o cuando una disposición legal establezca lo contrario. La Ley, así, ha seguido los principios establecidos por la jurisprudencia, aun cuando la consagración general de la motivación sea algo exagerado, por lo inaplicable en muchos casos.<sup>126</sup>

En todo caso, lo que sí es importante en esta norma de la motivación, es que exige que la autoridad administrativa haga referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto. Este requisito de forma de la motivación, se corrobora en los ordinales del artículo 18 de la Ley que precisan lo que debe contener formalmente el acto administrativo; y entre éstos, el ordinal 5º exige "la expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales". Esta norma, sin duda, va más allá de lo tradicionalmente exigido, pues no sólo exige la expresión de los hechos y de los fundamentos legales sino que exige la argumentación respecto de las razones alegadas por los particulares, justificándose por qué se toman en cuenta o por qué no. La norma, por tanto, le da a la motivación una amplitud muy importante.

126. Sobre la motivación de los actos administrativos, además de lo indicado en la nota anterior, véase Allan R. Brewer-Carías, "La motivación de los actos administrativos en la jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 33, Caracas, 1966, pp. 151 y ss.

### c. Otros requisitos formales

Por último, también en materia de requisitos de forma, la ley, en el artículo 18 detalla, por primera vez en el ordenamiento jurídico, todos los requisitos de forma del acto administrativo: identificación del órgano y del funcionario emisor; lugar y fecha de emisión; destinatario, motivación, objeto (decisión); la firma del acto, y el sello. Todo acto administrativo debe contener estos requisitos.

## V. LAS CONDICIONES DE ADMISIBILIDAD DEL RECURSO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO DE ANULACION EN LA LEY ORGANICA

Otro aspecto en el cual incide la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el contencioso-administrativo se refiere a las condiciones de admisibilidad del recurso.<sup>127</sup> Aquí también, la Ley trae una serie de normas que modifican o completan la situación del contencioso-administrativo en tres aspectos: la legitimación activa, el agotamiento de la vía administrativa y el lapso de caución.

### 1. La legitimación activa

En primer lugar, en cuanto a legitimación activa, la Ley hace coincidir los interesados, a los efectos del procedimiento administrativo, con los interesados a los efectos del contencioso-administrativo, al remitir su regulación a lo que establecen los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, conforme a su artículo 22.

Estimo que esta norma es muy importante, pues la Administración va a poder limpiar muchos procedimientos derivados de muchas solicitudes de personas que no tienen el interés que ahora exige la Ley: interés personal, legítimo y directo. Por tanto, no se trata de cualquier simple interés sino de uno personal, legítimo y directo, el que debe alegarse y probarse para actuar en cualquier procedimiento, tanto administrativo como contencioso. No es infrecuente, en procedimientos contencioso-administrativo, que una persona, no teniendo interés personal, legítimo y directo en la materia, alegue que lo tiene sólo porque había acudido ante la Administración y ésta le había resuelto su pedimento. Así, muchas veces, la persona se amparaba en que la Administración le había admitido, por ejemplo, una denuncia y había tomado una decisión en base a ella, para decir luego, ante los Tribunales, que si tenía interés, aun cuando no era personal, legítimo y directo, por el hecho de haber actuado administrativamente. Ya esto no podrá suceder

127. Sobre las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo...*, cit., pp. 346 y ss.; y "El recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos administrativos de efectos particulares", en *El Control Jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, cit., pp. 191 y ss.; "Aspectos procesales de la decisión sobre admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativo de anulación", en A. Moles y otros. *Contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas, 1981, pp. 125 y ss.



en el futuro, porque para participar en el procedimiento administrativo, se requiere la misma legitimación que para actuar en el contencioso-administrativo.

Por otra parte, en materia de legitimación, la Ley trae una norma interesante que va a simplificar la actuación de los particulares ante la Administración. La Ley permite la representación, por lo que, no sólo el particular interesado debe actuar personalmente, sino que puede hacerse representar, pero no solamente mediante apoderado, sino conforme al artículo 26 de la Ley "otorgada por simple designación en la petición". Se trata de una innovación que simplifica el procedimiento administrativo.

Sin embargo, esta representación no es suficiente a los efectos de la notificación, pues en estos casos, la ley exige que se haga al interesado o a su apoderado (Art. 75) y se olvida de este representante, que es el que va a llevar el procedimiento.

En efecto, conforme a la Ley, la representación podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la Administración, o "acreditándola por documento registrado o autenticado". En nuestro medio, esta última forma es la derivada de un poder otorgado conforme a las normas del ordenamiento civil. En este campo, como se señaló, la ley simplifica la representación al establecer que no es necesario el otorgamiento de poder para actuar, sino que basta que el interesado mencione en el escrito de recurso o petición que su representante será tal persona, siendo eso suficiente de acuerdo a la ley, para que esa persona actúe en representación del interesado.

Esto, insisto, es del mayor interés porque simplifica o desformaliza el procedimiento administrativo, al hacerlo más flexible y al eliminar la necesidad del poder autenticado y otorgado por las vías del ordenamiento civil, para hacerse representar ante la autoridad administrativa.

Sin embargo, como se dijo, la ley no es consecuente con esto, pues cuando regula la notificación en el artículo 75, señala expresamente que esa notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y no habla de su representante. De ello resulta que de las dos formas de representación, la representación simple en el escrito del recurso o petición o la constitución el apoderado, de acuerdo a la exigencia del artículo 75, la notificación sólo puede hacerse o personalmente al interesado o a su apoderado pero no al representante, con lo cual el intento de flexibilización que está en el artículo 26, frente a la notificación se debilita, sobre todo cuando la ley señala que designado un representante, la Administración se entenderá con él. Ahora bien, ¿quiso el Legislador, realmente, establecer esta inconsecuencia? Realmente, parecería una inadvertencia, pues lo racional es que la notificación debería poder hacerse también en cabeza del representante y no sólo del apoderado.

## 2. *El agotamiento de la vía administrativa*

La segunda condición de admisibilidad clásica del recurso contencioso de anulación es el agotamiento de la vía administrativa. En este campo, la ley también incide con una particular normativa que cambia la situación que existía anteriormente, y que consistía en que, normalmente, el agotamiento de la vía administrativa se producía por el ejercicio del recurso jerárquico si la decisión impugnada era de un funcionario inferior; y si la decisión era del superior, bastaba esta decisión para agotar la vía administrativa.

Sin embargo, este principio general, ya había sido modificado por algunas leyes particulares. En algunos casos, en la administración nacional, encontramos leyes que directamente establecen que la vía administrativa se agota en niveles inferiores. Pongamos sólo dos ejemplos distintos y que dan origen a matices: la Ley de Mercado de Capitales establece dos tipos de actos que puede dictar la Comisión Nacional de Valores: sanciones, en cuyo caso no se agota la vía administrativa en la decisión de la Comisión, sino que es necesario, por vía jerárquica, acudir ante el Ministro de Hacienda; y otras decisiones diferentes a sanciones, en cuyo caso la decisión de la Comisión Nacional de Valores agota la vía administrativa. En otros supuestos teníamos regulaciones distintas: por ejemplo, en materia de Impuesto sobre la Renta, la vía administrativa se agota con la decisión del Administrador General del Impuesto, ante quien puede interponerse el recurso de reconsideración.

La Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo cambia en todo caso la situación general tradicional, al exigir el ejercicio obligatorio previo del recurso de reconsideración.

La ley trae una distinción básica que creo que vale la pena retener: cuando habla de los recursos administrativos como previos al agotamiento de la vía administrativa y, por tanto, como condición de admisibilidad de los recursos contenciosos, distingue dos tipos de casos respecto de los actos recurribles en vía administrativa: actos que ponen fin a la vía administrativa y actos que no ponen fin a la vía administrativa, estableciendo regulaciones distintas.

Quiero referirme separadamente a estos dos supuestos por los matices que plantea.

### A. *Actos que ponen fin a la vía administrativa*

Cuando se trata de un acto que pone fin a la vía administrativa, se distinguen dos aspectos: actos de los Ministros o de funcionarios interiores.

#### a. *En el nivel de Ministros*

Si se trata de un acto de un Ministro, obviamente agota la vía administra-

tiva, por lo que el interesado puede recurrir por vía contencioso-administrativa, sin necesidad de interponer previamente algún recurso administrativo. La Ley Orgánica establece en el artículo 91, que el particular "puede" intentar el recurso de reconsideración, por lo que si se trata de un acto de un Ministro, es potestativo del particular intentar el recurso de reconsideración. Al no ser obligatorio, el recurso de reconsideración en este caso, no es una condición de admisibilidad del contencioso-administrativo, o de agotamiento de la vía administrativa. En el caso de que el particular haya optado por la vía de reconsideración, el Ministro tiene un lapso de 90 días para decidir. En estos casos, la ley condiciona el recurso contencioso al establecer que aun cuando no fuera necesario intentar el recurso de reconsideración para ir a la vía judicial, si el particular optó por interponer el recurso de reconsideración, mientras no se decida o no transcurran los 90 días de lapso para que el Ministro decida, no puede acudir al contencioso (Art. 92). Ahí está el primer condicionamiento a la vía contencioso-administrativo de la Ley Orgánica: por tanto, si bien un acto de un Ministro no puede ser recurrido directamente ante la Jurisdicción contencioso-administrativa, si el particular opta por intentar el recurso de reconsideración, él no puede acudir a la vía judicial paralelamente, sino que tiene que esperar a que el Ministro decida la reconsideración solicitada o esperar que transcurra el lapso de 90 días, para luego acudir al contencioso, contra el acto administrativo denegatorio derivado del silencio administrativo.

Esto trae otras consecuencias procesales en materia contencioso-administrativa: ¿desde cuándo comienza el lapso de caducidad del recurso contencioso-administrativo de anulación? Pues, desde el momento en que el acto administrativo se notificó al particular, es decir, esos noventa días para la decisión del recurso de reconsideración, son noventa días que están dentro del lapso de caducidad de seis meses. Este no comienza después que el Ministro decida el de reconsideración o al vencerse el de 90 días, sino que transcurren dentro del lapso de caducidad del contencioso de anulación.

#### b. *En niveles inferiores de la jerarquía*

El segundo supuesto de estos actos que ponen fin a la vía administrativa, se origina cuando la vía administrativa concluye a nivel de un funcionario inferior dentro de la jerarquía ministerial en virtud de ley.

Un caso específico, como ejemplo, es el de la Comisión Nacional de Valores cuya Ley de Mercado de Capitales prescribe en algunos casos que la vía administrativa se agota a nivel de la propia Comisión, no siendo necesario acudir por vía jerárquica ante el Ministro. En estos casos, hay también la posibilidad de intentar el recurso de reconsideración ante la Comisión. La Ley Orgánica, sin embargo, no establece un lapso para que se adopte la decisión del

recurso de reconsideración. No se aplica el lapso de 15 días previsto en el artículo 94, porque el acto agota la vía administrativa, ni el de 90 días porque no se trata de un acto del Ministro al cual se refiere el artículo 92. Salvo que las leyes especiales establezcan un lapso de decisión y silencio administrativo, habría que aplicar como lapso de decisión del recurso de reconsideración el de 15 días, que es el lapso menor que prevé la Ley, interpretándola en beneficio del particular. Aquí también, si el particular opta por intentar el recurso de reconsideración, debe, al igual que en el caso señalado anteriormente, esperar que se decida para acudir a la vía contenciosa; pues una vez que escoge la vía de la reconsideración, no puede paralelamente acudir al contencioso.

### B. *Actos que no ponen fin a la vía administrativa*

Aquí habría que distinguir tres supuestos distintos que regula la Ley Orgánica: en primer lugar, actos de la Administración Pública Nacional, central o de órganos con autonomía funcional, como la Contraloría, o la Fiscalía; en segundo lugar, actos de los institutos autónomos; y en tercer lugar, el caso de las multas previstas en la propia Ley orgánica.

#### a. *Actos de la Administración Pública Nacional*

En cuanto a los actos de la Administración que no ponen fin a la vía administrativa, para agotarla es necesario que se intente el recurso de reconsideración ante el propio funcionario, quien tiene un lapso de 15 días para decidir (Art. 94), y luego se intente, contra el acto que resuelva negativamente la reconsideración, el recurso jerárquico ante el Ministro (Art. 95) o ante el funcionario de mayor jerarquía en los órganos con autonomía funcional (Fiscal General de la República, Contralor General de la República, por ejemplo). En todo caso, el Ministro o superior tiene un lapso de 90 días para decidir (Art. 91). Vencido este lapso sin decisión, puede intentarse el recurso contencioso-administrativo.

Este sistema viene a cambiar la tradición y práctica administrativa existente que no exigía nunca el recurso de reconsideración como requisito previo al jerárquico. Al contrario, ahora tenemos que la Ley Orgánica no admite el recurso jerárquico directo, sino que exige siempre un recurso de reconsideración previo al jerárquico. Esto, sin duda, plantea inconvenientes y dilaciones innecesarias. En todo caso, parece que la versión inicial del proyecto lo que había establecido era la necesidad de intentar el recurso de reconsideración pero con el recurso jerárquico automático cuando no se reconsiderara el acto. Es decir, se acudía ante el inferior por vía de reconsideración y, a todo evento, por vía jerárquica para el caso de que no se reconsiderara la decisión. Esto lo cambiaron en el Congreso

y ahora resulta que son dos recursos distintos: primero el de reconsideración y, una vez que éste se decida, hay que recurrir al recurso jerárquico para agotar la vía.

b. *Actos de los institutos autónomos*

En este campo, la Ley Orgánica también ha establecido una modificación total de la situación anterior. Los actos de los institutos autónomos conforme a la Ley Orgánica, nunca ponen fin a la vía administrativa, al exigir la ley, siempre, el recurso jerárquico ante el Ministro de adscripción respectivo (Art. 96). Por tanto, los actos administrativos de los institutos autónomos, nunca podrán ser recurridos por ante la Corte Primera de lo contencioso-administrativo, como había sido anteriormente, sino que ahora son sólo recurribles los actos de los Ministros que decidan los recursos jerárquicos, y la competencia, por tanto, es atraída por la Corte Suprema de Justicia.

c. *Los casos de multas previstas en la ley*

La Ley Orgánica ha establecido en los artículos 100 y siguientes, diversas multas aplicables a los funcionarios públicos. De acuerdo al artículo 103, se aplican por el Ministro o el superior jerárquico en los otros casos. El artículo 105, establece un recurso de reconsideración contra las multas, pero en lugar de establecer lapsos de resolución de 90 ó 15 días, prevé aquí otro lapso: 30 días, y esa decisión del Ministro puede ser recurrida en vía contenciosa-administrativa, pero estableciendo un lapso de caducidad excesivamente corto: de 5 días (Art. 105). Realmente es incomprensible esta reducción tan drástica del lapso para los recursos contenciosos contra las multas impuestas a los funcionarios, pues parecería que el funcionario público está en una situación de desmejora frente al particular que tiene, normalmente, sus lapsos de seis meses para el recurso contencioso.

3. *El lapso de caducidad*

La tercera de las condiciones de admisibilidad del recurso es el lapso de caducidad, respecto del cual también incide la ley. El artículo 93 de la Ley Orgánica al preverlo, en efecto, remite a lo establecido en las leyes correspondientes. Ahora bien, tratándose de una ley orgánica, estas leyes correspondientes son: en primer lugar, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia que establece el lapso general de caducidad de 6 meses; y en segundo lugar, todas aquellas leyes especiales que establecen lapsos más breves para el recurso contencioso-administrativo de anulación o para las vetustas "apelaciones" o recursos jerárquicos impropios ante la Corte que ahora tienen el tratamiento de un recurso de ilegali-

dad.<sup>128</sup> Por tanto, salvo el lapso breve previsto en la propia Ley para las multas impuestas a los funcionarios públicos, el lapso de los recursos es el previsto en la Ley orgánica de la Corte Suprema de Justicia o en leyes especiales.

Pero la Ley de Procedimientos incide directamente sobre el lapso de caducidad en otros aspectos y, particularmente, en su inicio, es decir, en la oportunidad en la cual el lapso comienza. La Ley Orgánica, al hablar de la eficacia de los actos administrativos, establece los sistemas tradicionales para que los actos comiencen a surtir efecto, la publicación y la notificación.

El artículo 72 de la Ley señala que los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados. Debe advertirse que la ley, dentro de la clasificación de los actos administrativos que hace entre actos de carácter particular, introduce una nueva categoría, la de "actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas" que no necesariamente son de efectos generales, es decir, no necesariamente son de contenido normativo. Por ejemplo, una convocatoria a la concripción militar o a un concurso o licitación. No se trata de actos normativos pero sí de actos que interesan a un número indeterminado de personas. Todos estos actos, es decir, tanto los actos de efectos generales como los actos particulares, deben ser publicados para que comiencen a surtir efectos, en la *Gaceta Oficial* del organismo que tome la decisión. Obsérvese que la ley no se refiere a la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, sino a la *Gaceta Oficial* del organismo que tome la decisión, con lo cual parecería que aquí, la ley habla de otras *Gacetas Oficiales* de otros organismos y las únicas otras *Gacetas Oficiales* de organismos, además de la *Gaceta Oficial* de la República, son las *Gacetas* de los Estados y de los Municipios.

En cuanto a los actos de efectos particulares y a los actos individuales que afecten un interés personal, legítimo y directo, la ley establece para el inicio de sus efectos y, por tanto, para el inicio del lapso de caducidad del recurso contencioso-administrativo de anulación, el requisito de la notificación y excepcionalmente, la publicación, cuando así lo exija la ley o cuando sea imposible notificar al particular (Art. 72). Debe señalarse, en cuanto a esta publicación, que si se trata de un acto de efectos particulares, debe ser notificado personalmente al interesado o a través de su apoderado y no debe ni puede ser publicado, salvo excepción, si la ley lo exige expresamente. La publicación sería en la *Gaceta Oficial* necesariamente. Un ejemplo de un acto de efectos particulares que deba

128. La Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa ha considerado en forma general que las viejas "apelaciones" ante la Corte, denominados recursos jerárquicos impropios (véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pp. 268 y ss.), son recursos contencioso-administrativos sometidos sólo a un lapso de caducidad breve. Véase la sentencia de fecha 11-5-81 en Mary Ramos Fernández, "Jurisprudencia Administrativa y Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas, julio-sept., 1981, pp. 158 y ss.

ser publicado podría ser el acto que concede la naturalización a una persona, el cual debe ser publicado en la *Gaceta Oficial*, de acuerdo a la Ley de Naturalización.

Pero si la notificación personal no se puede hacer, subsidiariamente puede publicarse para que surta efecto y, por tanto, para que comience el lapso; sin embargo, esa publicación no es ya en la *Gaceta Oficial*, sino en un diario de mayor circulación. Por tanto, no es el mismo régimen de publicación en aquellos casos en que la ley obligatoriamente exija que el acto de efectos particulares o individuales se publique, en cuyo caso es en la *Gaceta Oficial*, al del supuesto en que no pudiéndose hacer la notificación, haya que publicarlo como medio para que el acto comience a surtir efecto, en cuyo caso es en un diario de mayor circulación.

Además, la ley Orgánica regula con detalle los requisitos de la notificación, lo cual tiene una enorme importancia en relación al procedimiento administrativo. En efecto, si el lapso de caducidad del recurso contencioso comienza cuando el acto inicia sus efectos, y si el inicio de los efectos del acto está en la notificación, ésta es el elemento central del recurso contencioso; de ahí las formalidades y los requisitos que exige la ley en relación a la notificación. El artículo 73 de la Ley Orgánica es bastante detallado en cuanto a qué debe contener la notificación: en primer lugar, el texto íntegro del acto, por lo que no se trata simplemente, ahora, de una relación de lo decidido, sino del texto íntegro de la decisión; en segundo lugar, debe indicar, si fuere el caso y aquí podría haber un amplio campo de apreciación, los recursos que proceden. En realidad "si fuere el caso" significa si hay recursos, pues si no los hay no sería el caso. Por tanto, si hay recurso contra el acto notificado, hay que indicar los recursos que proceden, con expresión de los términos para ejercerlo y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse. Por tanto, no se trata de una mención potestativa, sino obligatoria.

Por otra parte, la Ley Orgánica regula detalladamente la manera conforme a la cual debe hacerse la notificación, lo cual no había sido objeto de regulación en nuestro ordenamiento. La ley orgánica señala expresamente en su artículo 75 que la notificación debe entregarse en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado, no haciendo mención al representante. Además, se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realice el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de la persona que la reciba. La ley no exige que la notificación sea personal al interesado, sino que la notificación se haga mediante la entrega del documento del acto en el domicilio o residencia del interesado o del apoderado, sea quien sea que esté en el domicilio o residencia, con tal que se deje constancia del nombre y de la cédula de la persona que lo recibió.

Ahora bien, cuanto resulte impracticable la notificación, sea porque no haya nadie en ese domicilio o residencia a quien entregarle el acto o porque no se conozca el domicilio o residencia, la Administración puede proceder a la publicación del acto, no en la *Gaceta Oficial*, sino en un diario de mayor circulación en la entidad territorial donde la autoridad que conoce el asunto, tenga su sede y sólo después de 15 días de la publicación, se entenderá que se tendrá como notificado al interesado. Si no existe prensa diaria en la entidad territorial, se permite entonces esa publicación en un diario de mayor circulación en la capital de la República (Art. 76).

Todas estas formalidades de la notificación que cito, son de enorme importancia, pues si se cumplen, comienza el lapso de caducidad del recurso contencioso-administrativo; de lo contrario, se trataría de las llamadas notificaciones defectuosas que regula el Artículo 77 de la Ley, en virtud de los errores que pueda tener la notificación. La consecuencia de estos errores es que si por información errónea de la notificación, el interesado hubiera intentado un recurso que fuera improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los lapsos, es decir, se suspende el lapso mientras se corrija el error originado por culpa de la Administración.

En todo caso, si la notificación no llena los requisitos mencionados en el artículo 73 de la Ley, se considera la notificación como defectuosa y no producirá efectos, es decir, no producirá el efecto de notificación. El acto, por tanto, no comenzará a surtir efectos y el lapso de caducidad no se iniciará si en el documento de notificación no se expresa el texto íntegro del acto y no se le indica al particular los recursos, los términos para intentarlo y los Tribunales y órganos ante los cuales deban interponerse.

Esto va a exigir de la Administración Activa, un formalismo de notificación que hasta ahora no ha existido. Ahora la formalidad de la notificación resultará siendo la condición para que el acto surta efecto y, en el caso concreto que estamos analizando, para que los lapsos de caducidad de los recursos contencioso-administrativos comiencen a transcurrir.

## VI. EFECTOS DE LA DECISION DEL JUEZ CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO EN EL TIEMPO

Un último comentario sobre el impacto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el proceso contencioso-administrativo se refiere a los efectos de la decisión contencioso-administrativa de anulación, sobre todo, a los efectos en el tiempo.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en efecto, estableció en su Artículo 138, el principio de que el Juez contencioso-administrativo cuando



dicte su sentencia de anulación, debe declarar si procede o no la nulidad del acto impugnado y determinará "los efectos de su decisión en el tiempo". Esta mención hasta ahora ha estado un poco sin aplicación concreta, y no es frecuente encontrar alguna sentencia en la cual la Corte haya aclarado que su decisión de anulación comienza desde el momento en que el acto se dictó o desde el momento de la sentencia. En realidad, no conocemos ninguna decisión judicial contencioso-administrativa en la cual se haya indicado, expresamente, cuándo comienza a surtir efecto la anulación.

Pero ahora, con la regulación en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de las nulidades absolutas, los tribunales contencioso-administrativos tendrán que determinar el efecto de su decisión en el tiempo.

En efecto, el Artículo 19 de la Ley, cuando regula las nulidades absolutas, establece una regulación de enorme importancia y que va a enseriar las teorías de las Nulidades en Derecho Administrativo, desde el punto de vista de la práctica forense. Hasta ahora era muy frecuente que cualquier vicio de un acto administrativo se considerara por el recurrente como un vicio de nulidad absoluta. Este expediente ya no se podrá utilizar indiscriminadamente sino que la nulidad absoluta es ahora un vicio muy serio, que sólo se produce en los casos taxativamente determinados en la ley.

Estos casos de nulidad absoluta, de acuerdo al artículo 19, son los siguientes:

En primer lugar, cuando así lo determine una norma constitucional, es decir, hay nulidad absoluta de un acto cuando expresamente la Constitución o la Ley establezcan que el acto es nulo. Esto no es muy frecuente; en la Constitución pueden determinarse tres casos: el artículo 46, relativo a los derechos constitucionales, establece que es el acto que viole o menoscabe estos derechos y garantías es nulo y los funcionarios que lo ejecuten, son responsables civil, penal y administrativamente; el artículo 119 relativo a la usurpación de autoridad, que establece que toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos; y por último, el artículo 120, que prescribe que el acto acordado por requisición directa o indirectamente de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva, es un acto nulo.

Aparte de estos tres actos previstos en la Constitución, algunas leyes especiales establecen estas nulidades. Por ejemplo, a nivel municipal, en algunas Ordenanzas sobre Arquitectura y Urbanismo se indica, expresamente, que las decisiones o permisos que se dicten en contravención con las Ordenanzas, son nulas.

El segundo caso de nulidad absoluta previsto en el artículo 19 de la Ley surge cuando se resuelven casos precedentemente decididos con carácter definitivo y que hayan creado derechos a favor de particulares. Es el problema de la

potestad revocatoria y de la irrevocabilidad de actos creadores o declarativos de derechos a lo cual nos referíamos anteriormente.

En tercer lugar, un acto administrativo también está viciado de nulidad absoluta cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución, es decir, estos casos de vicios en el objeto.

En cuarto lugar, también surge la nulidad absoluta en caso de actos dictados con incompetencia manifiesta. No se trata de cualquier incompetencia, por lo que ahora, la extralimitación de atribuciones simple, no es vicio de nulidad absoluta; sólo la incompetencia manifiesta, evidente, burda o grosera sea a nivel legal o constitucional.

Por último, también surge la nulidad absoluta en caso de prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente prescrito, con lo cual se aclara, en el ordenamiento, el problema de los vicios de procedimiento o de forma. Debe haber prescindencia absoluta y total del procedimiento expresamente regulado en una ley para que haya nulidad absoluta. De resto, los vicios de forma, es decir, la ausencia de un requisito formal en el procedimiento, la irregularidad del procedimiento, nunca producen la nulidad absoluta. Sólo se produce cuando el vicio sea de tal magnitud que se trate de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente prescrito, pues habría arbitrariedad absoluta. Pero si en el curso del procedimiento se produce algún vicio o irregularidad, eso no provoca la nulidad absoluta.

Ahora bien, ¿qué sentido tiene la nulidad absoluta frente a la nulidad relativa, es decir, frente a la anulabilidad, particularmente para el juez contencioso-administrativo? La Ley, hemos dicho, reserva la nulidad absoluta a estos cinco casos, y el resto de los vicios producen la anulabilidad de los actos administrativos. Ahora bien, de acuerdo a las teorías de las nulidades, un acto que se anule, por ser nulo, de nulidad absoluta, se tiene como un acto que nunca ha producido efectos y, por tanto, la decisión del juez contencioso debería retrotraerse al momento en que el acto se dictó y tenerse como que si aquel acto nunca se hubiera dictado.

Si el acto es nulo de nulidad relativa, en principio, la decisión del Tribunal tendría que surtir efectos a partir del momento en que se anula el acto hacia el futuro, pero los efectos cumplidos en el pasado por el mismo, debe considerarse que quedan cumplidos.

Por último, debe señalarse que la regulación de las nulidades de los actos administrativos en la ley, tiene repercusiones en relación a los poderes de la Administración para subsanar los vicios de los actos administrativos. La ley, en efecto, señala en su artículo 81 que los actos anulables son convalidables en cual-

quier tiempo, por lo que debe deducirse que los actos viciados de nulidad absoluta no podrían ser convalidados.

Sin embargo, la afirmación del artículo 81 de que los actos anulables son siempre convalidables, en cualquier momento, no es del todo exacta, pues en muchos casos no es posible la convalidación, pues no se pueden subsanar los vicios del acto. Hay vicios de nulidad relativa que no son convalidables; por ejemplo, un vicio de falso supuesto, es decir, que se parte de un supuesto falso para tomar una decisión, no es convalidable, ya que la Administración no puede inventar el supuesto de hecho inexistente o falso.

Por tanto, la afirmación de la Ley va a exigir una interpretación progresiva de la jurisprudencia, porque no todo vicio de nulidad relativa, provoca la posibilidad de convalidación de los actos.

## COMENTARIOS

NELSON EDUARDO RODRÍGUEZ GARCÍA

Voy a tratar de comentar la exposición que hasta el momento hizo el doctor Brewer en una forma breve, y tratando de acercar más el tema con la actividad que tendrá la jurisdicción contencioso-administrativa en relación a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Hay algo que es importante cuando se toca el tema que desarrolló el doctor Brewer, y consiste en que el techo de los procedimientos administrativos en Venezuela es necesariamente el artículo 206 de la Constitución, en conexión con todos aquellos artículos de la Constitución que recogen los así llamados principios generales del Derecho Administrativo. Y ello porque la función del Juez contencioso administrativo normalmente ha sido en Venezuela, en razón de la falta de regulación de la materia, la aplicación en los juicios sobre todo en caso de duda, de los principios generales del Derecho a los que ordena ir el Código Civil en su artículo 4º

Como característica en el proceso contencioso-administrativo, encontramos que la cuestión litigiosa accede a la jurisdicción decidida ejecutoriamente por la Administración. Como ya habrán observado y estudiado ustedes en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración tiene en sus manos el procedimiento administrativo y actúa en esta etapa en una forma tal, con tales poderes, que llegan a ser éstos incluso superiores a los que tiene un Juez Civil de Primera Instancia, y a diferencia de la apelación en el derecho procesal civil, la interposición del recurso contencioso-administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo recurrido. Por otra parte y resumiendo lo que sería el procedimiento administrativo en su relación con los procedimientos jurisdiccionales, por medio de las reglas procedimentales —en la forma en que el maestro Antonio Moles señalaba en su sesión inaugural— se puede arribar a un procedimiento de nulidad. Estamos hablando de cuando existen los pro-

cedimientos de segundo grado —que señalaba el maestro Moles, siguiendo a Giannini— de reforma, de confirmación del acto recurrido, etc., pero con una característica esencial: que ese acto administrativo goza de presunción de legitimidad, en virtud de un principio que se denomina el principio del *favor acti*, y así produce efectos desde el momento en que se dicta y es inmediatamente eficaz sea o no válido. Lo último porque como todos sabemos tiene revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, con todas las características que tiene la posibilidad de la Administración para dictar estos actos, esta Administración es una organización que no representa a la comunidad, sino que está puesta al servicio de ella y sus funcionarios son simples agentes de esa organización, es una maquinaria para desarrollar esa actividad de servicios a la comunidad y ésta es la razón por la cual, en última instancia, la legalidad de los actos administrativos en este país, la legalidad de la actuación de la Administración corresponde decidirla a los jueces, y en concreto, a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa y la aplicación de esta Ley de Procedimientos Administrativos, tanto por la Administración como por la jurisdicción contencioso-administrativa, conllevará, en mi opinión, una delicadísima labor de la jurisprudencia doctrinal de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

En mi opinión, la Ley es atécnica, confusa, mal copiada de la excelente Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958, no se ha tomado en cuenta que debe ser parte de un bloque general de leyes que definan, no sólo los procedimientos a seguir por la Administración en su actuación, sino también la necesaria ley de lo Contencioso-Administrativo prevista en la Constitución e igualmente una ley de Régimen Jurídico del Estado. Va a ser imposible, en mi opinión, obtener resultados positivos para el administrado si no hay una necesaria conexión entre esta serie de cuerpos legales, lo cual hará necesaria la aplicación jurisprudencial de los principios generales del Derecho Administrativo.

Entrando un poco en la materia que desarrolló el doctor Brewer y de la labor que tendrá la actividad de la jurisdicción contencioso-administrativa en este campo, voy a tocar algunos puntos que creo son muy interesantes, pues la labor de un comentarista no puede ser desarrollar una conferencia autónoma del ponente, y en todo caso, menos aún en sentido contrario al ponente.

Con respecto al objeto del recurso, bien señalaba el doctor Brewer, que la definición legal del acto administrativo es absolutamente inconveniente, en primer lugar porque la Constitución no define ni ordena definir el acto administrativo, y esto también en razón, diría yo, de que como no se excluye constitucionalmente la posibilidad de revisión judicial de ningún acto administrativo, por esa misma razón, al definirlo, podríamos caer en la exclusión de algún acto administrativo por interpretación posterior de la jurisdicción contencioso-

administrativa. Desde un comienzo debe afirmarse que en Venezuela todos los actos administrativos son revisables judicialmente.

Cuando la Constitución se refiere a los actos y a la actuación de la Administración —en mi opinión y tal es la posición del maestro Moles— recogió la tendencia legal española y por esta razón, los actos administrativos en Venezuela son aquellos actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo; es decir, hay un amplio espectro de lo que es acto administrativo y que necesariamente también deben estar en conexión con los principios generales del derecho administrativo, a lo cual haremos alguna referencia en este comentario de la conferencia del doctor Brewer. Esta pequeña digresión nos lleva entonces a coincidir absolutamente con el doctor Brewer en la falta o inconveniente en que cae la ley al definir el acto administrativo.

En cuanto a la clasificación de los actos administrativos hay algo que quisiera resaltar y es que califica a los reglamentos como actos administrativos. Y creo es importante, puesto que doctrinalmente se ha estado discutiendo si los reglamentos son o no actos administrativos. Yo creo que al menos en nuestro país legalmente se acoge la tesis también del maestro Moles —que estaba en principio en desacuerdo con García de Enterría, quien a su vez sigue a Zanobini—, de que el Reglamento es un acto administrativo de especie normativa. Tesis que desarrolla Moles en su trabajo “La Potestad Reglamentaria y sus Modalidades”, recogida en la obra homenaje de la Universidad Central de Venezuela al doctor Rafael Caldera.

En relación al ámbito de la aplicación de la ley, la confusión terminológica sobre lo que es administración pública y sobre qué Administración se aplica la ley la considero también: simple, falta de técnica en cuanto a la redacción de una Ley y de quienes la prepararon. Evidentemente y se nota de la simple lectura del texto, que hay inconexión entre muchas normas, debido posiblemente a recortes e inclusiones en el texto sin una orientación general sobre los procedimientos administrativos para la actuación de la Administración. La confusión terminológica no sólo es por la redacción utilizada, sino que por una parte, no hay una clara conciencia en la ley de lo que son órganos administrativos, la Administración o el Derecho Administrativo (por ejemplo, los colegiados quedan sin regulación), o bien o lo que es igualmente grave, no hay ninguna norma que se refiera a los conflictos de atribuciones que también hubiese aclarado un poco de problemas, sobre todo, en relación a la competencia de los órganos administrativos. Hay, pues, falta de técnica y ausencia de conocimientos sobre Derecho Administrativo.

El doctor Brewer, y por eso mi insistencia en los principios generales del derecho administrativo, tocaba el punto del silencio de la administración y

dentro de él el principio de *indubio pro administrado*. Necesariamente la jurisdicción contencioso-administrativa va a tener que trabajar, sobre todo, con principios generales del derecho administrativo. La razón es la siguiente: las contradicciones que en principio señalaba el doctor Brewer entre la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la de Procedimientos Administrativos en la orientación general de la materia. Sólo podremos llegar a algunos resultados aplicando principios generales del derecho administrativo en la actividad jurisdiccional.

No quisiera ahondar mucho en algunos términos porque estamos comenzando a estudiar la Ley y podría ser contraproducente, sobre todo para el organismo al cual represento, dar algunas conclusiones. Pero queda, en mi opinión, a la jurisdicción contencioso-administrativa, la misma labor creadora que había venido desarrollando la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a los motivos del recurso administrativo, señalaba el doctor Brewer, el carácter sublegal de los actos administrativos y por ende de la actividad administrativa. En este punto la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos viene a resolver problemas. Quiero dar ejemplos concretos: la Corte Suprema de Justicia en materia de función pública, en un tema muy delicado como es el de sanciones en derecho administrativo, sostenía desde mil novecientos setenta y tres la potestad discrecional de la Administración para aplicar una sanción determinada: la suspensión del funcionario público sin goce de sueldo, cuya aplicación en criterio del Tribunal Supremo "no está subordinada por la Ley a causales específicas", y podía en consecuencia la Administración aplicar a su criterio la citada sanción. Sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa no señala cuáles son las razones para la aplicación de la citada sanción, salvo en el caso expresamente señalado en ella cuales auto de detención dictado contra el funcionario. Pues, bien, la Ley de Procedimientos Administrativos resuelve el problema al establecer como principio (aun cuando ya era principio general del Derecho Administrativo en nuestro país) en su artículo 7º que ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes. Afianzando de este modo el principio de legalidad en la actuación administrativa en el delicado campo de las sanciones administrativas.

En cuanto al valor de la práctica administrativa, que señalaba también en su charla el doctor Brewer, recoge la ley otro principio general del derecho administrativo que es el principio de la igualdad, no solamente en razón de que el precedente deberá ser aplicado a las situaciones en las cuales la actuación administrativa tenga que tomar decisiones, sino que el administrado tendrá la garantía de que su caso será tratado en la misma proporción, en el mismo sentido, que se trata el de los otros administrados.

Me parece también interesante en cuanto a los requisitos de fondo del acto administrativo, lo que señalaba el doctor Brewer con respecto a la causa, la obligación de probar los hechos en el procedimiento contencioso-administrativo que tiene la Administración. Esto viene a reafirmar la necesidad de que en el contencioso-administrativo, la carga de la prueba debe invertirse. Será la Administración la que deba probar que su acto responde a todos los requisitos de legalidad que exige el sistema. En razón del principio del *favor acti*, también es interesante la desviación de procedimiento como desviación sustancial de poder; el desarrollo de la desviación del poder ha llegado en estos momentos a que la desviación de procedimientos es realmente la forma más fácil de controlar la desviación del poder. Esta también ha sido la orientación jurisprudencial de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en esta materia.

Por último, quiero insistir nuevamente en que la función de la jurisdicción contencioso-administrativo, que en mi opinión, adquiere mayor importancia porque la verdad sea dicha: el control de la administración no va a ser fácil con esta Ley de Procedimiento Administrativo, la carga de trabajo de los Tribunales (y del experimento que se estaba realizando en lo contencioso-administrativo va a ser superior), sobre todo para la Sala Político Administrativa, que en este momento por efecto de esta Ley retoma la competencia jurisdiccional en materia actividad administrativa de los Institutos Autónomos, por ejemplo, y entiendo tendrán necesariamente que reinvertirse los términos para hacer una interpretación con mayor precisión y delicadeza de la que ha hecho en algunas oportunidades para darle competencia, no digo a la Corte Primera, sino a las Cortes de lo Contencioso que habrán de crearse para poder hacer más expedita la justicia en lo contencioso-administrativo. Pues uno de los grandes problemas ha sido, y lo había tratado de resolver la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la congestión de la materia Contencioso-Administrativa en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, congestión que en este momento se hace de nuevo presente.

Yo espero, y es una esperanza que siempre compartimos los compañeros de Cátedra que aquí estamos presentes, que en algún momento el Congreso de la República tome conciencia de las bondades que significan una labor más técnica y con el asesoramiento de aquellas instituciones que podrán ayudarles en su labor legislativa a producir más y mejores leyes.





## LA APLICABILIDAD DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

LUIS TORREALBA NARVÁEZ

Voy a tratar de circunscribirme al tema asignado sobre la Aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a las Administraciones Estadales y Municipales desarrollándolo, en lo posible, en el tiempo de una hora. Trataré los aspectos que considero fundamentales y que pienso puedan dejar alguna orientación. Me ceñiré a un plan de desarrollo de cinco o seis puntos fundamentales como son:

1. La problemática general sobre la aplicabilidad de esa Ley a los Municipios y Estados.
2. La posibilidad de aplicación por vía analógica o supletoria.
3. Las normas que estimo aplicables de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a las administraciones estadales y municipales y en relación a esto, previamente haré algunas consideraciones de tipo general y posteriormente enumeraré rápidamente las normas que estimo resulten aplicables en términos generales.
4. Trataré el tema relativo a las normas, al menos las más importantes de esta Ley ya sancionada y aún no promulgada, que considero no aplicables a las administraciones estadales y municipales.
5. Trataré específicamente acerca de si son o no aplicables las normas sobre el silencio administrativo consagradas en la Ley de Procedimientos Administrativos también a estas administraciones y a los distintos procedimientos que se regulan en los diversos instrumentos jurídicos a ese nivel de administración.
6. Me referiré como punto especial, a la importancia que tiene la aplicación de ese ordenamiento general nacional que está a punto de ser

puesto en vigencia sobre aspectos contemplados en ordenanzas municipales de mucha importancia, como son las que abarcan el ámbito del urbanismo, de la arquitectura, de la zonificación y quizás también del ordenamiento de la ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas.

Quiero, a título de introducción necesaria y habida consideración de que me corresponde ser el último conferencista en esta jornada donde han intervenido tan ilustres invitados, decir que pareciera que estuviese en el ambiente una conclusión en el sentido de que la referida Ley —la llamaremos así— en realidad, lejos de venir a completar o a perfeccionar nuestro sistema jurídico, va a resultar o podría resultar negativa. Nelson Rodríguez, no tanto como profesor de Derecho Administrativo, como en su calidad de presidente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuando hizo los comentarios a la magnífica charla del organizador de este curso, Brewer Carías, dijo concretamente, que dicha Ley o dicho Proyecto de Ley le resultaba totalmente atécnica y confusa. Yo comparto algunas de las críticas que con lujo de detalles se han venido formulando por los distintos expositores. La comparto posiblemente en un 90 por ciento, pero la calificación dura —tan dura diría yo— que ha dado Nelson y tan sincera, porque seguramente él la siente, yo no la comparto en su totalidad. Yo diría que es una Ley que contiene muchos atecnicismos y algunas o tal vez numerosas confusiones, pero pienso sinceramente, que se trata de una Ley que tiene muchos aspectos positivos y que es producto de una gran cantidad de estudios realizados en diferentes fechas por valiosos investigadores y profesores de Derecho Administrativo, hombres y mujeres que han dedicado buena parte de su vida a los estudios jurídicos en el país y desde hace mucho tiempo se ha venido sosteniendo que una Ley de Procedimientos Administrativos constituye un pilar fundamental para la reforma administrativa de cualquier país y en especial, de un país de las características del nuestro. Siempre he sostenido que desde el punto de vista lógico, es preferible tener primero una Ley de Procedimientos Administrativos y luego, una sobre la jurisdicción contencioso-administrativo. Ya tenemos una Ley que aun cuando no se llama así, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, es la equivalente parcialmente a ella, cual es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; pero pienso que para que el contencioso-administrativo tenga mejores bases y sea mejor aprovechado en defensa de los intereses de los administrados y también de los actos que ha de producir la administración con base al principio de legalidad, requiere realmente que dicha Ley se ajuste a una serie de principios que sirvan para producir la celeridad, la racionalidad, la economía procesal, el ajuste de una administración moderna realmente ajustada al principio de legalidad, espe-

cialmente al aspecto formal de que tanto nos hablaba y nos sigue hablando con una gran frescura en sus clases que ayer nos dio y que hoy nos continúa dando, el ilustre y querido maestro, Antonio Moles.

Ese principio de legalidad formal es urgente que se implante en forma definitiva en nuestras estructuras estatales y en especial en el ámbito de las administraciones públicas, aun cuando podríamos decir en la administración pública a nivel de todo el Estado, pero como todos ustedes bien saben, nuestro sistema federal nos coloca en la situación de tener que hacer consideraciones especiales no solamente para una administración pública nacional en diferentes facetas, sino además con relación a las administraciones públicas estatales y a las públicas municipales; por ello se explica que haya sido escogido como último tema, aunque tal vez ha debido ser colocado como penúltimo, porque me dio la impresión de que el tema tratado por Allan Brewer, realmente ha debido ser el de la conclusión definitiva del evento, pero se escogió ésta como última conferencia en razón también de la especialidad y de la problemática planteada con relación a estos aspectos tan importantes de la administración pública como son los relativos a los Estados y a los Municipios.

Pienso también, a título introductorio, que una ley de la naturaleza de la Ley de Procedimientos Administrativos, aun con todas sus fallas, con todos sus vicios es imperativo que sea puesta en vigencia en Venezuela. Luego tendrán que venir las implementaciones, los ajustes y la reforma de esa Ley, porque so pretexto de querer perfeccionar los instrumentos jurídicos, es mucho el tiempo que se ha perdido, son muchas las fallas procedimentales de que ha adolecido la administración que nunca pueden subsanarse definitivamente, porque precisamente han habido perfeccionistas.

De manera que yo pienso, en términos generales, que la Ley es positiva. Desde luego que no podemos quedarnos de brazos cruzados porque hay que combatir, como ya se está combatiendo, sus aspectos negativos, sus fallas; y que en ese sentido, este Seminario ha constituido un punto importante para el pensamiento jurídico venezolano que habrá de ser tomado muy en cuenta, dada la categoría de los auspiciantes, como la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el Instituto de Derecho Público, que fue fundado prácticamente por el doctor Moles, gran iniciador de los estudios de Derecho Administrativo en Venezuela y que hoy brillantemente está bajo la conducción también sabia, del todavía joven y gran profesor y maestro, Brewer Carías.

Con respecto a la aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a los Estados y a los Municipios debo dar una respuesta inmediata. Ya yo hace unos años, a finales del período constitucional anterior, le di una opinión

al para entonces Ministro de Desarrollo Urbano, doctor Padilla Fernández, quien me la requirió sobre ese Proyecto de Ley, que fue presentado por el Ministro de Justicia y que se basó en su mayor parte, en el anterior proyecto en que tanto trabajó la Comisión de Administración Pública presidida por Brewer.

Y refiriéndome concretamente a la aplicabilidad de esa Ley de Procedimientos a las administraciones estatales y municipales, consideré y aún considero, que en realidad mediante una Ley y por el solo hecho de la Ley, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, no puede establecer las normas para la organización y el funcionamiento de las esferas autonómicas, estatales y municipales. Hasta allí pareciera que la ley pudiese resultar inútil en cuanto a aplicabilidad para las administraciones estatales y municipales, pero no es así. Yo siempre he pensado y en esta oportunidad con mayor razón porque he profundizado más, que existen numerosísimas normas que están contempladas en dicha ley que son perfectamente aplicables a las administraciones estatales y municipales en virtud de sanos principios de hermenéutica jurídica que se fundamentan en la analogía.

El artículo 4 del Código Civil señala muy concretamente, que cuando no existan normas jurídicas, cuando no existan leyes para regular las situaciones jurídicas perfectamente bien, el intérprete puede acudir a la analogía, y en una sentencia del Supremo Tribunal de la República en Casación, Civil, Mercantil y el Trabajo, bajo una ponencia del doctor Duque Sánchez, se llegó a establecer jurisprudencia que se relaciona mucho con el enfoque que estoy dando a esta materia. Se trata del juicio intentado por la Municipalidad del Distrito Federal contra una empresa por cobro de bolívares en aplicación de la Ordenanza para entonces llamada de Casas, Edificios y otros Terrenos sin Construir y que actualmente se llama Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos, llamada vulgarmente Sobre Derecho de Frente. En esa oportunidad, se planteó si el demandado debía pagar con base o teniendo en cuenta la prescripción que fue alegada por él —artículo 1.980 del Código Civil— o si por el contrario, como lo sostuvo la Municipalidad, debía ser aplicada la prescripción decenal contemplada en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y nuestra Casación, que desde luego no podría acusarse de tener una tendencia yuxtapublicística, sino en todo caso yuxprivatística, llegó a una conclusión muy clara de que en realidad la prescripción aplicable era la decenal contemplada en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública. Los principios de la analogía conllevaban a la elemental conclusión de tener que aplicar normas a casos semejantes, a situaciones análogas y era análoga considerar la materia a la luz de las previsiones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y no en las disposiciones del Código Civil en el artículo 1.980.

De manera pues, que hay un asidero jurisprudencial en el sentido de que cuando exista el vacío, la laguna que en principio y desde el punto de vista técnico no debe existir en el Derecho, hay que acudir a los principios de la analogía, y esta Ley de Procedimientos Administrativos de rango nacional, frente a numerosas leyes estatales y ordenanzas municipales donde existen tantos vacíos y lagunas con relación a la solución de numerosos problemas jurídicos, con respecto a recurso, a lapso, a procedimiento en general, viene a resultar un campo extraordinario, magnífico, para integrar la juridicidad de que tanto se aspira en un Estado de Derecho. Cuando se habla del Estado de Derecho por regla general se olvidan más o menos, y "más más que menos" de los entes menores del Estado, de las bases del Estado que son los Municipios y sus respectivas administraciones municipales, y a veces también se olvida de las administraciones estatales, pero indudablemente que dentro de la configuración de un Estado de Derecho y de una integración del Derecho es necesario buscar los caminos para que esas administraciones realmente tengan un campo de juridicidad, un campo de acción sumamente interesante: todos en realidad tenemos que ver con el ámbito de las competencias municipales, mientras que son pocos relativamente los que tengan que ver en relación a asuntos del ámbito nacional.

Las materias del ámbito local municipal realmente nos atañen en nuestra vida cotidiana; la materia de urbanismo, la de impuestos tan conocidos como los de carácter inmobiliario o derecho de frente, patentes, industria-comercio, vehículos, etc., las relativas a los servicios públicos elementales como el alumbrado, el agua, etc., y que tienen que estar expresadas dentro de instrumentos jurídicos, son materias que se prestan en relación a los derechos de los administrados y de sus relaciones con la administración y por eso es muy interesante que pueda sostenerse el criterio que yo sostengo en estos momentos, en el sentido de que hay un campo magnífico de aplicabilidad, pero por analogía y no porque el legislador lo haya establecido en esta materia.

Nuestro ilustre catedrático y amigo, Casado Hidalgo, quien dictó una brillante conferencia, sostuvo que de acuerdo con el ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución era posible encontrar la competencia del Poder Nacional por medio de su Poder Legislativo para dictar normas de procedimiento en general, que pudiesen regular las actuaciones de las administraciones estatales y municipales, pero yo creo que no es muy fácil llegar a esa conclusión, aunque tal vez yo tampoco podría dar una respuesta definitiva en estos momentos. Esta norma en la cual se fundamentó el doctor Casado Hidalgo, se refiere a legislación nacional y no a ámbitos de la competencia estatal y municipal. En todo caso él, pero por otra vía, está totalmente de acuerdo conmigo, o yo de

acuerdo con él, en que existe un campo de aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a las administraciones estatales y municipales que seguramente fue tomado muy en cuenta por el autor de ese instrumento jurídico que tantas críticas, tantos enfoques y tantos calificativos tan disímiles ha merecido en múltiples oportunidades y en especial en la oportunidad de este evento.

Pienso que perfectamente bien puede determinarse cuáles son las normas de la referida Ley de Procedimientos Administrativos que puedan ser aplicables a las administraciones estatales y municipales y las voy a indicar con señalamiento de artículos que es muy importante para el manejo que ustedes están haciendo de ese instrumento fundamental que constituye el objeto de este Seminario, pero antes quiero hacer otras consideraciones de tipo previo, de tipo general, antes de entrar al detalle de la aplicabilidad que son las relativas a lo siguiente:

Observo que en esa Ley de Procedimientos o en ese Proyecto o Ley sancionada y no promulgada, no existe ninguna norma que se refiera a que la propia administración a nivel administrativo pueda intentar recurso contra actos administrativos. Todos ustedes saben, y especialmente ello se estableció desde hace mucho tiempo en España, a nivel contencioso-administrativo existe consagrado el llamado Recurso de Lesividad con base al cual la propia administración puede intentar demanda, recurso contencioso-administrativo contra sus propios actos, pero pienso que cabe perfectamente dentro de una lógica jurídica e histórica que se corresponde a nuestra realidad, que al propio nivel administrativo también existan órganos contralores que puedan ejercer el recurso jerárquico. ¿Por qué no? Cuando se establecen los recursos y se dicen que constituyen una garantía para la defensa de los derechos de los particulares, se piensa que a cada rato lo más posible es que se estén lesionando los intereses de los particulares, pero todos sabemos que más, desgraciadamente, son las veces que se producen actos administrativos que a quienes lesionan son a los intereses de la colectividad, de la administración, y esos actos administrativos quedan firmes, porque nadie, por supuesto va ejercer un recurso jerárquico contra ese acto. Yo creo que en esa aspiración tan cacareada que tenemos todos en Venezuela, de combatir la corrupción administrativa, resulta de vital importancia el que exista este tipo de instrumentos que sirvan para controlar mejor las actividades y situaciones de ilegitimidad y de oportunidad de determinados actos administrativos.

Pienso que en una próxima reforma de esta Ley de Procedimientos Administrativos que se tendrá que poner en vigencia, realmente bien valdría la pena pensar en este tipo de mecanismos porque, repito, más son las veces en países de las características del nuestro que se lesionan los intereses de la propia administración y, en consecuencia en muchas situaciones de toda la colectividad

o ciertos sectores de la colectividad mediante actos administrativos. De manera, pues, que ese es un aspecto que hay que tomar en cuenta y algo que se parece mucho al recurso de lesividad en el ámbito de lo contencioso-administrativo. Sería una especie de recurso administrativo de lesividad en parangón con el contencioso-administrativo de lesividad.

Yo creo que esto va a ayudar mucho para combatir la corrupción administrativa. En relación a ella, yo decía en un dictamen que elaboré hace algunos años en torno al enfoque general de esta materia, que una Ley de Procedimientos Administrativos estaba llamado a ser el instrumento más importante para la lucha contra la corrupción administrativa; claro, no es el único instrumento porque se necesitan numerosos instrumentos. Yo pensé y lo sigo pensando, que una Ley de Procedimientos Administrativos, ayuda más a combatir la corrupción administrativa que la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito que fue concebida bajo este ámbito; pero, tengo que expresar también que no solamente una Ley de Procedimientos Administrativos es el instrumento a quien corresponde la única responsabilidad de poner orden dentro del proceso administrativo. Yo creo que si tenemos buenas leyes administrativas especiales que regulen bien el procedimiento con base a todos los principios ya estudiados por la doctrina y la jurisprudencia esas leyes son perfectamente idóneas y en tales situaciones no tiene por qué aplicarse un procedimiento único general, porque como bien lo dijo Casado Hidalgo entre otros conferencistas, hay una naturaleza de la materia tratada que impone un tipo de procedimiento que hace muy difícil el que se pueda pensar que todos los procedimientos administrativos tengan que encuadrarse dentro de un idéntico proceso. Yo creo que esto realmente recoge el principio que los procesalistas civiles han recogido con los diferentes tipos de procedimientos especiales que han tenido, aun cuando no hay nunca la variedad en este tipo de procedimiento de la llamada jurisdicción judicial que la que podría tener el ámbito de la administración y del aspecto jurisdiccional administrativo a nivel contencioso-administrativo.

Otro aspecto previo que quiero señalar con respecto a esta materia, es que en Venezuela igualmente deben crearse instrumentos de implementación de la Ley de Procedimientos Administrativos. Varios reglamentos en relación a esta materia ayudarían muchísimo para la aplicación de la Ley, porque si ponemos la Ley por sí sola, se hace muy difícil su aplicación y sobre todo, se necesitan instructivos; instrucciones que como bien sabemos, no tienen la fuerza que tiene un instrumento normativo como un reglamento, pero sí sirven para dar orientaciones. También se necesitaría de especies de instructivos para el público; vamos a utilizar esa frase porque indudablemente que van a producirse múltiples interpretaciones, no sólo del nivel de la propia administración, del propio nivel de los órganos de la Administración, sino del nivel de la variada gama



de administrados en tan diferentes materias a las cuales se referirían los procedimientos administrativos. Esto es necesario para que pueda perfectamente bien aplicarse una Ley de Procedimientos Administrativos.

Hay también otro aspecto importante que yo considero que debemos tomar en cuenta previamente en relación a esta aplicabilidad que es, si es más aplicable a los Estados que a los Municipios. Hay que tener claro que de acuerdo con nuestro sistema federal las competencias que le fueron asignadas a los Estados fueron más pobres, mínimas. Yo hice una revisión de las más corrientes leyes estatales que existen y me encontré —e inclusive consulté con un par de profesores que han profundizado en esta materia del régimen estatal en Venezuela— que tal vez si las leyes estatales de Hacienda Pública, el Código de Policía, alguna que otra Ley de carrera administrativa estatal y de pensiones y jubilaciones contenían materia o regulaban situaciones que podrían producir actos administrativos que pudiesen lesionar derechos o intereses legítimos de administrados y que hicieran recomendables los ajustes con respecto a la aplicabilidad de esta Ley de Procedimientos Administrativos.

¿Por qué? Porque la materia urbanística que es tan amplia y tan importante en la época moderna no es de la competencia de los Estados, sino que es competencia concurrente nacional y muy especialmente a nivel municipal: la materia impositiva sabemos todos que existen muy conocidos impuestos nacionales y muy variados conocidos impuestos municipales y:

—¿Cuáles son los impuestos estatales? No hay ninguno.

Yo le pregunté a un profesor de finanzas una vez en un evento que celebramos en el Colegio de Abogados de Maracay, si él conocía alguna Ley sobre Impuesto de algún Estado y me dijo que solamente conocía una sobre impuestos de loterías que evidentemente resultaba inconstitucional. Pero, prácticamente no existen los impuestos estatales y en este ámbito de aplicación de estos impuestos indudablemente es el ámbito donde más pueden lesionarse los intereses del administrado. El régimen tributario se mete con el bolsillo de los administrados, que es una de las cosas que duele más universalmente y que son motivos de litigios.

Un resumen de las normas de la Ley de Procedimientos Administrativos que estimo aplicables a las administraciones estatales y municipales, lo he dividido así:

En primer lugar y en todo caso en principio, quizás quepa alguna excepción, pero no es el caso ni pedagógico ponerse a enfocar excepciones en este momento, las normas referidas a los derechos de los administrados. Ya el doctor Rachadell, en su conferencia, con lujo de detalles se refirió a los derechos de

los administrados considerados a títulos de garantía en los procedimientos administrativos. Yo pienso, y cualquier observador lo haría fácilmente, que todas estas normas pueden ser aplicadas por las administraciones estatales y en especial, por las administraciones municipales.

#### A) NORMAS APLICABLES A LOS ADMINISTRADOS

*Primero:* El Artículo 2 sobre derecho a petición en concordancia con el concepto de interesados que inclusive traen los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Realmente es un tipo de normas que no es ni siquiera necesario que esté establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos para que se estime que son normas aplicables. Claro, que cuando están en esa Ley de Procedimientos Administrativos y ella remite a su aplicación en cuanto sea posible, llama la atención tanto al administrador como al administrado para aplicarla. En ese sentido, yo considero de utilidad la Ley, cumple una función orientadora y es que no todo es malo en la Ley; ésta tiene sus aspectos muy positivos.

*Primero:* El Artículo 2 sobre derechos de petición en concordancia con el asuntos a los funcionarios que le competen, los cuales son responsables por las faltas que incurran además del derecho a reclamo ante el superior jerárquico. Todo ello en concordancia con los Artículos 70, 71, 80, 82 y 84. No me puedo detener a hacer un examen, alguna crítica en torno a esto porque tengo que hacer una enumeración rápida y ligera, pero este es un tipo de normas que en realidad aun cuando no estuviese consagrada en la Ley, también existen principios sobre la responsabilidad civil, sobre la responsabilidad administrativa, sobre la responsabilidad penal que aun cuando están muy mal instrumentadas, al menos en Venezuela existen. Lo que a veces ocurre en nuestro país, es que aunque hay muchas leyes, a pesar de estar vigentes, carecen de la positividad porque no hay circunstancias que permitan realmente la aplicación de la Ley; no hay voluntad de aplicación de la Ley.

En esto de la aplicación de tareas y procedimientos realmente se requiere mucho de la voluntad de la administración, de la voluntad de los administrados y de una concepción y de una mística que lleve a pensar que realmente se trate de un instrumento que se requiere para una integración del derecho, para un buen estado de derecho.

*Tercero:* Artículo 33 sobre el derecho de información que tiene el público, o sea, los administrados, a cargo de la administración; este es un derecho aplicable por las administraciones estatales y municipales.

*Cuarto:* Según el Artículo 73 y 74, 73 y 9, íntimamente relacionados con el derecho de defensa que se refiere a la notificación y al carácter de motivado

que deben tener los actos administrativos, salvo que éstos no lo requieran por mención expresa de alguna ley estatal o de alguna ordenanza, claro, también de una ley nacional según el nivel de que se trate. Estos son aspectos perfectamente bien aplicables.

*Quinto:* Según los Artículos 32 y 34, 44 y 46, estas materias de recibo de documentos sobre las inhibiciones de funcionarios, las recusaciones de funcionarios, todas estas normas son perfectamente bien aplicables. En ciertos procedimientos administrativos que han ocurrido nosotros nos hemos encontrado, por ejemplo, que algún abogado ha tratado de recusar o pedirle la inhibición a un funcionario público basándose en ciertas normas del Código de Procedimiento Civil. Ese tipo de normas llenaba una laguna legislativa.

Yo recuerdo que cuando el doctor Moles nos daba las clases, entre otros temas en los cuales insistía cuando veía esa materia de los procedimientos administrativos que tanto me emocionó a mí para escribir mi tesis de grado sobre los aspectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, nos decía que las leyes y normas de procedimiento, tenían que ser la base de todo ese ordenamiento jurídico, que no era posible concebir el estado de derecho sin ese tipo de norma porque sin ello no podría hablarse de una legalidad formal.

#### B) NORMAS APLICABLES A LA ADMINISTRACION

Las normas que yo clasifiqué como punto B), son las referidas a los derechos o potestades de la administración, que en una forma muy amplia, muy técnica y muy meritoria pero muy larga, fue expuesta por nuestra brillante profesora Hildegard Rondón. De esas potestades a las que ella se refirió, yo recogí cuatro de las que estimé fundamentales.

El Artículo 82 de la Ley, en concordancia con el ordinal segundo del 83 que trata de la Potestad Revocatoria. El Artículo 83, sobre la Potestad Anulatoria. El Artículo 81 sobre la Potestad Convalidatoria. Los Artículos 8, 73, 78 y 79, sobre la Potestad de Autotutela y el Artículo 100, sobre la Potestad Sancionatoria, de imponer sanciones.

Este tipo de potestades que corresponden a la administración pública nacional, especialmente por imperio de la Ley, ya existían antes porque así lo ha reconocido desde hace mucho tiempo la doctrina y la propia jurisprudencia. Esas son normas que no es necesario que estén establecidas; claro, es mejor que lo estén, porque el legislador no da lugar a dudas; se transforma en derecho positivo y por eso es muy peligrosa la situación de algunos países que no son Francia, por ejemplo, que pueden depender de una doctrina, de una jurisprudencia que puede ser más o menos vacilante. Se requiere en países de nuestra condición —que no creo tampoco que sea de las peores, pero que nos falta

mucho en el campo del derecho—, el que tengamos normas jurídicas que realmente logren captar los adelantos que la doctrina y la jurisprudencia hayan hecho en torno a esta materia. Precisamente en base a ello, es que se le ha dado impulso a la Ley Orgánica de la Corte Suprema y a la propia Ley de Procedimientos Administrativos; por supuesto que estas normas son también aplicables a las administraciones estatales y municipales.

Tenemos normas referidas a criterios jurídicos. Por ejemplo, el Artículo 7 sobre el criterio de actos administrativos, es muy orientador; ese criterio es valioso tanto para la administración nacional como para las administraciones estatales y administraciones municipales.

El Artículo 8 sobre ejecución de actos administrativos. Hay una serie de principios que son también fundamentales.

El Artículo 9 sobre la motivación de los actos administrativos. Ya no queda a la luz o al cambio del pensamiento de la jurisprudencia. Una vez se sostuvo que el principio general era que los actos administrativos debían ser motivados y la otra vez, que el principio general era que no tenían que ser motivados, que la motivación constituía la excepción.

Sobre la prohibición de que los actos administrativos no puedan crear sanciones ni impuestos ni otras contribuciones que no estén en leyes nacionales, leyes estatales u ordenanzas según el Art. 10. Claro que este es un principio que inclusive está recogido a nivel constitucional, pero es bueno también el principio a nivel legislativo para que sea más asequible, tanto a la administración como a los administrados. A veces los grandes principios que aparecen en la cúspide de nuestra Carta Magna suelen ser olvidados, precisamente por su altura.

El Artículo 11 sobre los nuevos criterios que no pueden aplicarse a situaciones anteriores.

El Artículo 12, sobre la proporcionalidad de la aplicación de las medidas que quede a cargo de las autoridades administrativas. Tiene que haber un equilibrio, que muchas veces es el término medio. En el Código Penal hay una norma que establece que cuando se habla de una pena de un límite máximo y un límite mínimo, lo que se ha querido decir es que lo normal es que se aplique el término medio, que un principio de enjuiciamiento criminal.

Artículo 13, según el cual un acto administrativo de un inferior no puede violar lo establecido por otro acto administrativo de un órgano superior.

En lo atinente a los artículos 14 al 17, que se refieren a los nombres de los tipos de actos que pueden producir la administración pública. Esto es muy importante porque la terminología en esta materia realmente ayuda a detectar a qué tipo de actos se refiere, cuándo es una resolución, cuándo es una instruc-

ción, cuándo es un decreto, cuándo es un acuerdo, pero resulta que ello no es aplicable a las administraciones municipales, porque existe la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establece en una forma especial en su artículo 44, cuáles son las denominaciones que hay que darle a los distintos actos administrativos generales o individuales, y entonces establece lo que se debe llamar "Ordenanza", y lo diferencia de lo que se debe llamar "Acuerdo" y de lo que se debe llamar "Resolución". Es una terminología distinta y en este caso no es aplicable la ley de procedimiento, sino la de régimen municipal.

El Artículo 18 sobre el contenido del acto administrativo.

El Art. 19, sobre los casos de nulidad absoluta de los actos administrativos. Todos estos son principios perfectamente aplicables. Artículo 20 sobre la anulabilidad; Artículo 21 sobre la nulidad parcial; Artículo 22 al 29 sobre concepto de interesados, su representación y sus deberes de colaboración con la administración. Yo digo que se trata indudablemente de principios ya consagrados para la jurisprudencia en su mayoría, por la doctrina de los autores y que desde luego, al estar consagrados como instrumentos jurídicos cobran más fuerza y son perfectamente bien aplicables, pues siempre han sido aplicables en potencia, pero a veces no se aplican por ignorancia, por descuido y porque en un estado de derecho lo lógico es que exista un ordenamiento jurídico que fuerce a la administración y a los administrados a cumplir con ese ordenamiento jurídico. Esa es la importancia y ese es el sentido pedagógico que yo le veo a esta primera ley con todas sus fallas.

Hay otros aspectos que son sumamente importantes y que para no agotar el tiempo, para no abusar tanto de ustedes y para poder hablar de algunas otras cosas que tengo acá, los voy a dejar referidos, porque cuando se lean estos trabajos o se recojan las charlas y se hagan las correcciones, entonces tendremos oportunidad de ser más precisos, de ser más técnicos y de llevar mejor el hilo de la exposición, porque ello es conveniente a los fines de que haya un mejor aprovechamiento de este material que emana de todos los conferencistas.

Una pregunta que puede constituir un epígrafe y que lo constituye, pero que yo voy a desarrollar muy rápidamente: ¿son aplicables o no las disposiciones establecidas en la Ley de Procedimientos Administrativos sobre los efectos del silencio administrativo a los procedimientos administrativos previstos en las Leyes Estadales y en Ordenanzas Municipales? En realidad, esto sería uno de los aspectos más importantes a dilucidar. Yo pienso que como principio general podríamos decir que podría aceptarse que sí son aplicables, salvo que del propio ordenamiento jurídico estatal o municipal se evidenciara que existen otras fórmulas con base a otros plazos que serían aplicables dada la especialidad y porque en realidad es una materia de sus respectivas competencias. Esto es

muy importante, en una sola ley local —vamos a llamarlo así— en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones Generales del año 78, del Distrito Sucre del Estado Miranda, se estableció en su Artículo 9 todo un tratado de la permisología en materia urbanística. Se estableció en dicha Ordenanza los pasos que hay que seguir para lograr obtener una serie de permisos que están relacionados con una materia que todos ustedes muy bien conocen y que es la que más incide en el derecho de propiedad, que es la zonificación. O sea, las necesidades de uso, lo que se puede hacer en un terreno urbano, no hay nada que incida más en ese llamado sagrado derecho de propiedad que ello. En dicha Ordenanza se establece que existen ocho etapas, la consulta preliminar; el estudio preliminar; el anteproyecto; permiso de movimiento de tierras; permiso de ejecución de obras; permiso para el proyecto definitivo; permiso para la construcción en parcelas, lo concerniente a la entrega de las áreas municipales por la urbanización a la Municipalidad, o sea, la llamada entrega de la urbanización.

Esos son ocho aspectos de suma importancia porque la variedad en las regulaciones municipales es realmente asombrosa, pero cada uno de estos ocho aspectos requieren de respuestas, de formación de actos administrativos. Ustedes hacen la consulta preliminar en un tiempo determinado, y requerirían la respuesta de ella porque si no se pasa de la consulta preliminar no llegará jamás a los otros ocho aspectos. Cada uno de esos aspectos dan la base para que se puedan producir actos administrativos.

Ahora bien, en ninguna de las normas que regulan estos ocho aspectos observo que se encuentran disposiciones que establezcan el plazo para producir las respuestas, las decisiones; es decir, los actos administrativos que en realidad es lo que viene a incidir en el ámbito de los administrados, de los interesados.

Yo pienso que como en estos casos no está establecido nada con respecto al silencio de la administración, perfectamente bien podría acogerse la tesis de que le son aplicables los plazos sobre el particular que están contemplados en la Ley de Procedimientos Administrativos, pero como esta es una materia tan delicada y que puede estar sujeta a diferentes interpretaciones, yo no me lanzaría a hacer una aseveración tan tajante sobre el particular, que no pasa de ser una simple apreciación no muy profunda, pero sí con cierta base. Sería deseable que en alguna Ordenanza se estableciera por ejemplo, una regulación de Procedimientos Administrativos que se remitiera en su mayor parte a la disposiciones de esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no cabría la menor duda porque entonces se diría que cuando no existen plazos establecidos para producir los actos administrativos, se tendrán que ajustar a los plazos establecidos en las normas que se refieren a la materia y a la Ley de Procedimientos

Administrativos. Se requiere de implementaciones. Tenemos la seguridad de que la sola Ley de Procedimientos Administrativos constituye una base fundamental, un punto de apoyo que por sí sólo no puede ser el edificio completo, ya que se requieren ordenamientos que sean comprensivos y suficientes para la gran cantidad de procedimientos administrativos. Si se ve la Ley de Procedimientos como una panacea aislada, realmente van a producirse más decepciones de las que se han producido hasta ahora, pero si se toma como punto de apoyo de la edificación de la legalidad formal a todos estos niveles, yo creo que realmente habremos dado un gran paso de avance.

## EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS ESTADOS Y A LOS MUNICIPIOS

GUSTAVO URDANETA TROCONIS

La conferencia que me ha tocado comentar, expuesta por el doctor Luis Torrealba Narváez, está referida a uno de los temas, a mi modo ver, más delicados que pueden suscitarse a partir de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Pienso que es particularmente delicado porque se trata de un tema al mismo tiempo oscuro y polémico, y la razón de ese doble carácter radica en la vinculación que el mismo tiene con la problemática de la autonomía de los entes territoriales menores de la organización venezolana, es decir, la autonomía estatal y la autonomía municipal.

En primer lugar, se trata de un tema oscuro o confuso debido a que, a nivel teórico, conceptual, hay poca claridad y precisión en relación a lo que significa verdaderamente la autonomía. Este es un término muy utilizado hoy en día en Venezuela; se habla mucho de autonomía: autonomía universitaria, autonomía municipal, Institutos Autónomos, entes con autonomía funcional, etc., aun cuando en el fondo muchas veces se esté aludiendo con ese término a realidades y fenómenos muy distintos. En concreto, no hay mucha claridad con respecto a lo que esa noción cubre, qué es lo que va implícito en ella, cuáles son los poderes que tiene un ente por el hecho de ser autónomo, hasta dónde llegan esos poderes, cuáles son las relaciones que se presentan entre el ente autónomo y las otras instancias de poder frente a las cuales se predica precisamente su autonomía. En el caso concreto de los Estados y, sobre todo, de los Municipios, es harto conocido el debate y las dudas que se plantean en torno a la tarea de establecer con precisión el ámbito y el alcance de su autonomía, tanto en abstracto como en relación al Poder Nacional.

Esta es una situación ya conocida; no es nada nueva esa imprecisión conceptual en torno a la autonomía, por lo que aparentemente no debería preocuparnos particularmente en este momento. El caso es que a ello viene a añadirse el hecho de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos hace alusión



expresa a su aplicabilidad a ciertos entes autónomos, entre los cuales figuran los Estados y los Municipios, pero lo hace de una manera quizá muy exigua, en un solo párrafo de un artículo (el aparte único del artículo 1º de la ley) y, además, no suficientemente clara y expresiva. Con ello, antes que clarificar la situación, pareciera que contribuye a hacerla aún más confusa.

En segundo lugar, se trata de un tema polémico. Este carácter —favorecido por esa situación de poca claridad conceptual, propicia al debate— obedece en gran medida a la carga de emotividad de que está impregnado el tema de la autonomía. La autonomía es un concepto jurídico y, como tal, podría perfectamente ser discutido a un nivel técnico-jurídico, como se discute en torno al concepto de contrato administrativo o sobre la existencia y el alcance de la noción de actos de gobierno, por ejemplo. Pero no sucede así y cada vez que hay un debate relativo a la autonomía, en el mismo subyace siempre esa emotividad, esos preconceptos, que no contribuyen a que surjan conclusiones técnicamente adecuadas.

Pienso que, antes de comenzar a discutir en torno a la problemática planteada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y su eventual aplicabilidad a Estados y Municipios, debería hacerse un esfuerzo en el sentido de despojarse de esas actitudes emotivas y ubicarse en el plano de lo netamente jurídico. No debe escapársenos que esto no es fácil, puesto que la autonomía, además de ser una institución jurídica, también tiene implicaciones políticas muy importantes; pero en todo caso, a nosotros nos corresponde enfocar el problema desde la perspectiva técnico-jurídica.

Yo quería aprovechar la ocasión que me ha sido brindada de comentar esta conferencia del doctor Torrealba Narváez para hacer algunas reflexiones en torno a los principales problemas teóricos que pueden plantearse a raíz de la norma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos referente a la aplicación de las disposiciones de ésta a las Administraciones Estadales y Municipales. Se trata de tres problemas distintos que, aunque interrelacionados, no deben ser confundidos, y que pueden ser formulados a través de las siguientes interrogantes:

I. ¿Es materialmente posible que un texto como el de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se aplique a una realidad como la constituida por las Administraciones Estatal y Municipal?

II. ¿Fue la intención del legislador nacional la de establecer la aplicabilidad inmediata de las disposiciones de esta ley a esas Administraciones?

III. Si ello fue así, ¿era legítima tal pretensión, habida cuenta de la autonomía estatal y municipal?

A continuación, intentaré responder sucesivamente a esas tres interrogantes.

I. El primer problema que se presenta es, pues, el de preguntarse sobre la factibilidad material, sobre la conveniencia práctica, de aplicar las soluciones normativas de una ley como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a las Administraciones de Estados y Municipios. Este es un problema de carácter más bien práctico que propiamente jurídico, a diferencia de los otros dos que analizaré más adelante. En efecto, el que la respuesta sea afirmativa o negativa no conllevaría ninguna consecuencia jurídica, pues sólo estamos tratando de interrogarnos sobre la aplicabilidad fáctica de la Ley a los Estados y Municipios, independientemente de que efectivamente la Ley pretenda serles aplicada e independientemente de que esto último sea jurídicamente posible.

Ante esta pregunta, lo primero que hay que tomar en cuenta es el hecho real de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha sido pensada básicamente para la Administración Nacional; es una ley destinada en un alto porcentaje a la Administración Nacional y, dentro de ésta, a la organización administrativa ministerial. En varias intervenciones de este Seminario ha sido puesto de relieve el que esta Ley fue hecha con la intención principal de regular la actividad administrativa directa, desplegada sobre todo por la Administración ministerial. La misma Ley en varias de sus disposiciones hace referencia expresa al Ministerio, al Ministro; pero aun cuando no haya esa referencia precisa, uno ve muchas veces que la Ley fue hecha pensando, si no exclusivamente, por lo menos en gran medida en esa parte esencial de la Administración Nacional que es la organización ministerial.

Frente a ese hecho cierto tenemos que los Estados y los Municipios presentan unas realidades administrativas bastante diferentes de la constituida por la Administración ministerial.

En cuanto al nivel estatal, en base a la autonomía organizativa de que gozan (autonomía bastante amplia y profunda porque está sometida solamente a los escasos principios que la propia Constitución establece en materia de organización de los poderes públicos estatales, pero de ninguna manera a la legislación nacional), los Estados se han dado en sus Constituciones una estructura organizativa que no es uniforme; es decir, aun cuando se observe una cierta similitud entre ellos, hay diferencias entre unos y otros Estados en cuanto a su estructura organizativa. Lo cierto es que en ningún caso la organización administrativa estatal es una transposición exacta de lo que es la organización administrativa ministerial nacional.

Pero, además de haber diferencias en lo organizativo entre ambos tipos de Administraciones, también existen diferencias en lo funcional. Así como es amplia la autonomía organizativa de los Estados, en cambio, en cuanto al ámbito

material de su autonomía, las competencias son muy exiguas. Es de todos conocido el hecho de que los Estados tienen atribuidas muy pocas competencias materiales o sustantivas; sobre todo, son muy pocas las actividades administrativas que se traduzcan o se manifiesten —como se ha dicho en este Seminario, recordando la expresión utilizada desde hace mucho por el doctor Moles Caubet— en decisiones estatuyentes, es decir, en verdaderos actos administrativos que puedan afectar autoritariamente la esfera jurídica de los particulares, incidiendo favorable o desfavorablemente en las situaciones jurídicas subjetivas de esos particulares.

Ya el doctor Torrealba Narváez señalaba esta mañana en su conferencia que, aparte de la policía, regulada generalmente en códigos y leyes estatales de policía, son pocas las materias en las cuales la Administración Estatal tiene esa posibilidad de dictar verdaderos actos administrativos, de aquellos a los cuales se destina fundamentalmente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que, en cambio, son realizados normalmente por la Administración ministerial.

En cuanto a la Administración Municipal, también encontramos significativas diferencias. Es cierto que su ámbito competencial sustantivo es mucho más amplio que el de los Estados; son muchas las materias en las cuales tiene competencia el Municipio y en cuya realización se pone en relación directa con los particulares, teniendo la ocasión de dictar actos administrativos, susceptibles de producir efectos en las esferas jurídicas de los administrados: urbanismo, policía, circulación, etc.

En cambio, en lo relativo a la organización, la estructura de la Administración Municipal es todavía más diferente de la organización ministerial nacional de lo que lo es la Administración Estatal. Los propios Municipios, a diferencia de lo que sucede con los Estados, no tienen autonomía para organizarse a sí mismos, ya que la potestad organizativa del nivel municipal está asignada a los Estados, quienes deben ejercerla de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se supone dictada para desarrollar los principios constitucionales en la materia, aunque de hecho parece que se excedió de ese propósito. Pues bien, la manera como ha sido estructurada la organización administrativa municipal, a través de esa ley nacional y de las respectivas leyes estatales, difiere mucho de la organización ministerial, tanto en lo relativo al tipo de órganos que la integran como en lo referente a sus funciones y relaciones que se dan entre ellos.

Dicho todo esto muy superficialmente, parece que la conclusión o la respuesta que se podría dar a la primera pregunta que he formulado es que este texto legal, tal como fue redactado, no es el más adecuado para ser aplicado

a los Estados y a los Municipios. Fijense ustedes que el mismo legislador pareció haber estado consciente de ello cuando, en el artículo en el cual establece la aplicabilidad de las disposiciones de la Ley o los Estados y Municipios, hace una salvedad, añadiendo la frase "en cuanto les sea aplicable". Este puede ser el sentido que se le podría dar a esa frase: el propio legislador, al aprobar esa Ley, ya sabía que no todas sus disposiciones encajarían o serían adecuadas para las Administraciones Estadales y Municipales, en razón de que éstas constituyen realidades bastante diferentes de aquélla a la cual iban dirigidas principalmente las soluciones normativas contenidas en dicha Ley.

Esto no quiere decir que nada de lo establecido en esta Ley sea susceptible de ser aplicado a los Estados y a los Municipios. En este sentido, ya el doctor Torrealba Narváez en su conferencia hizo una lista de disposiciones cuya aplicabilidad no ofrecería mayores problemas.

Haciendo una revisión somera de esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sería posible afirmar que sus disposiciones podrían clasificarse, desde el punto de vista que estoy analizando ahora, en tres categorías:

a) Unas, que serían susceptibles de ser aplicadas sin mayor dificultad. Es el caso, por ejemplo, de la norma que le acuerda valor de acto negativo al silencio administrativo (prevista en el artículo 4 de la Ley); el contenido de esa norma no ofrece problemas prácticos para ser aplicado eventualmente a estas Administraciones.

b) En cambio, hay otras normas que no podrían ser aplicadas sin ajustes o sin algún proceso de adaptación. Pienso, por ejemplo, en la norma que contempla el recurso jerárquico. No hay ningún problema para pensar que en la Administración Estadal o Municipal exista un recurso jerárquico; pero es evidente que la disposición que contiene el recurso jerárquico en esta Ley (artículos 95 y 96) no puede ser aplicada tal cual, porque allí se dice que el órgano competente para decidirlo es el Ministro y en los Estados y Municipios no hay Ministros; de pretenderse aplicar esta norma a las Administraciones de los entes territoriales menores, sería necesaria, al menos, una labor de adaptación: por ejemplo, interpretar que la palabra Ministro es sinónimo de superior jerárquico.

c) Por último, hay otras disposiciones que no serían de ninguna manera aplicables, porque sencillamente las realidades a las que se refieren no existen o son totalmente diferentes en los Estados y en los Municipios. Pueden citarse aquí, a manera de ejemplo, las normas referidas a la jerarquización de los actos administrativos (artículos 13 al 17); ya saben ustedes que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de consagrarse el principio de la jerarquía de los actos, que debe ser respetada por la Administración, se esta-

blece expresamente cómo está estructurada esa jerarquía: los de mayor rango son los Decretos, caracterizados por emanar del Presidente de la República; luego siguen las Resoluciones, adoptadas por los Ministros, y así sucesivamente. Evidentemente, esas normas no son susceptibles de aplicarse en los Estados ni en los Municipios porque simplemente se articulan sobre realidades inexistentes o totalmente diferentes.

Por todas esas razones, insisto, parece que no es la solución ideal la de aplicar una ley como esta a las Administraciones Estatal y Municipal. Incluso, si acudimos al Derecho Comparado, vemos que en España, país al cual se ha hecho referencia varias veces en este Seminario y en el cual no hay ninguna duda de que es el legislador nacional el que tiene facultad para legislar sobre los procedimientos administrativos de los entes territoriales menores (Provincias, Municipios), sin embargo, la solución acogida no es la de englobar en una sola ley tanto a la Administración Nacional como a las de las colectividades territoriales menores. En efecto, los procedimientos administrativos de estas últimas se rigen por leyes especiales, que toman en cuenta sus especificidades, y la Ley de Procedimientos Administrativos, destinada a la Administración Nacional, se aplica a aquéllas sólo con carácter supletorio.

II. La segunda pregunta que había anunciado se refiere a la intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al decir en su artículo 1º, aparte único, que "las Administraciones Estadales y Municipales... ajustarán igualmente sus actividades a la presente ley, en cuanto les sea aplicable". Al establecer eso el legislador nacional, ¿pretendió en realidad que las disposiciones de esta Ley se aplicaran directamente a esas Administraciones?

Antes que nada, debo explicar por qué me formulo esta pregunta, por qué considero que puede haber lugar a dudas sobre la intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en relación con su aplicabilidad directa a Estados y Municipios. De una manera un tanto casual, en una conversación tenida en estos días con un diputado que participó en las discusiones de este proyecto, tuve oportunidad de saber —no conozco el texto del proyecto tal como fue introducido en el Congreso— que la disposición que hoy se encuentra en el aparte único del artículo 1º de la Ley estaba redactada originalmente en una forma diferente; no se decía: "Las Administraciones Estadales y Municipales... ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable", sino que la frase era más radical, más terminante, pues decía algo así como que "las disposiciones de esta Ley se aplicarán a los Estados y a los Municipios".

Parece ser que esa redacción original suscitó algunos problemas; hubo algún prurito por parte de los miembros del Congreso, en el sentido de con-

siderar que, tal como estaba redactada esa norma, era violatoria de la autonomía de los Estados y de los Municipios y, por lo tanto, haría vulnerable a esta Ley frente a un eventual recurso de inconstitucionalidad, al menos en lo referente a esta disposición. Era, pues, necesario suavizarla un poco, matizarla de alguna manera, y con esa intención fue que se escogió esta nueva redacción, un poco matizada por dos expresiones: por la expresión “ajustarán” y por la expresión “en cuanto les sea aplicable”. Examinemos más de cerca ambas expresiones, para ver cuál pudo ser el matiz introducido por ellas, en la intención de los legisladores, y si esa intención quedó efectivamente plasmada en el texto de la Ley sancionada.

El verbo “ajustar” utilizado podría entenderse como carente de una orden imperativa directa a las Administraciones Estadales y Municipales. Así, la expresión “ajustarán” podría dar la idea de que la Ley en realidad, en la intención del legislador, no es directamente aplicable a tales Administraciones, sino que lo que se pretende es que sean el Poder Legislativo estatal y el municipal quienes se inspiren en los principios de esta Ley, los adapten a sus propias realidades y los hagan vigentes en sus respectivos ámbitos. Vale decir que las disposiciones de esta Ley no se aplicarían directamente a las Administraciones Estadales y Municipales; este aparte único del artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contendría más que una especie de exhorto, un pedimento a las Asambleas Legislativas y a los Concejos Municipales para que dicten las respectivas leyes estadales de procedimientos administrativos y ordenanzas municipales de procedimientos administrativos.

En este sentido, habría que pensar que los destinatarios de esa disposición no son las Administraciones Estadales y Municipales, sino los órganos legislativos de los Estados y Municipios, a los cuales la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos les estaría diciendo: dicten sus propias leyes en esta materia de procedimientos administrativos, guiándose por mis disposiciones, pero como ya yo sé que no todas las normas que yo contengo son adecuadas para sus respectivas Administraciones, adaptenlas de alguna manera. Y éste podría ser entonces el sentido de esa expresión: “en cuanto les sea aplicable”.

Esta tesis en un primer momento me lució sugestiva, aun cuando algo extraña o inusual, dentro de nuestro ordenamiento positivo; pero me pareció que, si la intención de los legisladores cuando cambiaron la redacción original fue la de no atentar contra la autonomía, pues algún sentido debía tener ese cambio de redacción y no el de que, de todas maneras, las disposiciones de la Ley continuaban siendo aplicables directamente a las Administraciones Estadales y Municipales. Pero hay varias razones que me hacen pensar que esa interpretación, aun cuando sugestiva, no es correcta.

a) Por una parte, porque, si observamos el encabezamiento de ese mismo artículo 1º, vemos que allí se utiliza la misma expresión, "ajustarán", referida a la Administración Nacional, respecto de la cual no hay ninguna duda de que sí hay una aplicabilidad directa, una sujeción directa a las disposiciones de esta Ley. Parece evidente, pues, que cuando el legislador empleó la expresión "ajustarán" no fue como para darle a los destinatarios de la norma un cierto margen para que fueran adecuándose a ella, sino que quiso decir que están obligados a cumplir esta Ley. Además, en la Ley de Procedimientos Administrativos española —que, como ya se ha dicho, sirvió en alguna medida de inspiración para la nuestra— también se utiliza la misma expresión, "ajustarán", en el sentido de que esa Ley es obligatoria para las Administraciones sujetas a ella.

b) La otra razón es que los destinatarios de la disposición que estoy comentando están expresamente identificados en ella, y no se trata de los órganos legislativos de los Estados y Municipios. Voy a leerla de nuevo para que ustedes se fijen: "Las Administraciones Estadales y Municipales... ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable". Una cosa muy diferente habría sido si se hubiera dicho: "Los Estados y los Municipios adecuarán las disposiciones de esta Ley a sus actividades administrativas". Pero no; a quienes se destina esta norma es específicamente a las *Administraciones* de esas dos categorías de entes territoriales, las cuales son, por tanto, las obligadas directamente a adecuar su conducta a las prescripciones de la Ley, es decir, a actuar conforme a ellas.

La respuesta a esta segunda interrogante es, pues, que la intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la de que la Administración Estadal y la Municipal queden sujetas directamente a sus disposiciones; sólo que, consciente de que no todas ellas van a poder serles —materialmente— aplicadas, prefirió dejar expresada esa salvedad. Pero todas las que sí sean aplicables —materialmente—, esas se aplican directamente.

III. La tercera interrogante se refiere precisamente a la legitimidad de esa intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. ¿Puede legítimamente pretender el legislador nacional dictar normas sobre esta materia con validez para los Estados y Municipios? O, formulado de manera inversa, ¿es la de procedimientos administrativos una materia incluida dentro de la autonomía estadal y municipal?

Esta es una pregunta crucial porque si la respuesta es afirmativa, es decir, si esa materia forma parte de la autonomía estadal y municipal, habrá que concluir entonces que la pretensión del legislador nacional era ilegítima; no podía el legislador nacional pretender legislar sobre procedimientos administrativos para los Estados y Municipios. La consecuencia será, obviamente, que

la norma contenida en el aparte único del artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable y que, por tanto, las Administraciones Estadales y Municipales no están sujetas al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Ahora bien, esta pregunta no es de muy fácil respuesta. Yo tengo mi opinión al respecto y se las voy a decir, pero soy consciente de que este problema dará lugar a discusiones y debates.

El método más lógico para poder llegar a saber si la materia de procedimientos administrativos entra dentro de la autonomía de los Estados y de los Municipios es el de acudir a los artículos de la Constitución en los cuales se distribuyen las competencias entre los Estados y los Municipios y el Poder Nacional, estableciéndose correlativamente los respectivos ámbitos materiales de la autonomía de esos niveles territoriales del Poder Público. El problema es que cuando uno acude a esas disposiciones constitucionales, no encuentra en ellos una solución expresa y terminante.

En efecto, en el artículo 17, que establece la lista de las competencias de los Estados (y al tratarse de materias de su competencia, entran dentro de su gestión autónoma), no encontramos de manera expresa ninguna mención a los procedimientos administrativos. Tampoco encontramos ninguna referencia expresa a esta materia ni en el artículo 30, referente a las competencias del Municipio, ni en el artículo 136, que trae la larga lista de competencias del Poder Nacional.

Sin embargo, en este último artículo de la Constitución, en el 136, se incluye un ordinal, el 24, en el cual textualmente se dice: "(Es de la competencia del Poder Nacional): 24. ...la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos;...". Esta disposición constitucional ha sido señalada en este Seminario por algunos conferencistas (el profesor Torrealba Narváez y creo que también por el profesor Luis Casado Hidalgo) como el posible fundamento para que el Poder Nacional y, más precisamente, el Poder Legislativo Nacional dictara una ley en materia de procedimientos administrativos, cuya validez fuera extensiva para las Administraciones Estatal y Municipal. Esto implica considerar que en la mención genérica que se hace en ese ordinal 24 a los "procedimientos", a secas, están implícitos los procedimientos administrativos.

De acuerdo con esta tesis, sí habría una mención expresa a la materia de procedimientos administrativos en las disposiciones constitucionales en las cuales se efectúa el reparto de competencias entre los tres niveles territoriales en que está dividido el Poder Público en Venezuela, mención que estaría incluida dentro de ese ordinal 24 del artículo 136. Si esto es así, entonces ya tenemos



la respuesta a nuestra pregunta: el legislador nacional sí es competente para dictar normas en esta materia de procedimientos administrativos con validez para los Estados y Municipios; es más, es el único competente, puesto que el citado ordinal 24 establece una reserva legal exclusiva en su favor. Por ende, no hay ningún problema para que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se aplique directamente a las Administraciones Estadales y Municipales, salvo, claro está, por lo que respecta a aquellas normas que no pueden aplicárseles materialmente por referirse a supuestos que no se dan en el nivel estatal o en el municipal, a lo cual ya hice referencia al principio.

Sin embargo, esta respuesta al problema no me parece totalmente satisfactoria. Y ello, por varias razones.

a) En primer lugar, porque la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a pesar de su nombre, no trata solamente sobre procedimientos. En efecto, como ya se ha señalado, esta Ley contiene, además de las normas propiamente procedimentales, una serie de disposiciones que rebasan ese marco, entre las cuales puedo recordar las referentes a los condicionamientos y limitaciones que se imponen a la actividad administrativa en general, las referentes a la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios, etc.

Aun cuando se acepte que los procedimientos administrativos están incluidos dentro de la mención a los "procedimientos", a secas, reservados al legislador nacional por el ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución, esta disposición podrá servir de fundamento solamente a las normas propiamente procedimentales de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por lo tanto, este argumento podría permitir afirmar sólo que esta Ley es aplicable directamente a los Estados y Municipios en lo que respecta a sus disposiciones claramente vinculadas con los procedimientos.

b) La segunda objeción la encontramos en el hecho de que todo parece indicar que esos procedimientos reservados al legislador nacional no son en realidad sino los procedimientos *jurisdiccionales*. Dicho de otra manera, los procedimientos administrativos no entran dentro de los "procedimientos", a secas, mencionados en el citado ordinal 24, porque éste se refiere sólo a los jurisdiccionales.

Un análisis más detenido de la redacción misma de esa disposición constitucional nos conduce a esa conclusión. Fíjense ustedes que este ordinal 24 es una larga enumeración de materias cuya regulación está reservada al legislador nacional, enumeración que contiene diferentes rubros separados entre sí por puntos y comas; y, precisamente, encontramos dentro de dos puntos y comas a "la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos". ¿Por qué los procedimientos fueron encerrados en el mismo rubro?: sencillamente por-

que esos procedimientos no son cualesquiera procedimientos, sino que son los relacionados con las materias señaladas antes en ese mismo rubro: procedimientos civiles, mercantiles, etc., que son, por supuesto, los procedimientos jurisdiccionales de esas materias sustantivas. Es decir, el constituyente aquí simplemente quiso reservar al legislador nacional esas materias en todos sus aspectos, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo. Con esta interpretación, que parece la más adecuada, quedan excluidos los procedimientos administrativos del conjunto de procedimientos que, según este ordinal, quedan reservados a la ley nacional.

Por lo demás, esto ha sido entendido históricamente así. Los procedimientos jurisdiccionales son los que tradicionalmente han sido reservados al Poder Legislativo Nacional, y éste ha ejercido esta competencia exclusiva dictando desde hace muchísimo tiempo un Código de Procedimiento Civil, un Código de Enjuiciamiento Criminal, etc. En cambio, los niveles estatal y municipal, también desde hace mucho tiempo, han dictado normas de rango legal sobre procedimientos administrativos (aunque de tipo especial, en materia de policía, de urbanismo y construcción, etc.) y la validez de ellas no ha sido puesta en duda, lo que significa que se ha entendido que esa materia no estaba reservada al nivel nacional.

c) Como última objeción, debo señalar la razón por la cual, en mi concepto, los procedimientos administrativos no están contenidos expresamente en ninguna de las normas constitucionales que atribuyen competencias a los Estados, a los Municipios o al Poder Nacional.

A mi manera de ver, no están expresamente mencionados porque sencillamente no hay necesidad de mencionarlos, puesto que los procedimientos administrativos constituyen un materia accesoria y no una materia sustantiva en ella misma; se trata de una materia accesoria a lo, digámoslo así, sustantivamente administrativo y es por ello que, cuando el constituyente distribuye entre estas tres categorías de entes territoriales las diferentes competencias administrativas, es decir, los diferentes sectores dentro de los cuales habrán de desplegar su actividad las respectivas Administraciones territoriales, implícitamente está atribuyendo a cada uno de aquellos entes la facultad para dictar las normas que van a regular la manera (es decir, los procedimientos) como sus Administraciones han de desarrollar esa actividad administrativa para la cual son competentes.

Esto es fundamental. De considerarse que los procedimientos administrativos no están atribuidos a ninguno de los tres niveles territoriales del Poder Público, debería entrar a funcionar el mecanismo previsto en la Constitución precisamente para ese tipo de situaciones: aplicar el ordinal 7º del artículo 17, que atribuye la competencia residual a los Estados, lo cual parece absurdo; a

menos que se considere que se trata de una materia que "por su índole o naturaleza", según el ordinal 25 del artículo 136, deba corresponder al Poder Nacional, lo cual parece excesivo.

Pero no hay necesidad de aplicar esos mecanismos, porque el hecho es que sí hay una atribución de competencias, aunque implícita, en materia de procedimientos administrativos: los tres niveles territoriales tienen implícitamente asignada la facultad de dictar leyes sobre procedimientos administrativos pero, evidentemente, en forma limitada, solamente hasta la posibilidad de regular la actividad administrativa para la cual es competente cada uno de esos niveles territoriales.

Yo creo que esta es la respuesta correcta a la última pregunta formulada, respuesta que nos lleva a la conclusión de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable ni a la Administración Estatal ni a la Municipal. En esto tengo que diferir un poco del profesor Torrealba Narváez; yo creo que esta pregunta no admite más que dos respuestas posibles y opuestas: o sí, o no, pero no una posición intermedia. Es decir, o bien esta Ley no viola la autonomía estatal y municipal, y entonces se aplica a los Estados y Municipios, claro que con los debidos matices derivados de las especificidades estructurales y funcionales presentes en esas Administraciones territoriales; o bien, si es una materia incluida dentro de la autonomía municipal y estatal y, en ese caso, no se les puede aplicar esta Ley, a pesar de lo que ella establece en su artículo 1º, aparte único, el cual es simplemente inconstitucional.

No se me escapa que esta posición puede resultar antipática. Cuando esta Ley ha sido acogida —con justa razón— como un instrumento altamente positivo hacia el mejoramiento de nuestra Administración Pública, como un paso hacia la perfección del Estado de Derecho, etc., ahora hay alguien sosteniendo aquí que precisamente algunos de los sectores de la Administración en que se presentan mayores problemas de ineficacia, lentitud o arbitrariedad, están excluidos de la aplicación de la Ley.

Pero yo creo que la situación no es tampoco totalmente desesperada. En primer lugar, porque no es cierto que haya una absoluta carencia de normas sobre procedimientos administrativos en los Estados y Municipios; como ya se ha señalado, hay leyes estatales y ordenanzas municipales con normas sobre procedimientos especiales; lo que no hay probablemente son ordenanzas generales o leyes estatales generales sobre procedimientos administrativos, pero es posible que ahora los legislativos estatales y municipales se vean estimulados a dictarlas. Pero aun cuando existan lagunas en algún Municipio o Estado, el juez tendrá que acudir a los medios normales de integración del ordenamiento positivo: la analogía y los principios generales del Derecho. Y, por esta vía,

las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos pueden cumplir una importante función: si bien no podrían aplicarse por analogía (ya que ésta supone que la norma aplicada analógicamente forme parte del ordenamiento jurídico aplicable, y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no forma parte del ordenamiento jurídico municipal ni del estatal), podrían serlo indirectamente, al menos algunas de ellas, a título de principios generales del Derecho.

Esto es, pues, lo que quería decirles en torno a los principales problemas planteados por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y su eventual aplicabilidad a los Estados y a los Municipios, los cuales deberán irse resolviendo a nivel de su ejecución práctica.



## FORO

### EL PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

LUIS HENRIQUE FARIAS MATA

Con sumo gusto he aceptado la invitación para participar en este foro con el deseo de colaborar en la cristalización de una idea que me parece encomiable como es la de la libre discusión de todos estos misteriosos proyectos que luego culminan en ley.

Por las preguntas previas que algunos de los participantes en el Seminario me han formulado, me veo precisado a esclarecer algo en relación con el título que en el programa aparece anunciado —por acuerdo entre el organizador y los intervinientes en él— como: “El proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. La verdad es que ese rótulo resulta pretencioso y, al mismo tiempo, púdico; pretencioso, porque no era nuestro propósito analizar todo el interesante proceso de formación de la ley, sino más bien insistir en una parte de él, aquella de la cual hemos tenido una vivencia; y púdico, porque estuvimos tentados, al unísono, de darle otro título que no nos hemos atrevido a poner en letra de imprenta, pero que —si me permiten las licencias de lenguaje que una conferencia excusa— era el de “Vicisitudes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Casi me arrepiento de no haber dado a la imprenta este título, más expresivo y adecuado no sólo al tema sino también al tono que vamos a dar a nuestra intervención, la cual, habida cuenta de la disciplina organizativa y científica a las que los ha sometido a ustedes el Seminario durante estos días, va a ser bastante informal.

Encuentro, les decía, este tipo de reuniones encomiable porque tienen como propósito analizar las disposiciones que dentro de muy poco van a ser ley orgánica de procedimientos administrativos, ya que, precisamente esta tarde, en sesión conjunta de las Cámaras, se van a discutir, finalmente, las observaciones formuladas por el Presidente de la República al proyecto de ley surgido de las discusiones en el Senado y en Diputados.

Digo que es importante que se proceda a un análisis de las disposiciones de la que en el futuro muy inmediato va a ser Ley de Procedimientos Administrativos —aun antes de su publicación en la *Gaceta Oficial*— porque estoy convencido de que este tipo de análisis colectivo realizado en Seminario, del cual ya tenemos un importante precedente en el celebrado con motivo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dio origen a una publicación de Uds. conocida y de gran importancia,\* contribuye en mucho a esclarecer el espíritu del legislador.

Justamente, a propósito del llamado espíritu del legislador, he observado que recientemente el tema ha sido examinado en una jurisprudencia surgida de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.\*\* Se dice allí —yo diría que con absoluto rigor técnico— que hay que cuidarse de entender la expresión "espíritu del legislador" como un reflejo de todo el proceso mental de las personas físicas que intervinieron en el complejo proceso de formación de la ley, desde proyectistas —normalmente a nivel de la administración— hasta legisladores, pasando por los técnicos que participan tanto a nivel del Ejecutivo como de las comisiones parlamentarias. Y ello porque, en efecto, hasta puede suceder que cuando los legisladores levantan su mano para aprobar un proyecto estén pensando en algo presente en su espíritu que no necesariamente queda plasmado en la norma. Se afirma, en síntesis, en esta jurisprudencia reciente, que hay que huir de esa tan común idea de que el espíritu del legislador es lo que han pretendido los proyectistas o aun los propios legisladores,

Estoy de acuerdo con la tesis allí planteada; pero entiendo también que ayuda en mucho a desentrañar el auténtico espíritu del legislador, conocer el proceso de creación de la norma, realizando, como es el caso de este Seminario, un análisis científico, especialmente teórico mas no exento de pragmatismo.

Pues bien, a este espíritu de recogimiento científico vamos a añadir nosotros una nota más ligera sobre el proceso de elaboración de la Ley de Procedimientos Administrativos, en la parte que nos ha tocado vivirlo; tanto más cuanto que las conversaciones y conferencias de este Seminario serán, sin duda, recogidas en una publicación, la cual, si no definitiva, al menos, despertará preocupaciones que darán lugar a que se escriban otras tantas páginas.

Hemos venido, pues, a compartir estas preocupaciones con ustedes en una forma distensa, tratando de obtener comentarios y de poner una nota de optimismo en medio del pesimismo que, sin duda, haya podido generarse ante ciertas disposiciones de la Ley. Hemos escogido como mecánica del Foro el

---

\* *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, 1979.

\*\* Sentencia del 17 de febrero de 1981.

realizar una intervención general, que pretendo sea de media hora, y que luego el doctor Orlando Tovar Tamayo acometiera la suya insistiendo sobre puntos específicos de mi exposición. Seguramente los integrantes de esta suerte de panel que constituye el presidium del Seminario realizarán, a su vez, intervenciones en relación con nuestras exposiciones.

Pienso inicialmente que entre todos estos antecedentes de la que va a ser Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos hay uno muy importante que es el de su elaboración como proyecto del Ejecutivo. Al respecto incito al doctor Brewer a que intervenga en algún momento contándonos algo de lo que él conozca de este proceso. Y nadie mejor que el doctor Tovar para narrarnos las vicisitudes del proyecto en el Parlamento. De esta manera aprovecharemos la experiencia de cada quien con miras a convertir éste en un foro vivencial, en el cual cada uno comunique sus propias impresiones y vivencias y Uds. extraigan las conclusiones.

Pues bien, en orden histórico, aunque no cronológico, mi colaboración con el proyecto comienza con una pequeña historia que ojalá ayude en algo a desentrañar el espíritu del legislador. Conocí de aquél gracias a una preocupación del Diputado Tovar, a quien el proyecto debe mucho de lo bueno que la ley tenga, ya que supo conjugar en su actuación la doble condición de legislador y de profesor universitario preocupado. El doctor Tovar me comunicó que dentro de unas horas se iba a aprobar el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, gracias a un venturoso acuerdo entre las fracciones políticas que conforman el Parlamento, ya cumplido el trámite de pase por la comisión respectiva. Quizá Tovar tuvo dudas de que yo me atreviera a poner mis pecadoras manos en tan importante asunto sin poder realizar un estudio más profundo de él. Sin embargo, estuve convencido de que un análisis, por superficial que fuera, era mejor que nada y que en algo contribuiría a mejorar o a estropear definitivamente el proyecto. Me pareció, además, que había que poner a prueba la experiencia y los supuestos conocimientos elaborando un rápido dictamen sobre aquello que se me consultaba.

Las preocupaciones que animaron al doctor Tovar a hacerme participar en el proyecto me parecieron legítimas. Y en ellas voy a centrar mi exposición:

La primera de esas inquietudes surgió del *artículo 1º* del proyecto. En la versión que se sometía a nuestro conocimiento —que era el proyecto aprobado en el Senado y listo para su sanción en la Cámara de Diputados— el artículo, que describía el ámbito de aplicación de la ley, al referirse a la Administración Central hacía una descripción minuciosa de los órganos de la misma. Sugerimos, y así fue acogido, que frente a una Ley Orgánica de la Administración Central, ya vigente, y ante una proyectada e inminente Ley Orgánica de la Admi-



nistración Descentralizada, resultaba lo más conveniente, para evitar incongruencias, que, en lugar de esa enumeración, el artículo hiciera referencia, pura y simplemente, a los órganos de la Administración Pública Nacional y de la Administración Pública Descentralizada integrados en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, aquélla ya vigente y ésta en proceso de elaboración.

Similar observación hicimos respecto al *artículo 24*, hoy *22*. En efecto, ese texto describía quiénes eran interesados en los siguientes términos: "Se considerarán interesados, a los efectos de la Ley, las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquella otras a las que se pueda dirigir una determinada actividad de la administración. Si se trata de un acto administrativo de efectos generales, se considerará interesada a toda persona que resulte afectada en sus derechos e intereses. Si se trata de un acto administrativo de efectos particulares, se considerará interesado a quien tenga un derecho subjetivo o un interés legítimo personal y directo que pueda resultar afectado por el acto administrativo". Partimos del supuesto de que es regla en los procedimientos administrativos llamados —a falta de mejor término— "internos", es decir, aquellos que se tramitan dentro del seno de la administración, que se establezca una equiparación entre ellos y el contencioso administrativo a los fines de la legitimación activa, porque si fueren diferentes los sujetos que tienen acceso a la vía administrativa de los que la tienen a la vía contenciosa, se crearían sin duda desajustes y hasta posibles incongruencias. En efecto, si, por ejemplo, el contencioso administrativo fuera más generoso en el acceso a él, extendiéndolo hasta los titulares de simples intereses, la norma que ésta estableciera se convertiría en una simple declaración demagógica porque no podrían llegar los simples interesados a la vía contenciosa sin haber agotado previamente la vía del procedimiento interno. Partiendo pues de la base de esta necesaria equiparación a los fines prácticos, y en un afán de simplificar y de evitar mayores problemas de interpretación, propusimos que, a esos fines de la legitimación activa, simplemente se hiciese una remisión a los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los cuales establecen los requisitos del caso en el contencioso-administrativo. Esta observación también fue acogida en el artículo 22 de la inminente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Otro motivo de preocupación por parte nuestra fue el artículo 42 que en el texto actual es el 39. En efecto, en ese artículo —que establece el procedimiento de la inhibición— se nos ocurrió que, en el caso de que ésta fuera declarada procedente, una manera de evitar retardos, era la de que el funcionario que la declara con lugar procediera a designar a otro que conociera del asunto. La idea fue acogida en el artículo 39.

En el artículo 50 del proyecto (hoy 47) se decía que habría de seguirse el procedimiento ordinario previsto en ese capítulo, en el caso de que la administración deba dictar un acto administrativo de carácter particular que pudiera en alguna forma lesionar un derecho subjetivo o un interés legítimo personal y directo de un administrado y para lo cual se requiriera la sustanciación del asunto. Pensamos entonces que resulta muy difícil conocer *a priori*, cuándo un acto administrativo va a afectar derechos o intereses, y por ello se nos ocurrió que el texto expresara más bien que en caso de ausencia de un procedimiento expresamente regulado por norma de aplicación preferente se seguiría el procedimiento ordinario previsto en ese capítulo.

El artículo —hoy 47— merece especial comentario porque fue uno de los que provocara observaciones por parte del Jefe del Estado. En efecto, con buen sentido, se hace una crítica en la cual se tiene perfecta razón cuando se dice que el artículo 47 da a entender que el legislador acudió al criterio de uniformar todos los procedimientos administrativos, salvo aquellos expresamente regulados en norma *de rango preeminente*; y dice el Jefe de Estado que esa expresión carece de claridad terminológica, lo cual es rigurosamente exacto, pues tratándose de una ley orgánica como es la Ley de Procedimientos Administrativos la norma de rango preeminente sería la Constitución. Afirma que si lo que se quiso decir —y en efecto fue lo que se quiso decir—, que deben aplicarse los procedimientos administrativos contenidos en otras leyes orgánicas, el criterio no es el del rango, ya que todas ellas son iguales, sino el de la especialidad, debiendo hablarse entonces de norma de preferente aplicación. Sin embargo, se añade en la observación proveniente del Jefe de Estado la palabra reglamentos, con lo cual podía entenderse que sobre el procedimiento ordinario previsto en la Ley de Procedimientos Administrativos habrán de prevalecer no sólo los procedimientos contenidos en leyes especiales sino también en reglamentos lo cual constituye una evidente falta de técnica jurídica. (Uno de mis compañeros de mesa me pasa una nota en la cual me explica que fue esa una inadvertencia y que ya fue suprimida la palabra “reglamentos”).

Enseguida nosotros pensamos que el artículo 70 (hoy 77) —que es el que encabeza el capítulo del procedimiento sumario—, el cual venía concebido de manera que se aplicara el procedimiento sumario a ciertas especies de procedimientos administrativos descritos en los artículos 6 y 50 de la Ley, debía ser reformulado en el sentido de que se dejara más bien una cierta libertad a la administración para acogerse al procedimiento sumario y, por ello, propusimos que se dijera que cuando la administración lo estimare *adecuado a la naturaleza del caso*, se pudiera seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones, el cual se iniciaría de oficio. La redacción definitiva no quedó en la forma en que nosotros la habíamos sugerido, y se dejó allí una mayor discrecionalidad

que la propuesta (cuando la Administración *lo estime conveniente*), bien que atenuada por el artículo subsiguiente en el cual se establece la posibilidad de volver al procedimiento administrativo ordinario, previa audiencia de los interesados.

Observamos enseguida en el *artículo* 82 (que pasó a ser luego el 79), que, refiriéndose a la ejecución de los actos administrativos, se decía lo siguiente: "La ejecución forzosa de los actos administrativos será revisado de oficio por la propia administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial"; añadiendo, en un segundo párrafo: "La obligación de entregar cuerpo cierto, cantidades de dinero u otros bienes fungibles será ejecutada por intermedio del juez competente, salvo las excepciones legalmente establecidas", adición con la cual se venía a complicar más la situación al acudir de nuevo a la jurisdicción judicial. Nos pareció que este párrafo debía ser eliminado y así lo propusimos.

En cuanto al artículo 96 me gustaría detenerme un poco para hacer un ligero análisis de él:

El *artículo* 96 pasó a ser el 93 del texto actual. Decía aquél: "La vía contencioso-administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes, o cuando se hubieren vencido los plazos para intentar dicho recurso administrativo sin haberlo hecho". Consagraba, pues, el texto varias posibilidades de agotar la vía administrativa o, en otras palabras, de que un acto "causara estado", a saber: la primera, que la decisión emanare del funcionario con más alta jerarquía en la vía administrativa para dictarlo; la segunda, que no se hubiere producido decisión en los plazos correspondientes, manera de agotar la vía administrativa o de lograr que un acto causare estado por silencio de la administración, que el legislador había acogido ya como una novedad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que aquí recoge de nuevo; pero, tercero, se agregaba una manera adicional de agotar la vía administrativa o de causar estado: cuando vencidos los plazos para intentar dicho recurso, sin haberlo hecho —o sea, que nos encontramos ante una negligencia del interesado, o que ha consentido el acto—, se considerara que el acto había causado estado, premiándose esa negligencia del supuesto interesado, o contrariándose su voluntad en el caso del acto "consentido", con el acceso a la vía contencioso-administrativa. Por sugerencia nuestra esa tercera y original manera de provocar que un acto causare estado fue suprimida del texto actual.

Nos enfrentamos enseguida al artículo 97 —que no creemos que debió haber sido eliminado íntegramente como sucedió— por el cual la decisión del Ministro competente pone fin a la vía administrativa salvo que acuerde la re-

posición. Sin embargo, no creo que la eliminación de este artículo sea demasiado grave, porque en el texto de otros se deja sentado que la manera ordinaria y general de agotar la vía administrativa es provocando una decisión del Ministro respectivo.

A nuestro juicio era muy importante que se suprimiera parte del artículo 99 del texto que se sometiera a nuestra consideración. Estaba concebido de la siguiente forma: "El recurso jerárquico procederá de pleno derecho cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración". O sea, que conforme a esta disposición, cuando el órgano responde en forma negativa, el recurso surge automáticamente. La redacción del artículo nos lucía semejante a las "consultas" que en los juicios de divorcio —en razón de que en ellos está interesado el orden público—, aparecen como suerte de apelación de oficio, llamada consulta en razón de que se trata de una apelación automática. Propusimos, por supuesto, que esa redacción fuera eliminada y, en efecto, así sucedió (ver *artículo 95* de la Ley).

En el *artículo 100* —comentado en el curso de la tarde por el doctor Brewer—, que es el 96 del proyecto actual próximo a convertirse en ley, relativo al recurso jerárquico interpuesto contra decisiones de los órganos subalternos y de los institutos autónomos, la observación que al respecto hiciéramos no fue acogida. Como decía esta tarde el doctor Brewer, ese artículo cambia todas las reglas del juego sobre la materia, porque, luego de haber dejado sentado en su primera parte, con acierto, que el recurso jerárquico podrá intentarse contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores de ellos, agrega: "De las decisiones de dichos órganos superiores operará recurso jerárquico por ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley". Fíjense ustedes que, en mi opinión, este artículo consagra nada más ni nada menos que la supresión, por vía general, de la autonomía de los institutos "autónomos", porque si, en efecto, técnicamente el concepto de autonomía reside en la quiebra del principio de la jerarquía administrativa en favor de ciertos entes —llamados por eso autónomos—, en el sentido de que sus decisiones pasan directamente a la vía contencioso-administrativa, ahora se les está sometiendo a la revisión jerárquica del Ministro de adscripción. Es muy probable que desde un punto de vista práctico se trate de poner fin a la anarquía reinante, y que, en ese sentido, el artículo resulte conveniente. Sin embargo, a nosotros nos pareció peligroso que se operara ese cambio sin una severa discusión al respecto y por eso sugerimos que se examinara con más cuidado, opinión que, para bien o para mal, no fue acogida.

El *artículo 104* del proyecto (hoy *100*) era comentado también esta tarde por el doctor Brewer, y por eso no deseo insistir mucho en su texto; pero, no querría terminar mi intervención sin leerles lo que estaba previsto en los

artículos 110 y subsiguientes, que creo fueron los que motivaron la más justa alarma del Diputado Tovar y su idea —yo diría desgraciada— de ponerse en contacto conmigo para revisar el proyecto.

En efecto, bajo un título V, dedicado a disposiciones transitorias y finales, que coronaba el proyecto, se establecía:

*Artículo 110.* "Contra los actos, actuaciones o acciones dispuestas por la Administración Pública que conforme a la presente ley se consideren afectados de nulidad absoluta, se puede recurrir por vía de amparo antes o durante el curso del procedimiento administrativo, observando el procedimiento siguiente:

"Toda persona o interesado que considere lesionado su derecho o su interés legítimo, personal y directo, como consecuencia de un acto administrativo afectado de nulidad absoluta conforme lo establece la Ley, tiene derecho a solicitar un mandamiento de amparo por ante el Juez de Distrito o de Departamento de la jurisdicción del lugar donde se pretenda ejecutar el acto, o del lugar donde tenga su asiento la autoridad que lo haya dictado. Recibida la solicitud el juez hará una averiguación sumaria y ordenará a la autoridad administrativa suspender la ejecución del acto. El juez podrá sujetar la decisión de suspensión al otorgamiento de caución o fianza suficiente para garantizar los resultados del procedimiento. El juez decidirá entre [*sic*] los diez días siguientes a la presentación de la solicitud acordar la procedencia o no de la declaratoria de nulidad absoluta. El recurrente que resultare totalmente vencido será condenado a costas. Contra la decisión del juez de Distrito o Departamento podrá recurrirse ante el Juez de lo Contencioso Administrativo. Contra la decisión del Juez de lo Contencioso Administrativo —¡gracias a Dios! diría yo— no se oirá recurso alguno. En la tramitación de este juicio especial los jueces, de oficio o a instancia del interesado promovente del recurso, cumplirán todos los actos necesarios".

"Artículo 111. La negativa del funcionario a suspender la ejecución de un acto administrativo o su abstención o negativa a realizar aquello que la ley ordena, podrá acarrear la responsabilidad por el gravamen irreparable o de difícil reparación que cause con su acción u omisión".

En otras palabras: mediante el desaparecido artículo 110, paralización de la administración con base en el recurso de amparo, consagrado en la Constitución como defensa de las garantías individuales, pero ni siquiera regulado todavía por la ley especial, lo cual no constituía obstáculo para que se lo utilizara por anticipado en este proyecto como manera de romper la ejecutoriedad o ejecutividad del acto administrativo. De manera que con base a ese artículo habría bastado que se dijera: "Ese acto parece afectado de nulidad absoluta", para que se suspendiera su ejecución.

Afortunadamente todo el articulado sobre la materia fue eliminado y pienso, con justo orgullo, que aunque sólo hubiera sido por eso, quedó justificada la intervención del Diputado Tovar, y la mía, a su ruego, así como la del doctor Ducharne, todas a nivel técnico.

Añadimos enseguida unas observaciones al artículo 112 del proyecto, las cuales quedaron más o menos reflejadas en el actual 108:

En efecto, el antiguo artículo 112 decía: "El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, los Gobernadores de Estado, los Concejos Municipales y demás autoridades competentes, según el caso, deberán en el año siguiente a la vigencia de esta ley dictar las normas contentivas de los procedimientos e instrucciones referentes a la aplicación de la presente ley", o sea, que se ponía en manos de autoridades de todos los niveles la reglamentación de la ley. Nos pareció sumamente peligroso y dijimos que se reflexionara un poco sobre esto. Entonces —quizá oída de prisa nuestra observación, porque el tiempo apremiaba— se adoptó la fórmula contenida en el actual *artículo 106*, en el cual se deja al Ejecutivo su originaria potestad de reglamentar las leyes.

Finalmente, en el artículo 114 (corresponde en líneas generales al actual 106) se excluía tanta y tan importante materia (fuerzas armadas nacionales, policía de seguridad, orden público, política exterior) del campo de aplicación de esta ley, que nos pareció que con tantas excepciones se enervaba la vigencia del texto proyectado.

Las anteriores consideraciones son más bien de fondo. Formulamos también observaciones formales, de las cuales las más relevantes fueron referidas a los actuales artículos 12, 38 y 41, en general acogidas; pero el tiempo apremia y no quiero abusar ni de la benevolencia de ustedes ni de la de mis compañeros del presidium.

Me ha causado profunda satisfacción compartir con tan distinguido auditorio nuestras preocupaciones en relación con este texto legal de inminente aprobación.

Yo pienso que esta apretada y apresurada exposición que he hecho describe una suerte de "vida y milagros" de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Se abren expectativas: ¿Puede la Administración venezolana resistir, así de repente, el impacto de esta ley? Acudo a una socorrida frase: ninguna ley es buena ni mala; todo depende de su aplicación. En Venezuela estamos acostumbrándonos a desear que la ley lo diga todo y que actúe como una panacea mientras los tribunales hacen poco por mejorarla a través de una interpretación adecuada. En cambio, es frecuente en otros países de dilatada evolución social, realizar proezas jurídicas con base en textos escuetos. Recordemos que el contencioso administrativo francés —tan deslumbrante desde el

extranjero— ha nacido de un par de sobrias —por decir lo menos— disposiciones bien interpretadas; y, además, que si el Consejo de Estado no hubiera tenido “pañó donde cortar” de la pesada administración francesa, no hubiera encontrado base para erigir su reputado prestigio.

Al comunicarles parte de mi vivencia de este proyecto, trato de enmendar, mediante confesión pública, los pecados que cometi al comentarlo.

\* \* \*

## ORLANDO TOVAR

Como me ha cabido en suerte que últimamente me haya dedicado más al Derecho Privado que al Público, empezaré a recordar un viejo verso de Quevedo, quien al ser demandado en reconocimiento de paternidad, contestó la demanda con una cuarteta:

*Para engendrar al nacido  
fueron sobre vos, señora,  
más gente que sobre Roma  
el Borbón por Carlos V*

Y digo esto porque tanto el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como el proyecto mismo, aparentemente no tienen padres conocidos. Todos los critican, pero nadie confiesa su paternidad. Es pues, esta ley, un engendro expósito, la cual, según algunos, tiene taras y jorobas, y según otros apenas logra un mínimo necesario para sobreexistir. Ni una posición negativa, ni una posición de encomio y de perfectibilidad para la actual ley.

Si en una democracia todos deben ser oídos y si en ella el Congreso representa al pueblo, esta ley es, a no dudar, producto del ejercicio democrático. Y no es que yo venga a defenderla por sentirme padre de la criatura. No. Yo también, para no pecar de singular, reniego de la paternidad de esta ley. Mas sé que tanto en la Cámara Senatorial como en la Cámara de Diputados se oyó la opinión de los más altos juristas especializados en Derecho Administrativo y sé que en muchos casos esa opinión fue tomada en cuenta. Mas sé también que muchos, ahora que la ley fue aprobada, se rasgan de manera hipócrita y farisea las vestiduras.

Pero poniendo las cosas en su sitio debo aclarar que como diputado me enteré de la versión aprobada por el Senado cuando una tarde veo sobre mi curul el Informe General de la Cámara de origen y el Proyecto de Ley sancionada en ella. Y para colmo, como las leyes no necesitan de informe previo

cuando pasan de la cámara de origen a la cámara revisora, prácticamente se iba a solicitar la urgencia para ser aprobado dicho proyecto en una sola discusión.

Comienzo a leer con detenimiento el trabajo del Senado y me tropiezo con esas "figuras aberrantes" de las cuales ya nos habló esta tarde el Profesor Farías. Impresionado me dirijo al actual Presidente de la Cámara, a quien le tocó introducir el proyecto cuando desempeñaba la Cartera de Justicia. La respuesta del doctor Sánchez Bueno no se hizo esperar: "chico, eso lo aprobó el Senado, fue visto por todo el mundo, el Profesor Allan Brewer está de acuerdo y también el Profesor Moles; además todos los candidatos la contemplaron en sus programas y ofrecieron dictar esta ley". A lo cual contesté: "Eso es cierto, yo sé que Venezuela necesita de esta ley, que fue ofrecida tanto por los adecos como por los copeyanos y por la izquierda; se trata sólo de que el proyecto trae cosas que a mi manera de ver, como Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, me repugnan. Si no me quieres creer a mí, consulta con los técnicos en los cuales tú creas. Felizmente el profesor Sánchez Bueno me dijo: «¿a quién crees que se debe llamar?» Y contesté, al doctor Farías Mata". Nos reunimos los tres y Farías Mata compartió el criterio por mí aducido. Recibimos el encargo de preparar las observaciones que juzgáramos adecuadas y las posibles soluciones. Y contra reloj elaboramos nuestro informe, pero felizmente no se realizó la sesión en que estaba prevista la discusión, por falta de *quorum*. Tuvimos dos días más y este nuevo lapso nos permitió sistematizar mejor las críticas. El hecho es que el proyecto fue mejorado. Y aceptando el Senado las modificaciones hechas en diputados, se declaró sancionada la ley y se envió al Presidente de la República.

Es necesario pensar que esta ley pudo haber sido, en casi la totalidad de su contenido, estructurada por vía reglamentaria. La jurisprudencia venezolana, la norma constitucional que garantiza el goce de los derechos contemplados en la Carta Magna, aun cuando no haya ley reglamentaria, las facultades del Ejecutivo de dictar reglamentos vinculantes para la administración, daban fundamento más que suficiente a un Decreto Reglamentario. Pero, además, la mayoría de las críticas contra la ley provenían de criterios doctrinarios encontrados de los técnicos; mas como la formación de los administrativistas venezolanos se ha efectuado, ora en Italia, ora en España, ora en Francia, yo me preguntaba: ¿No será que en el fondo los técnicos disientan de la ley porque en ella no se aceptan las soluciones típicas de las distintas escuelas donde han sido formados? Quizá nos estemos ahogando en una bizantina discusión entre las teorías de Giannini, las interpretaciones de Martín Retortillo o la jurisprudencia del Consejo de Estado francés. De allí que acepte la responsabilidad de ser pragmático y pasando un poco sobre la pureza teórica y ante el peligro de quedarnos sin ley aprobé, con todo mi entusiasmo, la sanción del Proyecto.



Conozco suficientemente la Administración y sus funcionarios. Me ha tocado vivirla desde el punto de vista de abogado que solicita la reconsideración de una medida, que ha tenido que quejarse ante el superior, y que algunas veces no le ha tocado otra alternativa que recurrir por vía jerárquica. La conozco también como consultor que he sido de distintos despachos. Sé la fama que tenemos los abogados de que todo lo entramos y complicamos; sé lo cómodo que resulta en la Administración culpar a la Consultoría Jurídica; pero he sufrido también en carne propia la serie de mentiras con que las secretarías apuntalan el ocio de sus jefes: “El doctor no ha llegado”. “El doctor está con el Ministro”. “El Ministro salió para Miraflores”. “El doctor está en una reunión”. Y hasta en una oportunidad una secretaria me informó de sigilo: “Lo que pasa es que el doctor almorzó opíparamente y se tomó unos tragos y está indispuerto...”. Claro que le recomendé a ese jerarca que, o “cambiaba de secretaria, o la aleccionaba bien, o dejaba la mala práctica de almorzar tan copiosamente porque, o iba a perder el puesto o le iba a dar una apoplejía”.

Por todas esas razones veo como positivo el que ustedes tengan la suerte de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos haya sido aprobada.

Pero como la ley fue reparada por el Ejecutivo —no uso el término “veto” porque en nuestro derecho Constitucional éste no existe— al fin y al cabo la última palabra del proceso legislativo la tiene el Congreso, debo referirme a las observaciones hechas por el Ejecutivo. Ellas fueron aceptadas en su totalidad, y no felicito a quien lo hizo porque también un velo de misterio cubre el informe que fuera presentado al Congreso. En la Procuraduría de privado y casi por señas me indican al Ministerio de Justicia, y como si se tratara de un secreto guardado por la Excomuni6n Papale, en el Ministerio de Justicia, casi en susurro confesional, me dicen que ese “documento” salió de la Procuraduría. En fin, que a mí me llama la atención que el Ejecutivo solicite en uno de los artículos, que los procedimientos especiales establecidos en las leyes o reglamentos priven sobre el procedimiento que trae la Ley Orgánica, cuando más adelante se escandaliza de que la ley le autorice para ir adaptando, por vía reglamentaria, las prescripciones de la ley a los servicios de policía y a las Fuerzas Armadas Nacionales.

El profesor Chiossone solía decir en su amena clase de Derecho Penal: “ser o no ser”. Con justicia la Cámara no admitió la creación por vía reglamentaria de procedimientos que derogasen lo establecido en la ley.

Para terminar, señores. He tratado de presentarles como funciona el Legislativo, como actúa el Ejecutivo, pero no quedaría completa la exposición si no me refiriese al Poder Judicial el cual, a la larga, será el intérprete y el aplicador de esta ley.

Si los jueces venezolanos no se abren frente a las nuevas realidades sociales; si no entienden que por la vía de la interpretación pueden llegar a crear situaciones de justicia y equidad compatibles con la ley; si los jueces venezolanos siguen siendo, en el mejor de los casos y de buena fe, unos meros aplicadores de silogismos jurídicos, que se entretienen en el jueguito infantil del "podré o no podré", "podrá usted y haré que camine", "¿qué haré?", la ley, por muy perfecta que hubiese salido del Congreso, no cumplirá con su obligación, que es la de someter a la Administración prepotente, terca y avasalladora, al principio de la legalidad.

Antes de terminar quiero dejar en ustedes una nota de optimismo. La sola aprobación de esta ley es un paso de avance cuyas repercusiones reales serán beneficiosas al pueblo de Venezuela. Ellas dependerán, en gran parte, de la aptitud del abogado que ejerce en la Administración o contra la Administración, pero que crea en la justicia y en la democracia.



**SEGUNDA PARTE**

**TEXTOS LEGISLATIVOS**



# I. PROYECTOS DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## 1. PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (1963)\*

### DISPOSICION PRELIMINAR

#### *De la aplicación de esta Ley*

Artículo 1º La presente Ley se aplicará en todos los órdenes de la Administración Pública Nacional, incluso en los Institutos Autónomos, para la tramitación de todo asunto que no tuviere señalado un procedimiento o modo de acción especial en norma legal o reglamentaria.

Artículo 2º Las disposiciones de esta Ley se aplicarán, en cuanto fuere posible, a la organización y funcionamiento de los órganos de la administración de los Estados y de los Municipios, sin menoscabo de la autonomía que a ellos corresponda y conforme a la Constitución.

### TITULO I

#### DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS NO CONTENCIOSOS

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

#### SECCION PRIMERA

##### *De la Competencia*

Artículo 3º En todo caso en que una disposición legal o reglamentaria atribuya determinada facultad al Ejecutivo Nacional se entenderá que es la competencia del Ministro a quien corresponda la materia conforme a las normas del Estatuto Orgánico de Ministerios.

El Ministro, para decidir, se atenderá a las instrucciones generales o particulares que hubiere adoptado el Presidente de la República o el Consejo de Ministros, según los casos.

---

\* Redactado por Tomás Polanco para la Comisión de Administración Pública y publicado en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*. Año XXV, Nos. 125-126. Julio-diciembre, 1963.

Artículo 4º En todo caso en que una disposición legal o reglamentaria atribuya determinada competencia a un Ministerio, sin especificar el órgano que debe ejercerla, se entenderá que la facultad de instruir el expediente y de resolver corresponde al organismo o dependencia del respectivo Ministerio que tuviese atribuida en la materia correspondiente, jurisdicción territorial en el lugar donde fuere a ser ejercida la facultad legal o reglamentaria correspondiente.

Artículo 5º Los organismos subalternos a los cuales corresponda, conforme al artículo anterior, el ejercer una determinada competencia, están facultados para admitir escritos, dar recibo de ellos, ordenar la formación del expediente, efectuar las tramitaciones previstas por esta Ley y adoptar la Resolución respectiva.

UNICO: Los Ministros del Despacho podrán dictar normas generales a las cuales deberán someterse los órganos subalternos en el ejercicio de las competencias reguladas por los artículos 4º y 5º de esta Ley.

Artículo 6º El organismo al cual corresponda decidir sobre una determinada materia deberá hacerlo en la forma y oportunidad legal, sin poder renunciar a la competencia que para tal le corresponda, salvo cuando hubiere avocación o delegación de competencia en los casos previstos por la Ley.

Artículo 7º Todo organismo superior puede, cuando lo estime conveniente a los intereses de la Administración Nacional, avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto del cual estuviere conociendo un organismo que le fuere subalterno. La Resolución respectiva será razonada, de ella se dará noticia a los interesados que como tal aparezcan en el expediente y de ser posible será publicado en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

Artículo 8º Los Ministros del Despacho podrán, previa autorización del Presidente de la República, delegar las facultades de decisión de los procedimientos no contenciosos a que esta Ley se refiere, en los Directores Generales o Consultores Jurídicos de sus respectivos Despachos, pero en todo caso, podrán avocarse al conocimiento y decisión de cualquier asunto particular sin que ello implique revocación de la delegación general hecha.

## SECCION SEGUNDA

### *De las abstenciones y recusaciones*

Artículo 9º Todo funcionario público, que no fuere Ministro del Despacho, sea cual fuere su jerarquía, a quien corresponda conocer y decidir de cualquier asunto respecto al cual existiere causal similar a las establecidas por el Código de Procedimiento Civil para la inhibición de los Jueces, deberá, en Resolución razonada, abstenerse de seguir conociendo y remitirá el expediente a su inmediato superior.

Artículo 10. El superior jerárquico, al recibir el expediente deberá decidir, en los ocho días hábiles siguientes, si la abstención es o no procedente. Si la declara improcedente devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo. Si la declara procedente determinará el funcionario al cual corresponda decidir y que habrá de ser de la misma jerarquía del funcionario inhibido.

Artículo 11. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existieren causales de abstención y el funcionario no se hubiere abstenido:

1. La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como Superior.
2. El funcionario recusado al recibir el escrito decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación y remitirá en todo caso el expediente al superior jerárquico inmediato.
3. El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el artículo 10, pero si declarare improcedente la recusación impondrá multa de 2.000,00 a 10.000,00 bolívares al recusante.

### SECCION TERCERA

#### *De los interesados*

Artículo 12. Tendrán capacidad para promover y actuar en toda clase de procedimientos administrativos quienes conforme a la Ley sean considerados como interesados.

Artículo 13. Se presumen interesados:

1. Quienes promuevan un procedimiento administrativo como titulares de derecho o intereses legítimos.
2. Quienes, sin haber iniciado un procedimiento administrativo puedan ser afectados en sus derechos e intereses legítimos por la tramitación o la Resolución que hubiere en el mismo.

Artículo 14. Existe interés legítimo en todo ciudadano, civilmente capaz, cuando se trate de procedimientos administrativos relativos a la existencia o validez de normas legales o reglamentarias generales.

Artículo 15. En todo procedimiento administrativo no podrá actuar en representación de una persona sino quien fuere abogado y presentare poder que acredite su representación y aquellos a quienes la Ley atribuye específicamente la representación de determinadas personas.

Artículo 16. Cuando se trate de la tramitación no contenciosa de expedientes que puedan afectar derechos de los respectivos interesados, el funcionario al cual corresponda la decisión podrá imponerles la obligación de estar asistidos de abogados.

Artículo 17. Todo aquel que se considere interesado para actuar en un procedimiento administrativo ya instaurado deberá identificarse en la forma de ley y explicar razonadamente en qué consiste su interés.



Cualesquiera de los demás interesados que ya estuvieren actuando podrán negar tal carácter al presente interesado y en ese caso se abrirá un cuaderno separado, cuya tramitación no interrumpirá el expediente principal, y que será del conocimiento del Juez de Distrito o Departamento respectivo. No podrá decidirse el asunto principal sin haber habido decisión del Tribunal.

Artículo 18. Toda vez que hiciere falta notificar a un interesado de cualquier Resolución o providencia se hará a la dirección que él mismo hubiere señalado, a ese efecto, en el expediente, a menos que el mismo interesado se diere por notificado en el expediente.

#### SECCION CUARTA

##### *De las actuaciones administrativas*

Artículo 19. Se procurará realizar toda actuación administrativa con economía, celeridad y eficiencia.

Artículo 20. La Administración Pública podrá normalizar, automatizar y mecanizar el trabajo de los diferentes órganos administrativos cuando ello se tradujere en una mayor eficiencia y economía en los gastos respectivos.

Artículo 21. De todo asunto administrativo que se tramitare conforme a esta Ley o a otra disposición análoga, se formará expediente. La Comisión de Administración Pública podrá, cuando lo crea conveniente, recomendar al Ejecutivo Nacional normas generales sobre la forma de llevar los expedientes, de formarlos, conservarlos y asegurar su inviolabilidad.

UNICO: Los expedientes administrativos, en todo caso, serán llevados en forma tal que estén a la disposición de la autoridad administrativa que deba conocer de ellos, y en su caso, de los respectivos interesados. En consecuencia, no podrán ser llevados fuera de la Oficina que conociere de ellos sino cuando el respectivo Ministro exigiere que le fuere remitido o se tratase del estudio y dictamen técnico requerido por la materia, previa orden expresa del funcionario respectivo y bajo la responsabilidad de quien lo recibiere.

Artículo 22. Los expedientes administrativos que no se refieran a asuntos relacionados con la seguridad interior del Estado, relaciones diplomáticas, defensa nacional y otras materias declaradas reservadas por el Ejecutivo Nacional, no se considerarán formando parte de los Archivos Oficiales hasta no estar terminados, serán públicos y estarán al alcance de todo interesado dentro de las normas reglamentarias que al efecto se dicten.

Artículo 23. Los actos administrativos se producirán por el organismo competente mediante el procedimiento que para cada caso estuviere previsto por la Ley o el respectivo Reglamento.

Artículo 24. Los actos administrativos se producirán por escrito, salvo cuando su naturaleza o circunstancias exijan o permitan otra forma más adecuada de expresión o de constancia. En estos últimos casos se dejará siempre en el expediente nota escrita debidamente autorizada del contenido del acto.

Artículo 25. Cuando el organismo administrativo deba dictar un conjunto de actos administrativos de la misma naturaleza podrá refundirlos en un solo do-

cumento que expresará las personas u otras circunstancias que individualicen cada uno de los actos y sólo dicho documento llevará la forma del titular respectivo.

Artículo 26. Todo acto administrativo que contenga limitación a algún derecho, que resuelva algún recurso o que determine un nuevo criterio diferente al anteriormente establecido por el mismo organismo, deberá ser suficientemente razonado. Igual característica deberán reunir los actos administrativos a los cuales la Ley o el Reglamento exijan específicamente tal circunstancia.

#### SECCION QUINTA

##### *De la eficacia de los actos administrativos*

Artículo 27. Los actos administrativos emanados de los órganos de la Administración Nacional en la esfera de sus respectivas competencias serán ejecutivos conforme a derecho.

Artículo 28. Los actos administrativos serán válidos y producirán sus efectos desde la fecha que fueren dictados, salvo que en ellos o en la Ley o Reglamento en la cual se basen se dispusiere otra cosa.

Artículo 29. En ningún caso los actos administrativos podrán tener efecto retroactivo.

Artículo 30. Los actos administrativos que por su naturaleza sean o puedan ser de interés general, deberán ser publicados en el órgano oficial correspondiente. Los actos administrativos que solamente afecten los intereses a determinadas personas se comunicarán a éstas sin necesidad de publicación.

#### SECCION SEXTA

##### *De la nulidad y anulabilidad de los actos administrativos*

Artículo 31. Los actos administrativos son nulos en los casos siguientes:

1. Los dictados por un órgano administrativo manifiestamente incompetente.
2. Aquellos cuyo contenido sea de ejecución imposible o que constituyan en sí mismo delito.
3. Los que fueren dictados prescindiendo total y absolutamente del procedimiento legal o reglamentariamente establecido para ello.

UNICO: La nulidad de pleno derecho será declarada por el Ministro respectivo en Resolución razonada.

Artículo 32. Son anulables, utilizando los procedimientos que determine esta Ley, los actos administrativos que incurren en cualquier infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. El defecto de forma sólo determinará la anulabilidad cuando el acto carezca de los requisitos formales indispensables para alcanzar su fin o dé lugar a la indefensión de los interesados.

Artículo 33. Las actuaciones administrativas realizadas fuera del tiempo establecido para ello sólo implicarán anulación del acto cuando así lo impusiere la naturaleza del término o del plazo.

Artículo 34. La invalidez de un acto no implica la de los sucesivos en el procedimiento que sean independientes del primero. La invalidez parcial de un acto administrativo no implica la de las demás partes del mismo que sean independientes de aquélla.

Artículo 35. La Administración Nacional podrá convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan. Si el vicio consistiere en la incompetencia, la convalidación podrá realizarse por el superior jerárquico de aquel funcionario u organismo que dictó el acto convalidado. El acto convalidado surtirá todos sus efectos desde la fecha de la convalidación. Cuando la anulabilidad dependa de la falta de alguna autorización podrá ser convalidado el acto mediante el otorgamiento de la misma por el órgano competente. Esta norma no se aplicará en el caso de que la omisión fuere de informes o de propuestas exigidas con carácter obligatorio.

#### SECCION SEPTIMA

##### *Términos y plazos*

Artículo 36. Los términos establecidos en esta Ley o en otras disposiciones legales o reglamentarias, obligan por igual tanto a la Administración Pública como a los particulares para la tramitación y atención de los asuntos correspondientes.

Artículo 37. La Administración podrá extender los plazos acordados en materia procedimental cuando no se perjudique con ello los derechos de nadie y, en tal caso, se dará aviso a todas las personas interesadas.

Artículo 38. Todo plazo se empezará a contar siempre el día hábil siguiente a la fecha del acto que diere lugar a la apertura del mismo.

Artículo 39. Siempre que no expresare la Ley otra cosa, los plazos se contarán por días hábiles.

En ningún caso se considerarán días hábiles los días considerados como feriados por disposición de la Ley, los días declarados de fiesta nacional y los días sábados. Cuando por cualquier circunstancia en un día determinado la Oficina encargada de la tramitación de un asunto no hubiera estado abierta al público, dicho día no se contará para los efectos del cómputo de los plazos que corrieren en los expedientes respectivos. De ello se dejará constancia escrita en tales expedientes si así fuere solicitado por los interesados.

#### SECCION OCTAVA

##### *Publicidad de los expedientes administrativos*

Artículo 40. Todo interesado en un expediente administrativo que no se refiere a asuntos que el Ejecutivo Nacional o la Ley declare reservados, tiene derecho a enterarse del estado de su tramitación y recavar para tal fin la información respectiva de la Oficina que tramitare dicho expediente.

El ejercicio del derecho consagrado en el artículo precedente estará sujeto a las limitaciones que en cuanto a tiempo y lugar determine la autoridad administrativa para cada oficina.

Artículo 41. Al presentar un documento podrá cualquier interesado acompañarlo de una copia, a fin de que previo cotejo de la misma la autoridad administrativa se la devuelva debidamente certificada.

Artículo 42. Los particulares podrán pedir la devolución de todo documento original que hubieren presentado a la Administración Pública, en cuyo caso se dejará, a costa del solicitante, copia certificada del mismo en el texto del expediente.

Artículo 43. Toda Oficina que tuviere a su cargo la tramitación de expedientes administrativos, tendrá un registro en el que se asentará todo escrito, comunicación u oficio que fuere presentado o que se reciba de otra dependencia cualquiera. Los reglamentos internos y las Resoluciones que al efecto dictaren los Ministros del Despacho, fijarán de acuerdo a las normas técnicas que al efecto elabore la Comisión de Administración Pública, la forma como habrá de manejarse el registro a que este artículo se refiere.

Artículo 44. A todos los efectos pertinentes se entenderá como recibo por la Administración todo escrito, documento o expediente en el cual existiere constancia de su recibo por la Oficina a que el artículo anterior se determina.

## CAPÍTULO II

### *El procedimiento*

#### SECCION PRIMERA

Artículo 45. Los procedimientos administrativos podrán iniciarse de oficio o a instancia de persona interesada.

Artículo 46. El procedimiento podrá comenzar de oficio por decisión de la autoridad administrativa respectiva o siguiendo instrucciones que a tal efecto le comunique su superior jerárquico inmediato.

Artículo 47. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, el respectivo escrito deberá hacer constar:

1. Identificar del interesado con expresión de sus nombres y apellidos, domicilio, profesión, estado civil y Cédula de Identidad.
2. Hechos, razones y pedido que contenga, expresando con toda claridad las pretensiones a que aspire.
3. Lugar en que el escrito ha sido redactado, fecha de su presentación y firma de los interesados.
4. Funcionario u organismo al cual está dirigido.
5. Referencia a los anexos que lo acompañen si tal es el caso.
6. Toda otra determinación que exijan normas legales y reglamentarias expresas.

Artículo 48. Toda persona que conforme a esta Ley pueda ser considerada como interesada tendrá derecho a producir escritos, solicitudes y exigencias a la Administración Nacional en las materias de su respectiva competencia.

Artículo 49. Toda autoridad u organismo que recibiere una solicitud o escrito de un particular, solicitando que se inicie un proceso administrativo, deberá de inmediato decidir la apertura del expediente correspondiente y si fuere el caso abstenerse de hacerlo mediante resolución razonada de la cual indique los motivos por los cuales procede en tal forma.

Artículo 50. Cuando en el escrito o solicitud dirigido a la Administración Pública faltare a cualquiera de los requisitos exigidos por el artículo 47 de esta Ley, el funcionario que lo reciba procederá a devolverlo a la persona interesada que lo presentare a fin de que en el plazo de diez días proceda a su rectificación; si tal no se hiciere se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo.

Artículo 51. Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina de la Administración, conforme a lo dispuesto en esta Sección, tuviere relación íntima o conexión importante con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina podrá el jefe de la oficina respectiva ordenar la acumulación de ambos procedimientos. Los particulares podrán solicitar también que tal acumulación sea acordada. La acumulación en ningún caso alterará o perjudicará la tramitación de cualesquiera de los dos procedimientos en todo aquello que no afecte en los derechos o intereses de los solicitantes.

## SECCION SEGUNDA

Artículo 52. Todo procedimiento se impulsará de oficio en todo el conjunto de sus trámites, salvo en aquellas porciones del mismo en que la Ley exija específicamente participación de los interesados.

Artículo 53. En el despacho de los asuntos relativos al funcionamiento de una oficina se respetará riguroso orden de presentación de los mismos a menos que el jefe de la oficina, por Resolución motivada de la cual se dejará copia en el expediente, resolviere alterar dicho orden cuando las circunstancias especiales de servicio así lo aconsejaren. La infracción de lo impuesto en este artículo acarreará responsabilidad para el funcionario que hubiere faltado a él.

Artículo 54. Toda persona que hubiere introducido algún escrito ante la Administración y que observare que en la tramitación del mismo no se respetaren los plazos y demás formalidades establecidos por esta Ley, o por otra que rigiere la materia, tendrá derecho a quejarse al superior jerárquico inmediato explicando razonadamente las circunstancias por las cuales presenta la queja respectiva.

Artículo 55. El superior jerárquico al recibir el escrito de queja pedirá informe al funcionario inculpado y en el término de 8 días resolverá lo pertinente. Si la declaración del funcionario superior fuere declarado improcedente la queja, impondrá una multa de Bs. 100,00 a Bs. 1.000,00 al interesado recurrente. Si la queja fuere declarada procedente se amonestará al funcionario subalterno que hubiere dado origen a ella y en caso de reincidencia o falta grave podrá seguirse la apertura del procedimiento que para tal efecto determina la norma sobre Carrera Administrativa. La Resolución del Superior no dará origen al recurso jerárquico alguno.

### SECCION TERCERA

Artículo 56. Deberá notificarse a todo interesado toda resolución que afecte sus derechos o intereses.

Artículo 57. La notificación a que se refiere el artículo anterior deberá practicarse en el plazo máximo de diez días hábiles a partir de la resolución o acto que fuere objeto de la notificación y deberá contener el texto íntegro del acto con la indicación de si es o no definitivo y en su caso de los recursos que contra el mismo procedan, del órgano del cual debe presentarse dicho recurso y del plazo para interponerlos, sin perjuicio de que los particulares puedan intentar otros recursos si así consideran conveniente a sus intereses.

Artículo 58. Si la notificación fuere defectuosa surtirá todos sus efectos desde el momento en que el interesado decida acogerse a ella.

Artículo 59. Surtirá todos los efectos de la notificación realizada conforme a los artículos anteriores la imposición que el interesado hiciera personalmente en el expediente del contenido del acto que pueda afectar sus derechos e intereses.

Artículo 60. Las notificaciones se realizarán mediante oficio, carta, telegrama o cualquier otro medio que permita tener constancia de la recepción, de la fecha e identidad del acto notificado y, en todo caso se remitirá a la residencia del interesado determinada a tal efecto en el expediente respectivo conforme a lo pautado en el artículo 18 de esta Ley. Se presumirá conocida del destinatario la notificación llegada por correo certificado a la dirección determinada conforme al artículo 18 de esta Ley.

Cuando por cualquier circunstancia se ignore la dirección a la cual deba dirigirse la notificación a que se refiere esta Sección, ella se hará mediante publicación del texto respectivo en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

### SECCION CUARTA

Artículo 61. En todo procedimiento administrativo, el órgano encargado de decidir podrá consultar a los organismos técnicos oficiales sobre determinados aspectos del expediente o del asunto que puedan requerir conocimientos especializados. En todo caso, se dejará constancia escrita en el expediente de la decisión de oír en consulta otro organismo y se expresará con claridad a qué extremos se referirá el dictamen solicitado.

Artículo 62. Salvo disposición expresa de la Ley, los informes que fueren evacuados conforme al artículo anterior, no significarán para el órgano que debe decidir obligación de acogerse al criterio sustentado en el mismo.

Artículo 63. Todo informe solicitado conforme a lo dispuesto en esta Sección será evacuado en el término máximo de quince días hábiles, salvo cuando la naturaleza del asunto requiera uno mayor, que en ningún caso excederá de tres meses.

Artículo 64. Cuando el informe solicitado conforme a lo dispuesto en esta Sección no fuere evacuado en su término, el procedimiento seguirá su curso sin que por tal falta pueda ser paralizado.

## SECCION QUINTA

Artículo 65. Todo interesado tiene derecho a probar los hechos que considere relevantes para la decisión de un procedimiento y para tal puede utilizar todos los medios de prueba que permite el Código Civil.

Artículo 66. Cuando cualquier interesado pretenda hacer uso de su derecho a probar hechos relevantes para la decisión, pedirá a la autoridad que tuviere a su cargo la tramitación del expediente, que se abra un lapso probatorio. Hecha tal petición, la autoridad administrativa decidirá sobre ella en los cinco días siguientes y en caso de resolverla afirmativamente, fijará el término correspondiente, que no podrá exceder de veinte días hábiles, salvo cuando se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso podrá por resolución razonada, extender hasta por veinte días más el lapso solicitado.

Artículo 67. La solicitud de pruebas no podrá ser hecha después de pasados dos meses de haberse iniciado el procedimiento.

## SECCION SEXTA

Artículo 68. Todo interesado tiene derecho a presentar a la Administración, escritos contentivos de sus puntos de vista sobre el asunto en trámite, pero la Administración no estará obligada a tomar en cuenta sino a aquéllos que fueren presentados hasta diez días después de determinado lapso de pruebas si éste se hubiere abierto y de no haber habido tal, no después de tres meses de haber sido iniciado el procedimiento.

## SECCION SEPTIMA

Artículo 69. Los procedimientos administrativos no contenciosos terminan por Resolución, por desistimiento, por renuncia al derecho en que se fundamenta la solicitud y por declaración de caducidad.

Artículo 70. La Resolución será el acto en el cual la autoridad u órgano administrativo competente, decidirá, conforme a derecho y a lo alegado y probado en el expediente, las cuestiones que hubieren sido planteadas en la solicitud y aquellas otras derivadas del expediente.

Artículo 71. Toda Resolución deberá ser motivada salvo cuando la Ley expresamente determine lo contrario.

Artículo 72. La Resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopte, con indicación expresa en su caso, de actuar por delegación, la expresión sucinta del caso, las razones en que se fundamente, los fundamentos legales correspondientes y la decisión respectiva. La resolución expresará además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictado y el original contendrá la firma autógrafa del funcionario o funcionarios que la hubieren adoptado y el sello de la oficina.

Artículo 73. Se considerará negada toda solicitud que no hubiere sido resuelta a los seis meses de su fecha. Esta disposición no excluye el deber de la Administración de dictar resolución.

Artículo 74. Todo interesado puede desistir de su petición o solicitud o renunciar a su derecho. Si existen varios interesados la renuncia o el desestimiento de uno o más no afecta los derechos de los otros.

Artículo 75. La renuncia o el desistimiento deben hacerse constar por escrito en el expediente.

Artículo 76. Cuando la renuncia o el desistimiento lo hicieren todos los interesados en un procedimiento, el expediente será declarado como terminado y archivado.

Artículo 77. Cuando un expediente se encuentre paralizado por tres meses y por causa imputable a quien hubiere promovido la apertura del caso, la autoridad administrativa declarará la caducidad de la instancia y ordenará el archivo del expediente.

### CAPÍTULO III

#### *De la ejecución de los Actos Administrativos*

Artículo 78. Toda Resolución dictada conforme a esta Ley deberá ser ejecutada de inmediato, a reserva del ejercicio de los derechos que determinan los artículos 88 y 126 de esta misma Ley.

Artículo 79. La ejecución forzosa de los actos administrativos será realizada por la propia administración pública, salvo cuando la Ley exija la intervención de la autoridad judicial.

Artículo 80. La ejecución de los Actos Administrativos no podrá ser paralizada por acciones interdictales.

Artículo 81. La ejecución de los actos administrativos se efectuará por los siguientes modos:

- a) Realización de lo ordenado en el Acto Administrativo por la propia Administración y por cuenta del obligado.
- b) Embargo, mediante la intervención de un Juez, de bienes del obligado.
- c) Arresto, en caso de negativa del obligado, a cumplir lo ordenado por la administración.

### CAPÍTULO IV

#### *De la revisión de los Actos Administrativos por vía jerárquica*

##### SECCION PRIMERA

Artículo 82. La Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, previo dictamen favorable del Procurador General de la República, anular los actos a que se refiere el artículo 31 de esta Ley.

Artículo 83. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la Administración no podrá anular sus propios actos que fueren declarativos o constitutivos de derechos y que hubieren quedado definitivamente firmes.



Artículo 84. La Administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que se hubiere incurrido en los Actos Administrativos.

#### SECCION SEGUNDA

Artículo 85. Contra todo Acto Administrativo proceden los recursos de apelación y de revisión.

Artículo 86. Todo recurso deberá intentarse por escrito que expresará la identificación del recurrente, la determinación del acto recurrido, las razones en que se funda, la autoridad ante la cual se interpone y el organismo para ante el cual se recurre si tal es el caso.

Artículo 87. Todo recurso de apelación o de revisión deberá intentarse dentro de los quince días hábiles siguientes a la fecha del acto recurrido.

Artículo 88. La interposición de cualquier recurso no causa la suspensión del acto recurrido, salvo cuando tal ejecución puede causar gravamen irreparable o de mucha consideración en cuyo caso, el órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar tal suspensión pudiendo, si lo estima conveniente, exigir al interesado la constitución de caución suficiente.

#### SECCION TERCERA

Artículo 89. El recurso de apelación será procedente contra todo Acto Administrativo dictado por órganos subalternos a un Ministro o al órgano supremo o superior de un Instituto Autónomo, siempre y cuando la Ley no determine que la decisión sea inapelable.

Artículo 90. El recurso de apelación se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto recurrido como ante el superior jerárquico respectivo al cual corresponde decidir la apelación.

Artículo 91. Interpuesto el recurso de apelación y pasados tres meses sin haber sido resuelto, se entenderá denegado.

Artículo 92. En todo caso en que la Ley o los Reglamentos internos de un determinado organismo administrativo no señalen otro órgano, el funcionario competente para conocer y decidir de las apelaciones será el respectivo Ministro o en su caso el órgano supremo o superior de los respectivos Institutos Autónomos.

Artículo 93. Al decidirse la apelación deberá confirmarse, modificarse o revocarse el acto impugnado. El recurso podrá decidirse ordenándose la reposición del procedimiento si hubieren habido vicios de forma en su tramitación.

Artículo 94. Contra las decisiones de los Ministros del Despacho, del Procurador General de la República, del Fiscal General de la República y del Contralor General de la República, no cabe el recurso de apelación.

#### SECCION CUARTA

Artículo 95. Una vez dictado el Acto Administrativo y que hubiere que-

dado firme por no haber sido recurrido apelación o por haberse desestimado ésta, procederá el recurso de revisión, ante el Ministro respectivo y en los siguientes casos:

- 1º Cuando hubieren aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto y que hubieren sido desconocidos para la época de la tramitación del expediente.
- 2º Cuando se hubiere incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca del expediente.
- 3º Cuando en la resolución hubieren influido en forma decisiva documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
- 4º Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiere quedado establecido en sentencia definitivamente firme.

Artículo 96. El recurso de revisión no procede sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 3º y 4º del artículo anterior, de la fecha del acto en el caso previsto en el número 2º del mismo artículo o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el número 1º del mismo artículo.

## CAPÍTULO V

### *Aplicación y apelación de las multas*

Artículo 97. La multa que no sea aplicada por los Tribunales, se impondrá en virtud de resolución motivada que dicte el funcionario autorizado para imponerla, previo levantamiento de acta donde se harán constar específicamente todos los hechos relacionados con la infracción, acta que deben firmar, según el caso, el funcionario y el contraventor, o el jefe o encargado del establecimiento u oficina. La resolución se notificará al multado, pasándosele copia de ella, junto con la correspondiente planilla de liquidación, a fin de que consigne el monto de la multa en la oficina del Tesoro en el lapso señalado en la planilla, más el término de distancia ordinario.

Artículo 98. El multado deberá dar recibo de la notificación, y si se negare a ello, ésta se le hará por medio de una autoridad civil o judicial, la cual deberá dejar constancia de este acto.

Los funcionarios administrativos podrán valerse de los de su igual o inferior categoría en el mismo ramo o de las demás autoridades civiles o judiciales, para hacer las notificaciones a que se refiere este artículo.

Si al contraventor no se le conociere residencia en el país, se le notificará por la prensa, señalándole en tal caso, un plazo de noventa días, vencido el cual se entenderá notificado. Transcurrido dicho término, el funcionario que impuso la multa esperará que venza también el de apelación ante el superior, de que trata el artículo 87 de esta Ley, y fenecido este último lapso, sin haberse inter-

puesto el recurso mencionado, el nombrado funcionario remitirá las actuaciones en consulta al Ministro del ramo para la confirmación o revocatoria de la decisión recaída en el procedimiento.

Artículo 99. Salvo disposiciones especiales, de las multas impuestas por los Inspectores y Fiscales de Hacienda y por los Administradores de Rentas Nacionales, podrá apelarse para ante el respectivo Ministro de quien dependan estos funcionarios o para ante el organismo administrativo de apelación que al efecto se creare.

Artículo 100. La apelación deberá interponerse ante el mismo funcionario que impuso la multa o ante un Juez de la localidad. El apelante deberá pagar la multa o afianzarla a satisfacción del funcionario que la impuso, requisito sin el cual no se dará curso a la apelación. El funcionario rendirá un informe circunstanciado sobre el asunto y enviará el expediente al Ministerio o al organismo previsto en el artículo anterior.

Cuando la apelación se interponga por intermedio de un Juez, éste pasará copia de ella, junto con la constancia de haberse pagado o afianzado la multa, al funcionario que la impuso, para que informe sobre el asunto y califique la fianza si la hubiere.

El informe se agregará al expediente para ser enviado al Ministerio o al organismo de apelación respectivo. El término para apelar es de cinco días hábiles, a contar de la notificación, salvo disposiciones especiales.

Artículo 101. En los casos en que la apelación fuere negada, podrá ocurrirse de hecho.

## CAPÍTULO VI

### *Del procedimiento administrativo previo a las acciones judiciales que hayan de intentarse contra la República*

Artículo 102. Quienes pretendan instaurar judicialmente alguna acción en contra de la República venezolana, de alguna Dependencia del Gobierno Nacional, o de cualquiera otro Organismo o Entidad en la defensa de cuyos intereses esté llamada a intervenir la Procuraduría General de la República, deberán dirigirse previamente y por escrito al Ministerio u Organismo al cual corresponda el asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que apoyen sus aspiraciones y presentar todos los elementos de juicio de que dispongan y que permitan formar criterio al respecto. De la presentación de este escrito se dará recibo al interesado, a menos que su remisión haya sido hecha por conducto de un Juez o de un Notario. De dicha presentación se dejará constancia al pie del mismo escrito.

Cuando la acción que se pretende instaurar tenga por objeto la reclamación de acreencias contra el Fisco Nacional, cuyo pago no esté autorizado en el Presupuesto, el interesado, antes de ocurrir el procedimiento previsto en este Capítulo, agotará los recursos administrativos a que se refiere la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 103. El Ministerio u Organismo respectivo, dentro de los treinta días siguientes a aquel en que haya recibido la representación, procederá a for-

mar expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que por su parte considere necesarios a la mejor ilustración, y remitirá dicho expediente a la Procuraduría General de la República a los fines de obtener la opinión que a este Despacho pueda merecerle el asunto.

Artículo 104. La Procuraduría General de la República, dentro de los quince días siguientes al del recibo del expediente, formulará por escrito su dictamen y lo remitirá al Ministerio u Organismo respectivo; si el criterio sustentado fuere acogido por éste, lo llevará a conocimiento del interesado dentro de los quince días subsiguientes a aquel en que lo hubiere recibido del Procurador.

Si el Ministerio u Organismo respectivo se apartare del criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, llevará a conocimiento del interesado la opinión que al efecto sustente, dentro del mismo plazo antes referido.

Artículo 105. El interesado deberá responder por escrito al Ministerio u Organismo que corresponda, si se acoge o no al criterio que se le haya comunicado; en caso afirmativo, el asunto se solucionará con arreglo a dicho criterio; y si no fuere aceptado, por el solo hecho de su respuesta negativa, quedará plenamente facultado para ocurrir por la vía judicial a dirimir la controversia existente.

Artículo 106. Sea cual fuere el resultado que se obtenga el Ministerio u Organismo respectivo deberá hacerlo saber por oficio al Procurador General de la República, dentro de los quince días siguientes a la fecha en que haya recibido la respuesta del interesado, y en ese mismo oficio, si el asunto no hubiere quedado resuelto, se autorizará plenamente al nombrado funcionario para que personalmente o por medio de alguno o de algunos de sus Abogados o por medio de alguno o algunos de sus Abogados Adjuntos, ejerza la representación de la Nación, del Fisco o de la persona o entidad respectiva, en el juicio correspondiente.

Artículo 107. Vencido el lapso de 60 días hábiles referido en los artículos anteriores, contado desde la fecha de la presentación del escrito respectivo conforme al artículo 102 de esta Ley, sin haberse notificado al reclamante el resultado de su representación, quedará este facultado para ocurrir a la vía judicial.

Artículo 108. Cuando el Procurador disienta del criterio sustentado por el Despacho respectivo, podrá excusarse de intervenir en el caso. Si aceptare dicho criterio, ejercerá la defensa ampliamente, sin que pueda invocarse, como prueba en contrario, ninguno de los antecedentes u opiniones que consten en la tramitación extrajudicial del asunto, por cuanto éstos tienen carácter conciliatorio.

Artículo 109. Los funcionarios judiciales no darán curso a las demandas que se introduzcan en contra de la República o de alguna de las Entidades u Organismos cuya defensa corresponda a la Procuraduría General de la República, sin que se acredite previamente el cumplimiento de las gestiones establecidas por los artículos anteriores.

Artículo 110. La práctica de las diligencias procedimentales señaladas en los artículos 102, 103, 104, 105 y 106, de la presente Ley, se equipara en sus efectos a la iniciación del juicio contencioso respectivo, previsto en el ordinal 9º del artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal.

TITULO II  
DEL PROCEDIMIENTO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

*Disposiciones Generales*

Artículo 111. La jurisdicción contencioso-administrativa conocerá de las pretensiones que se deduzcan con relación a los actos de la Administración Pública sujetos al Derecho Administrativo.

Artículo 112. Corresponderán a la jurisdicción contencioso-administrativa:

- 1º Las cuestiones relativas a la nulidad de los actos administrativos generales e individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder.
- 2º Las cuestiones referentes a cumplimiento, caducidad, resolución, alcance, interpretación y cualesquiera otros que se susciten a consecuencia de contratos administrativos o de concesiones otorgadas por la Administración Pública.
- 3º Las cuestiones que se susciten sobre la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, emanada de actos y hechos administrativos.
- 4º Las cuestiones que una ley le atribuya especialmente.

UNICO: Los tribunales que ejerzan la jurisdicción contencioso-administrativa podrán, en la esfera de sus respectivas competencias, 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 y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.

Artículo 113. No corresponderán a la jurisdicción contencioso-administrativa:

- a. Las cuestiones civiles, mercantiles y del trabajo, aun cuando en ellas sea parte o haya de intervenir la Administración Pública.
- b. Las cuestiones relativas a los actos de gobierno, sin perjuicio de las indemnizaciones que fueren procedentes, cuyo conocimiento corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa.
- c. Las cuestiones que se susciten en relación a las decisiones de la autoridad militar sobre méritos y ascensos de oficiales en acciones de guerra.

CAPÍTULO II

*De los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa*

Artículo 114. La jurisdicción contencioso-administrativa se ejerce por la Corte Suprema de Justicia y por las Cortes o Tribunales Superiores en lo Civil y por los Tribunales administrativos.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia indicará la Sala competente para conocer de lo contencioso-administrativo.

Artículo 115. La Corte Suprema de Justicia conocerá:

- a. En única instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se formulen en relación con la actividad de los órganos de la Administración Pública Nacional y de la Municipalidad del Distrito Federal.
- b. En segunda instancia, de los recursos que se formulen en relación con las decisiones susceptibles de apelación pronunciadas por las Cortes o Tribunales Superiores en lo Civil.
- c. En segunda instancia, en su caso, de los recursos que se formulen en relación con las decisiones del Tribunal Superior de Hacienda, del Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta y de los Tribunales Administrativos a que se refiere el artículo siguiente.

Artículo 116. Las Cortes o Tribunales Superiores en lo Civil conocerán:

- a. En única instancia, de los recursos de plena jurisdicción, cuya cuantía no exceda la cantidad de diez mil bolívares, que se formulen en relación con los órganos de la Administración Pública estatal y municipal.
- b. En primera instancia, de los recursos contencioso-administrativos que se formulen contra los actos administrativos de los órganos de la Administración Pública estatal y municipal, salvo lo dispuesto en el aparte anterior.

UNICO: El Ejecutivo Nacional podrá, cuando ello fuere necesario para el mejor funcionamiento de los Tribunales que ejercieren conforme a esta Ley la jurisdicción contencioso-administrativa, crear nuevos Tribunales unipersonales o colegiados y señalar a los mismos la zona territorial de competencia. Los tribunales a que se refiere este artículo ejercerán en la zona respectiva la competencia atribuida por esta Ley a los Tribunales o Cortes Superiores en lo Civil.

Asimismo, el Ejecutivo Nacional podrá crear, en la capital de la República uno o más Tribunales Superiores administrativos, unipersonales o colegiados, para conocer en primera instancia de los recursos que conforme a esta Ley se intenten contra los actos administrativos de la Administración Nacional centralizada o autónoma y de la Municipalidad del Distrito Federal.

Artículo 117. La organización y funcionamiento de la Corte Suprema de Justicia y de las Cortes o Tribunales Superiores en lo Civil, serán determinados por las leyes orgánicas respectivas.

### CAPÍTULO III

#### *Las Partes*

Artículo 118. Tendrá cualidad para actuar en la jurisdicción contencioso-administrativa toda persona que tenga interés legítimo, personal y directo en el asunto de que se trate, a menos que se solicite la nulidad de actos administrativos generales, en cuyo caso cualquier persona hábil tendrá cualidad para ser parte.

Artículo 119. La administración autora de algún acto, que no pueda ser revocado o anulado por ella misma, tendrá cualidad para deducir cualquiera de las pretensiones consagradas en esta Ley.

Artículo 120. Se considerarán parte demandada:

- a. La Administración de que proviniere el acto o disposición a que se contraiga el recurso, salvo en el caso previsto en el artículo anterior.
- b. Las personas que derivaren derechos del propio acto.

Artículo 121. Podrán intervenir en el proceso, como coadyuvantes de la parte demandada, las personas que tuvieren interés directo en el mantenimiento del acto o disposición que motivare el recurso contencioso-administrativo.

También podrá intervenir como coadyuvante de la Administración que demandare la anulación de sus propios actos, quien tuviere interés directo en dicha pretensión.

#### CAPÍTULO IV

##### *Actos Impugnables*

Artículo 122. El recurso contencioso-administrativo sólo será admisible contra los actos respecto de los cuales no existieren o se hubieren agotado los recursos jerárquicos o de revisión.

Artículo 123. Cuando cualquier interesado hubiere formulado una pretensión ante la autoridad administrativa, y ésta no le hubiere comunicado su decisión dentro del plazo de seis meses, se considerará denegada la pretensión formulada y en tal caso el interesado podrá interponer contra dicha negativa recurso contencioso-administrativo, si no existiere el recurso jerárquico o de revisión.

UNICO: Si la Ley estableciere un plazo distinto del determinado en este artículo para que la autoridad administrativa decida sobre las pretensiones formuladas ante ella, deberá el interesado atenerse a dicho plazo a los efectos determinados en este artículo.

Artículo 124. El recurso contencioso-administrativo podrá intentarse contra un acto administrativo individual en base a que el acto administrativo general en el cual se fundamenta la decisión recurrida, es contraria a derecho.

Artículo 125. No se admitirá el recurso contencioso-administrativo contra las decisiones de aplicación o ejecución de actos anteriores cuya validez hubiere sido declarada por la jurisdicción contencioso-administrativa.

#### CAPÍTULO V

##### *Del Procedimiento*

##### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 126. El recurso contencioso-administrativo se substanciará y de-

cidirá en la forma prevista en esta Ley. En los casos no contemplados en ella se aplicarán las normas que fueren pertinentes del Código de Procedimiento Civil.

Artículo 127. En la materia contencioso-administrativa el Juez o Tribunal no podrían proceder sino a instancias de parte, salvo en aquellos casos en que la Ley lo autorice para actuar de oficio.

UNICO: Los Tribunales que ejercieren la jurisdicción contencioso-administrativa podrán, en cualquier etapa del procedimiento, a petición del interesado, acordar la suspensión de la ejecución del acto administrativo recurrido, cuando tal ejecución pueda producir gravamen irreparable y se diere, si el Tribunal lo exige, caución suficiente.

Artículo 128. En los recursos contencioso-administrativos se puede desistir de la acción o del procedimiento, pero son inadmisibles la transacción, el convenio y el someter la controversia a la decisión de árbitros de cualquier especie.

## SECCION SEGUNDA

### *Del Procedimiento Ordinario*

Artículo 129. En todo recurso contencioso-administrativo que no tuviere señalado procedimiento especial se seguirá el procedimiento ordinario contemplado en esta Sección.

## PRIMERA PARTE

### *De la Primera Instancia*

Artículo 130. El recurso contencioso-administrativo se iniciará mediante escrito en el que deberá indicarse el Tribunal ante el cual se introduce, se identificará al solicitante, se determinará en la forma que fuere más precisa el acto que se recurre y se expresarán razones que se estimen pertinentes para solicitar su anulación.

Artículo 131. A los fines de determinar el acto que se recurre será necesario señalar su fecha y número, si lo tiene, la autoridad de la cual emanó y todo otro elemento que contribuya a su individualización. Si hubiere sido publicado deberá acompañarse un ejemplar del *Diario o Gaceta Oficial* en la cual se hizo tal publicación y en caso de haber sido solamente notificado a los interesados se acompañará un ejemplar de la respectiva notificación o copia certificada de la misma.

Artículo 132. El escrito deberá venir acompañado de los instrumentos que acrediten la representación que ostenta quien lo introdujere, si tal fuere el caso y las constancias de pago o afianzamiento de las cantidades que requiera la Ley en los casos en que así se exija.

Artículo 133. El recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos individualizados deberá ser interpuesto dentro de los seis meses siguientes a la fecha de la notificación o publicación correspondiente.

Artículo 134. El recurso contencioso-administrativo contra actos administrativos generales podrá ser interpuesto en cualquier momento.



Artículo 135. El Juez o Tribunal, al recibir la solicitud que inicie el recurso, dará por Secretaría recibo de ella y dentro de las dos audiencias siguientes, procederá a dictar auto en el cual ordenará a la autoridad administrativa de la cual emanó el acto recurrido, la remisión del expediente respectivo dentro del plazo que a tal efecto señalará y que no podrá exceder de quince días continuos, a contar de la fecha del auto respectivo.

Artículo 136. Si la autoridad administrativa no remitiere el expediente en el plazo que el Juez o Tribunal determinaren, éste le requerirá por oficio con la advertencia que de no acatar la orden judicial, serán impuestas al funcionario a cuyo cargo estuvieren las sanciones de Ley.

Artículo 137. Si a pesar del requerimiento judicial, la autoridad administrativa, dentro de las setenta y dos horas siguientes no entregare el expediente al Juez o Tribunal, éste se constituirá en la Oficina donde se encontrare el expediente, tomará posesión de él e impondrá multa de hasta un mil bolívares a quien considere responsable de los hechos. El Tribunal podrá imponer arresto de hasta ocho días a quienes se opusieren o impidieren su actuación.

Artículo 138. Recibido el expediente, el Juez o Tribunal, dentro de las ocho audiencias siguientes, decidirá si admite o no el recurso interpuesto:

- 1º Si el recurso fuere evidentemente temerario el Juez al rechazarlo podrá imponer multa hasta de un mil bolívares (Bs. 1.000,00) al recurrente.
- 2º Si al escrito faltaren alguno o algunos de los elementos requeridos por el artículo 130 de esta Ley o no estuvieren en el expediente los anexos a que se refiere el artículo 131 y 132 *ejusdem*, el Juez o Tribunal señalará plazo de no más de ocho audiencias para que el o los interesados complementen lo necesario. De no hacerlo en tal plazo, el Tribunal, a instancia del interesado, podrá otorgar nuevo plazo de no más de cuatro audiencias. Si al cabo de tal no estuviere cumplida la orden del Juez, se estimará desistido el recurso y no podrá volver a ser intentado por los mismos interesados.
- 3º El auto del Juez por el cual ordene la no admisión del recurso será apelable, cuando hubiere segunda instancia para ante el Juez o Tribunal a que ésta corresponda. Cuando hubiere una sola instancia y la decisión fuere dictada por el Tribunal en pleno ella no será recurrible. Si la hubiere dictado un Juez substanciador se podrá apelar ante el Tribunal pleno.

Artículo 139. Cuando el Juez admite el recurso ordenará el emplazamiento de los interesados mediante cartel que deberá ser publicado, en un periódico de circulación en la ciudad en la cual el recurso hubiere sido interpuesto y de no haber tal, en un periódico de la ciudad de Caracas y, de ser posible, en un *Diario o Gaceta Oficial*.

UNICO: El Juez señalará plazo para la publicación y si ésta no fuere hecha en tal tiempo, se entenderá desistido el recurso.

Artículo 140. En el mismo auto en el cual el Juez ordene emplazar por Cartel a los interesados, ordenará emplazar también al representante legal de

la administración autora del acto recurrido, salvo que dicho representante hubiere iniciado el recurso.

UNICO: Se entenderá como representante legal de la administración autora del recurso al funcionario que como tal designe la respectiva ley u ordenanza, y en falta de tal al mismo funcionario del cual emanó el acto.

Artículo 141. El emplazamiento de la administración será hecho por oficio en el cual se hará constar la oportunidad fijada por el Tribunal para que tenga lugar el acto de contestación de la solicitud.

Artículo 142. Al ordenar el emplazamiento de la Administración autora del acto y de los interesados, el Tribunal señalará oportunidad para que tenga lugar el acto de contestación a la solicitud. Tal deberá ser cualquiera de las cuatro audiencias que sigan a la fecha en la cual se deje constancia en el expediente de haber sido publicado el Cartel a que se refiere el artículo 139 de esta Ley.

Artículo 143. En la oportunidad fijada conforme al artículo anterior deberán comparecer cuantos tengan interés en el recurso. Si no compareciere el o los solicitantes se entenderá que desisten del procedimiento. Los interesados que no concurrieren no podrán posteriormente intervenir en el procedimiento en ninguna forma.

UNICO: La no concurrencia del representante de la administración autora del acto recurrido se entenderá como desistimiento del procedimiento si ella fuere también la solicitante. En caso de ser demandada tal administración la no comparecencia de su representante acarreará para éste multa de hasta quinientos bolívares (Bs. 500,00), que le impondrá el Tribunal.

Artículo 144. Todos los asistentes al acto de contestación de la solicitud deberán presentar al Juez escrito que se agregará al expediente y en el cual expresarán si están o no conforme con la solicitud hecha y las razones en las cuales se fundamenten.

Artículo 145. Si algún interesado lo pidiera o si el Juez o Tribunal lo estimaren conveniente, al terminarse el acto de contestación de la solicitud se considerará abierto el lapso probatorio.

Artículo 146. De ser abierto el lapso probatorio, será de diez audiencias para promover pruebas y de quince para evacuarlas.

Artículo 147. Las pruebas serán admitidas y evacuadas en la forma establecida en el Código de Procedimiento Civil para el juicio ordinario, pero con arreglo a las siguientes modalidades:

- a. El representante de la Administración autora del acto no podrá ser obligado a absolver posiciones juradas.
- b. Podrá deferirse el juramento a cualquier funcionario público de quien hubiere emanado el acto recurrido, pero sólo sobre cuestiones de hecho que no estuvieren relacionadas con materias reservadas de la actuación administrativa. A tal efecto, el Juez o Tribunal, oído al funcionario, decidirá sobre la fórmula del juramento que podrá ser utilizada.

- c. Si fuere pedida inspección ocular de algún archivo, expediente o documento y el Tribunal la admitiere, la diligencia judicial será cumplida salvo que el Ministro del cual dependa el respectivo archivo o expediente o registro, disponga que el mismo fuera reservado, siempre bajo orden expresa del Presidente de la República. En tal caso, el Ministro informará al Juez por oficio. El Juez podrá insistir en que se practique la diligencia judicial, en cuyo caso el Ministro deberá llevar el caso, dentro de los quince días siguientes al Consejo de Ministros. Si el Consejo de Ministros ratificare la decisión del Ministro, la decisión judicial será suspendida, pero la Administración demandada podrá ser condenada a reparar al solicitante los daños y perjuicios que tal decisión o suspensión le ocasione.

Artículo 148. Terminado el lapso probatorio el Juez podrá, por auto, ordenar que sean evacuadas, sin intervención de las partes determinadas, pruebas que él estimare de interés para el proceso. En tal caso señalará lapso para tales diligencias, lapso que no podrá exceder de ocho audiencias.

Artículo 149. Al día siguiente de terminado el lapso probatorio, o en su caso de haberse agotado el previsto en el artículo anterior y no haber habido tales, el mismo día de la contestación de la solicitud, el Juez dictará auto en el cual declara abierta la relación del juicio.

Artículo 150. La relación del juicio comenzará con una primera etapa de quince días contiguos, al cabo de los cuales, en el primer día hábil y a la hora que fije el Tribunal o Juez, tendrá lugar el acto de informes por las partes. Terminado dicho lapso correrá la segunda etapa de la relación, que tendrá una duración de veinte audiencias.

Artículo 151. Terminada la relación el Juez o Tribunal dictarán, si lo estimaren conveniente, auto para mejor proveer y señalarán lapso de no más de cinco audiencias para tales diligencias.

Artículo 152. De no haber habido autor para mejor proveer y en su caso terminado el lapso previsto para las diligencias en él ordenadas, el Juez o Tribunal dirá "Vistos" y señalará oportunidad para dictar sentencia dentro de las diez audiencias siguientes.

Artículo 153. Cuando el juicio ordinario se ventile ante un Tribunal colegiado, las diligencias procesales, hasta la verificación del acto de informes inclusive, se ventilarán ante el Juez Substanciador. Los informes y diligencias subsiguientes serán ante el Tribunal en pleno.

UNICO: Para cada juicio será Juez Substanciador el Magistrado al cual corresponda la ponencia del juicio.

Artículo 154. Las sentencias en las cuales se decidan los recursos interpuestos conforme a esta Ley, deberán expresar:

1. El Tribunal que la dicta y la indicación de que actúa en el nombre de la República y por autoridad de la Ley.
2. Una exposición sucinta de la controversia planteada y del desarrollo del proceso.

3. Decisión clara y precisa sobre si admite o no la solicitud que se le ha formulado al Tribunal con todos los pronunciamientos del caso previstos en el Aparte Unico del artículo 112 de esta Ley.
4. Decisión clara y precisa sobre el pago de las costas del proceso si el recurso fuere declarado sin lugar.
5. Indicación exacta del lugar y fecha en que se dicte constatado todo con las firmas del Juez o Jueces del Tribunal, del Secretario respectivo y estampado el sello correspondiente.

Artículo 155. Cualquier interesado que hubiere actuado en el proceso puede pedir aclaratoria de la sentencia en la forma y términos previstos en el Código de Procedimiento Civil.

Artículo 156. La sentencia será publicada en el órgano oficial de la Administración autora del acto recurrido cuando ella quede definitivamente firme, ya que fuere por no haber apelación o por no haberse interpuesto ésta en su oportunidad.

Artículo 157. Solamente se podrán apelar las decisiones de carácter interlocutorio que produzcan gravamen irreparable o que den por terminado el procedimiento y las sentencias definitivas de primera instancia cuando la cuantía de la cuestión debatida exceda de diez mil bolívares.

Artículo 158. El lapso para apelar será de cinco audiencias en todo caso, y deberá ser admitido o rechazado por el Tribunal ante el cual se hubiere interpuesto, que deberá ser el mismo que dictó la decisión recurrida, dentro de las tres audiencias siguientes.

Artículo 159. Cuando el Tribunal no admita el recurso de apelación podrá recurrirse de hecho en la misma forma y términos y con el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil.

## SEGUNDA PARTE

### *De la Segunda Instancia*

Artículo 160. Cuando conforme a la Ley la sentencia de Primera Instancia fuere apelable, el Tribunal que hubiere admitido la apelación remitirá el expediente a la Corte Suprema de Justicia el mismo día de la admisión o al día siguiente de recibir orden de oírla.

Artículo 161. Recibido el expediente, la Corte Suprema de Justicia fijará oportunidad, dentro de las cinco audiencias siguientes a la fecha de recibo, para que tenga lugar la apertura de la primera etapa de la relación del juicio.

Artículo 162. La primera etapa de la relación del juicio terminará a los quince días contiguos de haberse iniciado. En el primer día hábil siguiente y a la hora que fije la Corte, tendrá lugar el acto de informes.

Artículo 163. Terminados los informes de las partes se abrirá la segunda etapa de la relación, por no más de veinte audiencias.

Artículo 164. Terminada la relación la Corte dirá Vistos y fijará oportunidad, dentro de los quince días siguientes, para dictar sentencia.

Artículo 165. La Corte al decidir deberá acatar las normas para sentencias contenidas en el artículo 154 de esta Ley, pero podrá omitir la exposición de la controversia y del desarrollo del proceso, remitiéndose a lo expresado en la sentencia de primera instancia en lo que a dicha etapa concierna.

Artículo 166. Las decisiones de la Corte serán publicadas en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela o en el órgano de publicidad que al efecto fuere creado, dentro de los diez días siguientes a su fecha.

Artículo 167. Una vez dictada sentencia definitiva en el procedimiento contencioso-administrativo, se procederá a su ejecución por el órgano administrativo al cual corresponda, a cuyos efectos el Tribunal le enviará copia certificada de la misma o un ejemplar del *Diario* o *Gaceta* donde hubiera sido publicada con la orden de proceder a lo ordenado en la sentencia.

Artículo 168. Cuando la sentencia ordenare el pago de cantidades de dinero o de entrega de bienes, se procederá en la forma prevista en el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 169. Las decisiones de los órganos de lo contencioso-administrativo serán acatadas por la autoridad administrativa sin contradecir, censurar ni revisar sus fundamentos, ni su legalidad ni su justicia u oportunidad.

## CAPÍTULO VI

### *De lo Contencioso-Fiscal*

Artículo 170. El Ejecutivo Nacional queda facultado para crear el número de Tribunales de lo Contencioso-Fiscal que fueren necesarios y señalar a cada uno su respectiva jurisdicción territorial.

Artículo 171. Al ser creado un Tribunal de lo Contencioso-Fiscal se le podrá atribuir competencia para conocer:

1. De las infracciones a las leyes fiscales que no constituyan delito.
2. De las controversias que se susciten entre la Administración Pública y los particulares con motivo de la aplicación de la Ley Fiscal.

El Ejecutivo Nacional determinará las materias propias de la competencia de cada Tribunal de lo Contencioso-Fiscal.

Artículo 172. En los Tribunales de lo Contencioso-Fiscal se observará el procedimiento establecido en esta Ley para la tramitación de la Primera Instancia en los juicios de lo Contencioso-Administrativo.

Artículo 173. Las decisiones de los Tribunales de lo Contencioso-Fiscal serán recurribles para ante la Corte Suprema de Justicia en los mismos términos de la apelación del recurso Contencioso-Administrativo conforme a esta Ley. La Corte decidirá tales recursos con arreglo al procedimiento de Segunda Instancia regulado por esta Ley.

Artículo 174. Las infracciones a la Ley Fiscal que constituyan delito serán del conocimiento de los Tribunales penales una vez que fueren creados los Tribunales de lo Contencioso-Fiscal.

*Disposiciones Transitorias*

Artículo 175. Mientras no fueren creados los Tribunales de lo Contencioso-Fiscal, continuarán funcionando los Tribunales Nacionales de Hacienda, los Tribunales Superiores de Hacienda y el Tribunal de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta, con la misma jurisdicción que les corresponde conforme a la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional de 17 de marzo de 1961, y las demás Leyes Fiscales vigentes para la fecha de promulgación de esta Ley.



## 2. ANTEPROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO (1965)\*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

1. Complementando la tarea de integrar el ordenamiento jurídico de la República, que como es sabido constituye una de las preocupaciones más vivas del actual Gobierno, la promulgación de una Ley de Procedimiento Administrativo constituye en tal sentido uno de los aspectos de mayor importancia, en cuanto que bien puede afirmarse que en leyes de este tipo culmina el proceso de re-

---

\* Este Anteproyecto fue elaborado por los Profesores Sebastián Martín Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan R. Brewer-Carías para el Ministerio de Justicia en 1965, y su remisión estuvo precedida de la siguiente nota memorándum:

En cumplimiento del encargo recibido por esa Consultoría Jurídica, se adjunta Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo.

Conviene advertir, sin embargo, que queda por resolver el problema de los procedimientos *especiales* que, en su caso, habrá de ser abordado en las disposiciones finales. Los autores del Anteproyecto han renunciado expresamente a proponer solución alguna sobre el particular, en cuanto que la solución que el mismo se dé, dependerá, en última instancia, de la determinación política que al respecto se adopte. Si evidentemente es cierto, que las fórmulas que el Anteproyecto recoge se señalan con amplitud suficiente como para poder comprender en ellas los distintos procedimientos de actuación de la Administración pública, tanto por lo que se refiere a los de carácter general como a los de carácter especial, ante el riesgo de que en alguno de éstos la indiscriminada aplicación de las normas recogidas quizá resultase de efectos contraproducentes, debe aconsejarse antes de proceder a la presentación oficial del Proyecto que se requiera a los distintos Departamentos para que remitan a ese Despacho de Justicia relación detallada de todos y cada uno de los procedimientos especiales seguidos en los distintos Ministerios y en los Institutos Autónomos de ellos dependientes, con el fin de poder tipificar entonces en las Disposiciones finales de la ley las peculiaridades que de esos procedimientos deban quedar en vigor. En otro caso podría también recogerse la correspondiente autorización legislativa para que esa tarea pudiera ser llevada a cabo por vía reglamentaria una vez publicada la Ley.

Al Anteproyecto de Ley se presenta referido con carácter obligatorio para la Administración Nacional y para la de los Institutos Autónomos, en relación con la Administración Estatal y con la Municipal se establece con carácter supletorio, en relación con las disposiciones específicas que para tales supuestos hay establecidos. También este es problema a resolver a un nivel de Autoridad que escapa, con mucho, al trabajo de los autores del Anteproyecto.

Caracas, 24 de marzo de 1965.



ducción del actuar de la propia Administración a unos esquemas jurídicos de validez general, presupuesto necesario para la efectiva afirmación de los postulados del Estado de Derecho.

Lo que hace tan sólo unos años aparecía ciertamente como problemático, en cuanto que eran no pocos los ordenamientos jurídicos que se negaban a admitir la necesidad de una ley de significado esencialmente procedimental que sirviera de cauce para recoger en fórmulas precisas y determinadas la actuación administrativa, aparece hoy como un fenómeno de validez general siendo fácil observar una tendencia universal a ir aceptando paulatinamente la necesidad de una regulación del procedimiento administrativo. Incluso, puede asimismo constatarse como la tendencia expuesta cobra en el derecho comparado, precisamente en nuestros días, el valor y significado de un auténtico axioma, aceptado indiscriminadamente en todos los ordenamientos jurídicos, cualquiera que por otra parte sea la fundamentación política a la que los mismos pueden responder.

2. Una ley de Procedimiento Administrativo aparece fundamentalmente dirigida a regular con carácter general el régimen jurídico de los actos administrativos que constituyen, como es sabido, junto con el ejercicio de la potestad reglamentaria, los dos aspectos fundamentales a través de los que se manifiesta el ejercicio por la Administración pública de los cometidos y funciones que le están asignados.

La regulación de las funciones normativas por parte de la Administración en cuanto integradoras del ordenamiento jurídico, queda ciertamente al margen de esta ley, y quizás en su día deba ser objeto de una especial regulación. De lo que por el contrario se trata es de establecer el régimen jurídico al que ha de acomodarse la totalidad de los actos administrativos, bien entendido, además que el Anteproyecto de ley que se propone ofrece un carácter eminentemente formal, cuyo contenido viene determinado en cada caso por las distintas leyes especiales que en sus distintos aspectos regulan el actuar de la Administración. Ahora bien, lo que conviene resaltar es que al determinar cuál haya de ser la forma, el procedimiento, los órganos que han de intervenir en la elaboración de los actos administrativos, así como los otros aspectos contenidos en la ley, entre los que naturalmente debe destacarse el sistema de revisión de los propios actos por parte de la Administración, lo que en definitiva se trata de hacer es de reconducir al seno de la propia Administración los esquemas del Estado de Derecho que quedaran, si, garantizados mediante los oportunos recursos jurisdiccionales que en su caso puedan establecerse, pero que es preciso incrustar anteriormente en la determinación que se haga sobre las actuaciones de la propia Administración. En definitiva se trata de una constatación obvia la de que la protección jurisdiccional no representa una garantía suficiente para la salvaguardia del Estado de Derecho desde el momento en que sólo actúa esporádicamente, *a posteriori* y respecto a ciudadanos capaces de organizar una defensa contra la Administración. Por eso que la primera garantía para un funcionamiento eficaz y jurídico de la Administración parta de la consideración inicial que la propia Administración requiere.

El problema, sin embargo, requiere especial atención en cuanto que si ciertamente se trata de regular con normas generales y precisas los actos administra-

tivos, tal regulación debe formularse de modo tal que la evidente garantía de los ciudadanos que se trata de alcanzar no sea por otra parte obstáculo a una gestión eficaz, precisa y rápida por parte de la Administración. De todos modos no debe olvidarse cómo la experiencia universal ha venido acreditando de modo irrefutable como una adecuada y minuciosa regulación del actuar administrativo es siempre el presupuesto exigido para que una Administración pública pueda ser realmente eficaz.

3. Sin desconocer en ningún momento el valor que efectivamente presentan hoy día una serie de técnicas organizativas, es preciso sin embargo no reducir los aspectos jurídicos del procedimiento administrativo, mediante una valoración excesiva de aquellas técnicas, cuyo significado en modo alguno puede traspasar el campo de la simple instrumentabilidad y que en todo caso no se presentan como incompatibles con la ordenación que desde el punto de vista jurídico se lleve a cabo del actuar administrativo.

En la tan pregonada mecanización y racionalización administrativa en modo alguno puede encontrarse tampoco un obstáculo para la admisión de las fórmulas procedimentales que el Anteproyecto trata de establecer. Es cierto que el pertenecer a una comunidad política requiere en cada momento una adecuación con las fórmulas y exigencias que el momento pueda señalar como convenientes, pero ello en modo alguno puede eludir ni los derechos y obligaciones que se derivan de las distintas relaciones jurídicas ni puede tampoco situarnos frente a una actitud deshumanizadora y anónima. Si con frecuencia la moderna Administración trabaja con números o con valoraciones semejantes, si en algunos países se está considerando seriamente la oportunidad de dar a cada ciudadano un número, no por ello pueden ni deben desaparecer los derechos de cada persona que, en última instancia, es lo que pretende salvaguardar el procedimiento administrativo.

La conclusión que sin embargo debe deducirse de estas consideraciones no es la de que el procedimiento administrativo sea incompatible con esas valoraciones técnicas, sino la necesidad de adaptarse a las exigencias de la Administración moderna determinando en qué punto de las coordenadas administrativas se cruzan las líneas de la máxima eficacia y la máxima juridicidad.

4. El Anteproyecto que se propone se mantiene en el esquema clásico y común en todo el derecho comparado al recoger tanto las normas que regulan las distintas operaciones de producción de los actos administrativos como las que regulan su control y revisión dentro del seno de la propia Administración.

En tal sentido la ley resulta comprensiva no sólo del modo que se establece para la emanación de los distintos actos administrativos, sino también de aquella actividad que realiza una autoridad administrativa, de oficio o a instancia de parte, con carácter previo a la interposición de un recurso jurisdiccional, con el fin de constatar la legalidad del acto y que comúnmente se conoce con el nombre de recursos administrativos.

# TEXTO ARTICULADO DEL ANTEPROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

## TITULO PRIMERO

### DISPOSICIONES GENERALES

#### CAPÍTULO I

##### *De los actos administrativos*

Artículo 1º Los actos administrativos deberán ser emanados por el órgano competente, de acuerdo con el procedimiento establecido y ajustándose su contenido en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

Artículo 2º Ningún acto administrativo podrá violar las normas y principios contenidos en la Constitución, en las leyes, y en las disposiciones administrativas de carácter general, que la Administración en modo alguno, podrá aplicar o interpretar arbitrariamente, sino sólo de acuerdo con los fines señalados en las mismas.

Artículo 3º Los actos administrativos de carácter particular no podrán vulnerar lo dispuesto en una disposición administrativa de carácter general, aunque aquellos fueren emanados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.

Artículo 4º Los actos administrativos son válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten, a no ser que en ellos se disponga otra cosa o que la eficacia de los mismos haya de quedar subordinada a su publicación o notificación.

Artículo 5º Los actos administrativos, excepción hecha de los de simple trámite, y salvo disposición expresa en contrario, deberán ser motivados, conteniendo a tal fin una referencia a los hechos y a los fundamentos legales en que la resolución se funde. La resolución habrá de ser lógicamente congruente con la motivación que le sirve de fundamento.

Artículo 6º Los actos de la Administración serán nulos de pleno derecho en los siguientes casos:

- 1º Cuando así esté expresamente determinado en una norma constitucional o legal.
- 2º Cuando se trate de la resolución de una cuestión precedentemente resuelta con carácter definitivo.
- 3º Cuando la ejecución de los mismos hubiera de conducir a la realización de actos constitutivos de delito.
- 4º Cuando su contenido sea imposible.
- 5º Cuando hubieren sido dictados por órganos manifiestamente incompetentes o se hubiera prescindido total y absolutamente del procedimiento legalmente establecido.

Artículo 7º Cualesquiera otros vicios de los actos administrativos, distintos de los enumerados en el artículo anterior, los hará anulables de acuerdo con el sistema de recursos recogidos en esta ley y en la de la jurisdicción contenciosa.

Artículo 8º Si cualquiera de los vicios señalados en los dos artículos anteriores se refirieran sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que pueda ser independiente, continuará teniendo plena validez a todos los efectos legales.

Artículo 9º Los vicios de forma de los actos administrativos únicamente darán lugar a la anulabilidad del acto si producen indefensión o consistieran en el incumplimiento de la obligación impuesta en el Art. 5 de esta ley.

Artículo 10. Los actos administrativos que no originen en los particulares derechos o intereses legítimos personales y directos en cualquier momento podrán ser revocados, en todo o en parte, por la autoridad administrativa que jerárquicamente sea superior a la que lo emanó.

La Administración podrá asimismo convalidar los actos anulables subsanando los vicios de que adolezcan.

## CAPÍTULO II

### *De la actuación administrativa*

#### SECCION PRIMERA

##### *De la competencia administrativa*

Artículo 11. La competencia material y territorial de los distintos órganos de la Administración Nacional viene regulada y establecida por el Estatuto Orgánico de Ministerios y por las demás disposiciones relacionadas con la materia.

Artículo 12. La competencia es irrenunciable. Sobre ella no podrá establecerse acuerdo o convenio de ningún tipo. Se ejercerá, además, en todo caso, por los órganos administrativos a los que por ley les corresponda como propia, salvo en los supuestos de avocación y delegación tal y como se establece en los artículos siguientes de esta ley.

Artículo 13. Todo el personal, sea o no funcionario público, que lleve a cabo el desempeño de funciones administrativas deberá considerar de oficio la competencia territorial y material que pudiera corresponderle en todas y cada una de sus actuaciones.

Artículo 14. Toda autoridad administrativa, cuando así lo estime conveniente a los intereses de la Administración Nacional y mediante resolución motivada, podrá avocarse al conocimiento y resolución de las cuestiones cuyo conocimiento correspondería ordinariamente a órganos jerárquicamente inferiores o sometidos a su vigilancia y control.

Artículo 15. Los órganos superiores de la Administración Nacional podrán también dirigir con carácter general la actividad de los órganos inferiores mediante instrucciones y circulares.

Artículo 16. Todas las Autoridades administrativas, funcionarios y demás personas que presten su servicio en la Administración Pública serán responsables de la tramitación de los asuntos cuyo conocimiento les corresponda por la ley.

Independientemente de la fiscalización que a este respecto puedan llevar a cabo, las autoridades superiores, los que se consideren interesados de acuerdo con lo que establece esta ley podrán reclamar en todo momento ante el superior jerárquico de la autoridad que se presuma responsable de los defectos de tramitación y de modo especial, de aquellos que supongan paralización del procedimiento u omisión de trámites. La reclamación que a este respecto se formule no supondrá la paralización del expediente y en caso de ser aceptada, dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes al funcionario o autoridad que resulte responsable de la infracción que se denunció.

## SECCION SEGUNDA

### *De las abstenciones o recusaciones*

Artículo 17. Las Autoridades administrativas deberán abstenerse en el ejercicio de todo tipo de funciones cuya competencia les esté legalmente atribuida, siempre y cuando se den alguna de las circunstancias siguientes:

- 1º Cuando sean parte interesada en el procedimiento.
- 2º Cuando se encuentren con alguna de las partes en relación jurídica tal o en vinculación de hecho, suficientemente probada, que el resultado del procedimiento pueda influir en sus obligaciones, derechos o en sus simples intereses.
- 3º Que tal relación exista con el cónyuge o parientes en la forma y grado que determina el Código de Procedimiento Civil para señalar la abstención de los jueces.
- 4º Que haya intervenido como testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate, o que como funcionario hubiere manifestado su juicio en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar, ya que la resolución de asunto, o si se tratase de un recurso administrativo, hubiera resuelto o intervenido en la resolución del acto que se impugna.
- 5º Si uno de los interesados fuera superior jerárquico o existiera relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.

Artículo 18. El funcionario que se encontrase en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior deberá abstenerse de conocer en el expediente de que se trate remitiéndolo al superior jerárquico, con resolución razonada en la que motive el fundamento de su inhibición.

Artículo 19. La Autoridad superior, en el plazo de ocho días hábiles deberá decidir si la abstención es o no procedente. Si no hubiere resolución expresa en este plazo, se entenderá admitida la inhibición debiendo señalarse entonces por la citada Autoridad el funcionario al cual le corresponda decidir, el cual en ningún caso podrá ser de categoría inferior a la del que formuló la abstención.

Caso de que la inhabilitación no fuera aceptada, la Autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

Artículo 20. La no abstención por parte de las Autoridades y funcionarios en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad.

Artículo 21. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existieren las causales de abstención señaladas en el Art. 17 de esta ley, y el funcionario no se hubiera abstenido.

1. La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como superior.
2. El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación, remitiendo en todo caso el expediente al superior jerárquico inmediato.
3. El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el artículo 19. Si declarare improcedente la recusación impondrá multa de 2.000 a 10.000 bolívares a quien la formuló.

Artículo 22. No obstante lo dispuesto en los artículos anteriores los funcionarios que hubieren sido recusados o que se hubieran inhabilitado, deberán llevar a cabo el cumplimiento de aquellas actividades cuya realización no pueda demorarse por razones de servicio, así como también deberán prestar de modo diligente la cooperación que pueda serles requerida por aquellos otros funcionarios a los que se encomendase la resolución del expediente de que se tratara.

### SECCION TERCERA

#### *De la delegación de funciones*

Artículo 23. Los Ministros del Ejecutivo Nacional podrán delegar, bajo su responsabilidad, la resolución y firma de los expedientes y documentos propios de sus respectivos Ministerios, en el Director General, Consultor Jurídico y Directores y funcionarios de categoría similar del Despacho correspondiente, mediante resolución que se publicará en la *Gaceta Oficial* de la República, y en la cual se especificarán los actos y documentos cuya resolución y firma se delega.

No obstante lo establecido en el apartado anterior el Ministro podrá resolver y firmar los expedientes y documentos cuya resolución y firma hubiere delegado, cuando así lo considerara oportuno, sin que ello implique revocación de la delegación otorgada, debiendo comunicarlo naturalmente con la debida antelación, a la autoridad a la que hubiere hecho la delegación.

Artículo 24. La delegación podrá ser revocada o modificada en cualquier momento por el Ministro respectivo, mediante la oportuna resolución que habrá de publicarse igualmente en la *Gaceta Oficial* de la República.

Artículo 25. No podrá delegarse la resolución y firma de los expedientes y documento siguientes:

- 1º Asuntos que deben someterse a la decisión o conocimiento del Consejo de Ministros o aquellos de los que, en su caso, deba dar cuenta al Congreso.
- 2º Asuntos referentes a las relaciones del Despacho con el Presidente de la República, Presidente y Vicepresidente del Congreso y con el Presidente de la Corte Suprema de Justicia y con los Presidentes de las distintas Salas de la misma..
- 3º Asuntos que deban tratarse directamente por los Ministros del Ejecutivo Nacional, entre sí, o con el Procurador, el Contralor o el Fiscal General de la República.
- 4º Resolución de los recursos administrativos de reconsideración que se interpongan contra actos del propio Ministro cuando la resolución de éstos no hubiera sido delegada, así como de los recursos jerárquicos que se interpongan contra actos del Director General o del propio funcionario delegado, dictados en virtud de sus propias atribuciones, así como también la resolución de los recursos administrativos que se interpongan contra actos de funcionarios del mismo rango o categoría que el funcionario delegado.

Artículo 26. Los actos administrativos que se firmen por delegación del Ministro se considerarán dictados por éste a los efectos de agotar la vía administrativa.

Artículo 27. En las resoluciones administrativas y documentos que se firmen por delegación, se hará constar expresamente esta circunstancia.

Artículo 28. El funcionario delegado deberá rendir cuenta al Ministro del Despacho correspondiente de todos los actos y documentos firmados en virtud de la delegación.

Artículo 29. La resolución y firma delegada por el Ministro conforme a lo establecido en este Reglamento, no podrá ser delegada, a su vez, por el funcionario que hubiere recibido la delegación.

Artículo 30. En los términos establecidos en los artículos anteriores y previa aprobación del Ministro titular del Despacho correspondiente el Director General y los Directores de cada Departamento podrán también delegar en funcionarios de categoría inferior la resolución y firma de los expedientes y documentos cuyo conocimiento les corresponda.

#### SECCION CUARTA

##### *De la recepción de documentos*

Artículo 31. En todos los Ministerios, organismos y dependencias a los que haya de aplicarse esta ley de acuerdo con lo que establecen las Disposiciones finales habrá un registro de presentación de documentos en el que mediante el

oportuno asiento se recogen todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como la comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

Artículo 32. El registro se llevará mediante libros foliados y sellados cerrándose cada día con la firma del Jefe de la Oficina de la que dependa el Registro.

En los asientos del Registro figurará para cada escrito presentado o para cada comunicación recibida un número, así como una breve indicación de su contenido, fecha de presentación y nombre del interesado o de quien lo represente.

Cuando con la petición, instancia, recurso o comunicación se acompañen como anexos distintos documentos, podrán recogerse todos ellos bajo un solo número y epígrafe.

Artículo 33. El funcionario del Registro que reciba la documentación que se presente, comprobará en todo caso, que se encuentre debidamente acompañada de los sellos y timbres correspondientes, advirtiéndolo expresamente a los interesados en caso contrario.

Artículo 34. De toda la documentación que se presente se entregará a los interesados el oportuno recibo debidamente sellado y en el que necesariamente habrá de constar el número de Registro que le corresponda, de acuerdo con lo que establece el Art. 32 de esta ley.

Podrá servir igualmente de recibo la copia mecanografiada o fotostática de los documentos que se presenten, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del Registro, previa constatación de su correspondencia con los originales presentados.

Artículo 35. El mismo día en que se practique el asiento en el Registro, se remitirá el escrito, instancia, petición, recurso o comunicación a la oficina a la que corresponda su conocimiento que, a su vez, acusará a la del Registro el oportuno recibo.

Artículo 36. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de presentación de los mismos, a menos que el jefe de la oficina, por resolución motivada de la cual se dejará copia en el expediente, resolviera alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren especiales circunstancias del servicio. La infracción de lo impuesto en este artículo acarreará responsabilidad para el funcionario que incumpliere lo establecido en el mismo.

## SECCION QUINTA

### *De los términos y plazos*

Artículo 37. Los términos y plazos establecidos en esta y otras leyes obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios como a los particulares interesados.

Artículo 38. Los términos y plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que deba iniciarse el cómputo de que se trate. Cuando ven-



gan establecidos por días y no haya disposición en contrario, se computarán exclusivamente los días hábiles. Si el plazo o término se fijare por semanas, meses o años se computarán, de fecha a fecha de acuerdo con lo que establece el apartado primero de este artículo. Si tratándose de meses o años no hubiera día equivalente al que correspondiera al cumplimiento del término o plazo se entenderá entonces que expira el primer día hábil siguiente, criterio que en todo caso se seguirá cuando la conclusión del plazo o del término coincidiera con un día festivo.

Artículo 39. Se entenderán cumplidos los términos y plazos si los documentos de que se tratara fueran remitidos por correo con anterioridad a la finalización de aquellos, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que tal caso se hizo la remisión.

### CAPÍTULO III

#### *De los interesados*

Artículo 40. Las personas que formulen a una Autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la Administración, se considerarán interesados a los efectos de esta ley, siempre y cuando sean titulares de derechos subjetivos o de un interés legítimo personal y directo que, en su caso, pueda verse afectado por la resolución que en su día pueda emanarse.

Artículo 41. 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 personarse en el mismo en cualquier estado en el que se encuentre la tramitación.

Artículo 42. Por lo que se refiere a sus relaciones con la Administración Pública las cuestiones relacionadas con la capacidad jurídica y la capacidad de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezca expresamente de otro modo.

Artículo 43. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal los interesados o sus representantes legales podrán hacerse representar, entendiéndose en tal caso las actuaciones administrativas con quien de acuerdo con lo que establece el artículo siguiente fuera designado como representante.

Artículo 44. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada en documento público o en documento privado con forma autenticada. También podrá otorgarse personalmente ante la autoridad administrativa que haya de iniciar el conocimiento de las actuaciones, previa identificación en la forma legalmente establecida.

La representación que en su caso se otorgue para instar y tramitar cualquiera de los recursos administrativos regulados en los Títulos III y IV de esta Ley habrá de hacerse necesariamente a favor de abogado.

Artículo 45. En sus relaciones con la Administración los interesados podrán asesorarse en todo caso de abogado, compareciendo ante ella con su asistencia.

Artículo 46. La designación de representante no excluye ni la posibilidad ni la obligación de intervenir por quien lo hubiera designado, así como el cumplimiento de las obligaciones que con carácter personal hubieran de ser realizadas.

Artículo 47. Los administrados están obligados a facilitar a la Administración las respuestas, informes e investigaciones que aquella pueda ordenar, siempre y cuando vengan establecidas por ley o por las disposiciones administrativas que en ejecución de las mismas puedan dictarse.

Artículo 48. Los administrados estarán obligados a comparecer en las oficinas públicas siempre y cuando fueran requeridos a hacerlo en base a una ley o a una disposición reglamentaria de carácter general.

Artículo 49. De acuerdo con el artículo 67 de la Constitución Nacional, toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa en materia de su competencia, que deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas o declarar, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

## TITULO SEGUNDO

### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### *Del Procedimiento Ordinario*

#### SECCION PRIMERA

##### *Iniciación*

Artículo 50. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada.

En el primer caso se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de orden de una autoridad administrativa superior.

Artículo 51. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada en el escrito que se presente deberá hacer constar:

1. Identificación del interesado con expresión de sus nombres y apellidos, domicilio, profesión, estado civil y cédula de identidad, así como en su caso, de la persona que actúe como representante, con expresa indicación de la dirección en la que han de llevarse a cabo la notificación a que haya lugar.
2. Hechos, razones y pedido que contenga, expresando con toda claridad las pretensiones a que se aspire.
3. Lugar en que el escrito ha sido redactado, fecha de su presentación y firma de los interesados.
4. Organismo al cual está dirigido.

5. Referencia a los anexos que lo acompañen, si tal es el caso.
6. Toda otra determinación que exijan las normas legales y reglamentarias expresas.

Artículo 52. Cuando en el escrito o solicitud dirigido a la Administración Pública faltare cualquiera de los requisitos exigidos por el artículo 51 de esta Ley, la Autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones procederá a devolverlo a la persona que lo presentare a fin de que en el plazo de diez días se proceda a su oportuna rectificación; si tal no se hiciere se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo.

Artículo 53. Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina de la Administración tuviere relación íntima o conexión importante con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina, podrá el jefe de la dependencia ordenar la acumulación de ambos procedimientos.

Los particulares podrán solicitar también que tal acumulación sea acordada. La acumulación en ningún caso alterará o perjudicará la tramitación de cualquiera de los dos procedimientos en todo aquello que no afecte en los derechos o intereses de los solicitantes.

Artículo 54. Iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el oportuno expediente en el que se recogerá toda la tramitación que al respecto se lleve a cabo.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen tanto de los actos que lo requieran como de las resoluciones que se adopten, se conservarán siempre las copias correspondientes.

Cuando una resolución deba comunicarse a otra Autoridad o ponerse en conocimiento de los interesados, de acuerdo con el procedimiento establecido en el Capítulo II de este Título, deberá hacerse inexorablemente en el plazo máximo de diez días hábiles.

## SECCION SEGUNDA

### *Sustanciación del Procedimiento*

Artículo 55. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites. La Administración, de oficio o a instancia de parte interesada, llevará a cabo todos los actos necesarios para la sustanciación del procedimiento que puedan permitirle un mejor y más exacto conocimiento de los fundamentos y hechos en base a los cuales debe emanarse la resolución.

Artículo 56. Los interesados podrán conocer en cualquier momento al estado en que se encuentra la tramitación del respectivo expediente, pudiendo a su vez dirigir a la Administración todo tipo de alegaciones relacionadas con el asunto de que se trate, sin perjuicio de lo que establece el Art. 65 de esta ley.

Artículo 57. Además de los informes que con carácter preceptivo sean exigidos por la ley, la Autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos los informes precisos y necesarios que estime conveniente a efectos de la mejor resolución del procedimiento.

Artículo 58. Los informes que se soliciten a otras autoridades u organismos serán breves y en modo alguno incorporarán a su texto el extracto de las actuaciones anteriores ni cualquier otro dato que figure ya en el expediente. Deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días si se solicitaran a Autoridades del mismo Departamento ministerial, o de quince en los casos restantes.

Si la autoridad que hubiere de emitir el informe considerase necesario un plazo mayor, lo pondrá en conocimiento de la autoridad que lo solicitó que, al acusar recibo de la comunicación que a tal efecto se le haga, señalará la ampliación del plazo que sea procedente que en ningún caso podrá exceder del doble del señalado con carácter general en el apartado anterior.

Artículo 59. Cuando los informes solicitados de acuerdo con lo que esta ley establece no fueren evacuados en el plazo establecido, se seguirá la tramitación del procedimiento, sin perjuicio de la responsabilidad en que hubiere podido incurrir quien resultara culpable de la omisión o demora.

Artículo 60. Los informes que se emitan, salvo disposición legal expresa en sentido contrario, no serán vinculantes para la Autoridad que hubiera de resolver el expediente.

Artículo 61. Salvo en los casos en que la resolución del expediente consista en la simple constatación de unos datos, se establece con carácter obligatorio en todos los procedimientos y recursos administrativos el informe de la Consultoría Jurídica respectiva.

Artículo 62. El informe que de acuerdo con lo que establece el artículo anterior haya de evacuar la Consultoría Jurídica precederá inmediatamente a la resolución, siendo por tanto posterior a cualquiera de los otros trámites que a continuación se señalan en esta ley.

Artículo 63. Los hechos que se consideraren relevantes para la decisión de un procedimiento, podrán ser objeto de todos los medios de prueba que el Código Civil establece.

Artículo 64. Cuando la Administración no tenga por ciertos los hechos alegados o un interesado lo solicite, la Autoridad que tuviere a su cargo la tramitación del expediente, abrirá el correspondiente lapso probatorio, si resuelve afirmativamente en el plazo de cinco días la solicitud que a este respecto se le formule.

El término que para la realización de las pruebas se señale no podrá exceder de veinte días hábiles, salvo cuando se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso, por resolución razonada, podrá extenderse hasta veinte días más.

Artículo 65. Sin perjuicio de lo que establece el artículo 56 de esta ley, los que resulten interesados en el procedimiento habrán de ser expresamente requeridos para que, sustanciando el expediente y previo conocimiento del mismo, expresen lo que estimen procedente a su derecho y presenten los documentos que consideren oportunos.

El lapso que se señale para este trámite de audiencia de los interesados, no podrá ser inferior a seis días, ni superior a diez, y habrá de preceder necesariamente al informe que, en su caso, deba emitir la Consultoría Jurídica.

## SECCION TERCERA

### *Terminación del Procedimiento*

Artículo 66. Salvo expresa disposición legal en contrario o salvo el caso de dilaciones que la tramitación del expediente haga indispensable, todas las Autoridades administrativas están obligadas a resolverlos en el plazo máximo de seis meses.

Si en el plazo señalado en el apartado anterior no hubiere habido resolución alguna en relación con las instancias o solicitudes formuladas a la Administración, se entenderán desestimadas.

Artículo 67. A los efectos de lo establecido en el artículo anterior se considerará iniciado el expediente el día en que se hubiere formulado la petición o instancia, si la iniciación del procedimiento hubiera sido a instancia de parte o el día de la notificación a los interesados de la resolución que ordenada su iniciación si el procedimiento se hubiere iniciado de oficio.

Artículo 68. La resolución del procedimiento decidirá, conforme a derecho y a lo alegado y probado en el expediente, todas las cuestiones que hubieren sido planteadas tanto inicialmente como aquellas otras que se hubieren derivado a lo largo de su tramitación.

Artículo 69. La resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopta, con indicación expresa en su caso, de actuar por delegación, la expresión sucinta de los hechos, las razones que hubieren sido alegadas, los fundamentos legales oportunos y la decisión respectiva.

La resolución expresará, además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictada y el original contendrá la firma autógrafa del funcionario o funcionarios que la hubieren adoptado y el sello de la oficina.

Artículo 70. Se considerará negada toda solicitud que no hubiere sido resuelta a los seis meses de su presentación.

Se entenderá sin embargo admitidas las propuestas que en las relaciones entre los distintos órganos de una Administración, o entre diferentes Administraciones públicas puedan ser sometidas para la correspondiente aprobación, si la Autoridad que hubiera de otorgarla no resolviese expresamente en el plazo señalado en el apartado anterior.

Artículo 71. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se entenderá terminado el procedimiento cuando los interesados desistan de su petición o renuncien a su derecho. Si existen varios interesados la renuncia o el desistimiento de uno o más no afectará la posición de los restantes.

Artículo 72. La renuncia o el desistimiento deben hacerse constar por escrito en el expediente.

Artículo 73. Cuando un expediente se encuentra paralizado por tres meses por causa imputable a quien lo hubiere promovido tratándose del supuesto que regula el artículo 51 de esta ley, la autoridad administrativa declarará la caducidad de la instancia y ordenará el archivo del expediente.

## CAPÍTULO II

### *Publicación y notificación de los actos administrativos*

Artículo 74. Los actos administrativos deberán ser notificados a los interesados en la forma establecida en esta ley.

La notificación de los actos administrativos y, en su caso, su publicación será en todo caso necesaria para la eficacia de los mismos a no ser que, de acuerdo con lo que establecen los artículos siguientes de este capítulo, los interesados se dieran por enterados.

Artículo 75. Los actos administrativos que puedan ser de interés general o que afecten a un grupo indeterminado de personas, deberán ser publicados en los diarios oficiales correspondientes, sin perjuicio de la obligación de notificarlos a quienes se hubieren manifestado como partes en el procedimiento.

Artículo 76. La notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución, indicándose en todo caso si el acto que se notifica es o no definitivo, los recursos que contra el mismo existan así como los órganos o Tribunales ante los que hubieran de presentarse y plazos para interponerlos.

Las notificaciones que no contengan todas y cada una de las circunstancias señaladas en el apartado anterior se considerarán como defectuosas.

Los interesados podrán requerir a la Administración en el plazo de seis meses para que, llevada a cabo una notificación defectuosa, la complete con los extremos omitidos o que aparecieran equivocados.

Artículo 77. Las notificaciones defectuosas únicamente producirán efectos transcurridos seis meses desde que se realizaron o ante casos de que los interesados interpusieran el recurso que por ley corresponda.

Artículo 78. Si lo interesados interpusieran de buena fe el recurso indicado en una notificación o dentro del plazo señalado en la misma y posteriormente resultará que la indicación hecha en tal sentido era errónea, el interesado podrá interponer entonces el recurso pertinente, contándose a tal efecto los plazos establecidos desde el momento en que la resolución o sentencia del recurso erróneamente interpuesto indicara la no procedencia del mismo.

Artículo 79. La notificación se hará en el domicilio que a tal efecto hubiere señalado el interesado pudiendo hacerse por oficio, carta o telegrama, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que se lleve a cabo la notificación y del contenido de la resolución que se notifica.

Artículo 80. La notificación podrá hacerse a cualquiera de las personas que se encuentren en la dirección señalada por el interesado para llevar a cabo las notificaciones.

Si se tratara de interesados desconocidos e indeterminados o fuere imposible llevar a cabo la notificación en la forma señalada en el apartado anterior, se procederá entonces a la publicación del acto.

## CAPÍTULO III

### *De la ejecutoriedad de los actos administrativos*

Artículo 81. Ningún órgano de la Administración podrá llevar a cabo actuaciones materiales del tipo que sea y que limiten los derechos de los particulares sin que previamente haya sido adoptada la resolución correspondiente que pueda servirle de fundamento jurídico.

Artículo 82. Los actos administrativos, una vez que fueran publicados o notificados debidamente, serán inmediatamente ejecutivos.

La interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto, a no ser que de la misma se derivasen graves o irreparables consecuencias. En tal caso, deberá ser solicitada la suspensión de la ejecución del acto administrativo de la Autoridad ante la que se interpusiera el recurso administrativo que en el plazo de diez días adoptará la resolución que al respecto estime pertinente.

Artículo 83. La ejecución forzosa de los actos administrativos previo el correspondiente apercibimiento a los particulares, será realizada de oficio por la propia Administración salvo el caso de que por expresa disposición legal, hubiera de ser encomendada a la autoridad judicial.

Artículo 84. La ejecución forzosa por la Administración se llevará a cabo por los siguientes procedimientos:

- 1º Cuando se trate de actos que no sean personalísimos, y cuyo cumplimiento pueda hacerse por un sujeto distinto al obligado, se procederá a la ejecución subsidiaria por parte de la Administración o por la persona que ésta designe, pero por cuenta de quien estuviera obligado al cumplimiento de lo que se realiza.
- 2º Multas coercitivas, cuando se trate de cumplimiento de obligaciones personalísimas que además podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado.
- 3º Arresto gubernativo en la forma y duración prevista por las leyes.

## TITULO TERCERO

### REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *Revisión de oficio*

Artículo 85. La Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, previo dictamen favorable del Procurador General de la República, anular los actos a que se refiere el artículo 6º de esta Ley.

Artículo 86. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la Administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos y que hubieren quedado definitivamente firmes.

Artículo 87. La Administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos.

## CAPÍTULO II

### *Recursos administrativos*

#### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 88. Contra todo acto administrativo definitivo o de trámite que imposibilite la continuación del procedimiento, cause indefensión o prejuzgue en su caso el definitivo, podrán interponer, las personas que de acuerdo con esta ley se consideren interesadas, los recursos jerárquicos y de reconsideración y con carácter extraordinario, el de revisión.

Artículo 89. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito que expresará el nombre y domicilio del recurrente, la determinación del acto recurrido, las razones en que se funda la autoridad ante la cual se interpone y el organismo ante el cual se recurre si tal es el caso. El domicilio que señale el recurrente será aquel donde habrá de ser notificado de cualquier acto. También deberá recogerse cuando haya lugar expresa constancia de la representación que haya podido otorgarse en su caso.

El error en la calificación del recurso por parte del recurrente no será óbáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 90. De acuerdo con lo que establece el artículo 82 de esta ley la interposición de cualquier recurso, excepto en los casos en que una disposición establezca lo contrario, no suspenderá la ejecución del acto impugnado.

El órgano ante el cual se recurra podrá de oficio o a petición de parte, acordar tal suspensión en la forma señalada, pudiendo exigir a tal efecto si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente.

Artículo 91. No se podrán resolver por delegación recursos jerárquicos o de revisión contra los actos dictados por el propio órgano a quien se han conferido las facultades delegadas.

Artículo 92. La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente, hayan sido o no alegadas por los interesados. En este último caso se les oírán previamente.

#### SECCION SEGUNDA

##### *Del Recurso Jerárquico*

Artículo 93. El recurso jerárquico será procedente contra todo acto administrativo que no ponga fin a la vía administrativa, en la forma siguiente:

1. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los Ministerios, ante el Director respectivo.



2. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los Institutos Autónomos ante el respectivo órgano supremo del mismo.
3. Contra los actos administrativos dictados por los Directores de Ministerios ante el respectivo Director General.
4. Contra los actos administrativos dictados por los Directores Generales ante el respectivo Ministro.

Artículo 94. Se considera que agotan la vía administrativa los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos.

Artículo 95. El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna.

Artículo 96. El recurso jerárquico se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto que se impugna como ante el superior jerárquico que debe decidirlo de acuerdo con lo señalado en el artículo 93 de esta ley. Si el recurso se hubiera interpuesto ante el órgano que dictó el acto impugnado, éste deberá remitirlo al superior junto con el expediente y con el respectivo informe que deberá elaborar al efecto, en el plazo de diez días a contar de la interposición.

Artículo 97. La resolución del recurso jerárquico confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. La resolución del recurso podrá ordenar asimismo la reposición del procedimiento si hubieren habido vicios de forma en su tramitación, al trámite que fuera omitido o que se hubiere realizado delictuosamente.

Artículo 98. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso jerárquico sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y se considerará agotada la vía administrativa.

## SECCION TERCERA

### *Del Recurso de Reconsideración*

Artículo 99. El recurso de reconsideración será procedente contra todo acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa y contra el cual no proceda intentar recurso jerárquico.

El recurso de reconsideración, sin embargo, no podrá interponerse contra aquellos actos que aun agotando la vía administrativa sean resolución de un recurso jerárquico.

Artículo 100. El recurso de reconsideración deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se recurre, por ante el órgano que lo dictó, el cual deberá resolverlo.

Artículo 101. La resolución del recurso de reconsideración confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. El recurso podrá decidir asimismo, la reposición del procedimiento si hubieren habido vicios de forma en su tramitación.

Artículo 102. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso de reconsideración sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y se considerará agotada la vía administrativa.

## SECCION CUARTA

### *Del Recurso de Revisión*

Artículo 103. Podrá intentarse recurso de revisión ante el Ministro respectivo contra aquellos actos administrativos firmes en los siguientes casos:

1. Cuando se hubiese incurrido en manifiesto error de hecho que aparezca del expediente.
2. Cuando hubieren aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto y que hubieren sido desconocidos para la época de la tramitación del expediente.
3. Cuando en la resolución hubieren influido en forma decisiva documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.
4. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

Artículo 104. El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 3 y 4 del artículo anterior, de la fecha del acto en el caso previsto en el número 1 del mismo artículo o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el número 2 del mismo artículo.

## TITULO CUARTO

### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO PREVIO A LAS DEMANDAS CONTRA LA REPUBLICA

Artículo 105. El procedimiento administrativo regulado en el presente Título será de obligatorio cumplimiento en forma previa a las acciones de índole civil, mercantil o laboral que se pretendan intentar contra la República, así como también a aquellos recursos contencioso-administrativos regulados en el artículo 20 de la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, cuando se trate de acciones interdictales o de otras que por su naturaleza no lo permitan, no será necesario el cumplimiento previo de dicho procedimiento.

Cuando la acción tenga por objeto la reclamación de acreencias contra la República pertenecientes a presupuestos fenecidos, se seguirá exclusivamente el procedimiento establecido en el Título III de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

El procedimiento a que se refiere este Capítulo, sin embargo, no menoscaba la atribución que tiene la Contraloría General de la República de conformidad con el ordinal 6º del artículo 172 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

Artículo 106. En los casos referidos en el artículo anterior, el reclamante deberá dirigirse previamente y por escrito, al Ministerio al cual corresponda el

asunto, para exponer concretamente sus pretensiones en el caso, las razones o fundamentos en que apoyen sus aspiraciones, y presentar los elementos de juicio de que disponga.

Artículo 107. El Ministerio respectivo, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes a aquel en que haya recibido la reclamación, procederá a formar expediente del caso, agregándole todos los elementos de juicio que por su parte considere necesarios y remitirá dicho expediente a la Procuraduría General de la República a los fines de obtener la opinión de ese Despacho.

Artículo 108. La Procuraduría General de la República, dentro de los treinta (30) días hábiles siguientes al del recibo del expediente, formulará por escrito su dictamen y lo remitirá al Ministerio respectivo; si el criterio sustentado fuere acogido por éste, lo llevará a conocimiento del interesado dentro de los quince días siguientes a aquel en que lo hubiere recibido del Procurador.

Si el Ministerio respectivo se apartare del criterio sustentado por la Procuraduría General de la República, llevará a conocimiento del interesado la opinión que al efecto sustente, dentro del mismo plazo antes referido.

Artículo 109. El interesado deberá responder por escrito al Ministerio que corresponda, si se acoge o no al criterio que se le haya comunicado y en caso afirmativo, el asunto se solucionará con arreglo a dicho criterio; si no fuere aceptado, por el solo hecho de su respuesta negativa, quedará plenamente facultado para acudir a la vía judicial o contencioso-administrativa procedente.

Artículo 110. Cualquiera que fuere el resultado obtenido, el Ministerio respectivo deberá hacerlo saber por oficio a la Procuraduría General de la República, dentro de los quince (15) días hábiles siguientes a la fecha en que haya recibido la respuesta del interesado, y si el asunto no hubiere quedado resuelto, se autorizará plenamente al Procurador General de la República para que ejerza la representación de la República en el juicio correspondiente.

Artículo 111. Vencido el lapso de los setenta y cinco (75) días hábiles previstos en los artículos anteriores, contados desde la fecha de la presentación del escrito respectivo, sin haberse notificado al reclamante el resultado de su representación, quedará éste facultado para ocurrir a la vía judicial o contencioso-administrativa que fuere procedente.

Artículo 112. Los funcionarios judiciales no darán curso a ninguna acción que se intente contra la República, de las indicadas en el artículo 105 de esta ley, sin que se acredite el cumplimiento de las formalidades del procedimiento administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores, o en su caso, el contemplado en el Título III de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional.

### 3. PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1972) \*

#### TITULO I

#### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones generales*

Artículo 1º La Administración Pública Nacional ajustará su actuación a las prescripciones de la presente Ley, las cuales serán supletorias de las normas que rigen el procedimiento administrativo de los entes descentralizados.

Los procedimientos previstos en esta ley serán de obligatoria observancia cuando no hubiere alguno especialmente señalado por Ley.

Artículo 2º La actividad de la administración pública deberá ser desarrollada por el órgano competente, de conformidad con el procedimiento establecido y ajustándose su contenido en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

Artículo 3º Los funcionarios y demás personas que presten servicio a la administración pública serán responsables de la tramitación de los asuntos cuyo conocimiento les corresponda.

Los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico del funcionario responsable, de la tramitación de algún procedimiento, o bien la omisión de trámites esenciales.

La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio de que sean subsanadas las fallas u omisiones y dará lugar a la imposición de las sanciones disciplinarias correspondientes al funcionario que resulte responsable de la infracción denunciada.

Artículo 4º Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública Nacional realicen en ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

---

\* Este Proyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971, tuvo los siguientes antecedentes: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1962 por Tomás Polanco para la propia Comisión, y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, por los Profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías. Publicado en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Tomo II, Comisión de Administración Pública, pp. 505 - 524.

## CAPÍTULO II

### *De los actos administrativos*

Artículo 5º Ningún acto administrativo podrá violar las normas y principios contenidos en la Constitución, en las leyes y en las disposiciones administrativas de carácter general, que la administración en modo alguno podrá aplicar o interpretar arbitrariamente, sino sólo de acuerdo con los fines señalados en las mismas.

Artículo 6º 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 fueron dictados por autoridad igual o superior a la que dictó la disposición general.

Artículo 7º Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones ministeriales y órdenes dictadas por órgano y autoridades administrativas.

Artículo 8º Adoptarán la forma de decretos, las disposiciones emanadas del Presidente de la República.

Los decretos serán refrendados por aquel o aquellos de los Ministros a quienes corresponde la materia: o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros o, si a juicio del Presidente, la importancia del acto lo requiere.

Artículo 9º Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposiciones del Presidente de la República.

Las resoluciones ministeriales deben ser suscritas por el Ministro respectivo.

Artículo 10. Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un Ministro, ésta deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierne el asunto.

Artículo 11. Las órdenes son mandatos de las autoridades administrativas, dirigidos a los particulares o a los funcionarios y empleados públicos. Las órdenes dirigidas a los funcionarios y empleados podrán adoptar la forma de reglamentos de organización interna, instrucciones o circulares de servicio.

La jerarquía normativa de las órdenes corresponderá a la de los funcionarios de quienes emanen.

Artículo 12. Para que produzcan efectos jurídicos, los actos administrativos de carácter general deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

Los actos administrativos de carácter particular, deberán ser notificados personalmente a los interesados, sin perjuicio de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, cuando así lo disponga la ley o se lo considere conveniente.

Artículo 13. Los actos administrativos de carácter particular, excepto los de simple trámite y salvo expresa disposición legal en contrario, deberán ser motivados. A tal efecto, deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 14. Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines señalados por la norma.

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.

Artículo 17. Los vicios de forma de los actos administrativos darán lugar a la anulabilidad del acto en los siguientes casos:

1. Cuando se trate de la ausencia total de la motivación, salvo que alguna disposición legal exima de la obligación de motivar; y

2. Cuando se haya producido indefensión del particular que resulte afectado por el acto en un derecho subjetivo o en un interés legítimo, personal y directo.

Artículo 18. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 19. Los actos administrativos que no originen derechos 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.

Artículo 20. Ningún acto o disposición administrativa podrá crear penas, ni imponer contribuciones, tasas u otras cargas.

### CAPÍTULO III

#### *De los interesados*

Artículo 21. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos de-

berán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas o bien declarar, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

Artículo 22. Las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la administración, se considerarán interesados a los efectos de esta ley, siempre y cuando sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que puedan resultar afectados por la resolución administrativa.

Artículo 23. 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.

Artículo 24. Por lo que se refiere a sus relaciones con la administración pública las cuestiones relacionadas con la capacidad jurídica y la capacidad de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezca expresamente de otro modo.

Artículo 25. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los interesados o sus representantes legales podrán hacerse representar, entendiéndose en tal caso las actuaciones administrativas con quien de acuerdo con lo que establece el artículo siguiente fuera designado como representante.

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada en documento público o en documento privado en forma autenticada.

Artículo 27. En sus relaciones con la administración los interesados podrán estar asistidos por abogados, de conformidad con la ley que rige la materia.

Artículo 28. La designación de representante no excluye ni la posibilidad ni la obligación de intervenir por quien lo hubiere designado, así como el cumplimiento de las obligaciones que con carácter personal hubieran de ser realizadas.

Artículo 29. Los administrados están obligados a facilitar a la administración las respuestas, informes e investigaciones que aquella pueda ordenar siempre y cuando vengán establecidas por ley o por las disposiciones administrativas que en ejecución de las mismas puedan dictarse.

Artículo 30. Los administrados estarán obligados a comparecer en las oficinas públicas siempre y cuando fueran requeridos a hacerlo en base a una ley o a una disposición reglamentaria de carácter general.

## TITULO II

### DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones generales*

Artículo 31. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto que servirá de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes.

Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, para que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato.

Se procurará la racionalización de los trabajos burocráticos con vista a implantar una progresiva mecanización y automatización en las oficinas públicas, siempre que el volumen del trabajo lo justifique.

La normalización y racionalización serán establecidas para cada dirección por el Ministro respectivo, y cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia de la República.

Las oficinas técnicas procederán a la revisión periódica de los cuestionarios y otros impresos con objeto de simplificarlos.

Artículo 33. En todo departamento ministerial, organismo autónomo y demás unidades administrativas, se informará al público acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimiento, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo y cualquier otro medio adecuado.

Artículo 34. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de su presentación, a menos que el jefe de la oficina, por resolución motivada de la cual se dejara copia en el expediente, resolviera alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren especiales circunstancias del servicio. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidad para el funcionario.

Artículo 35. Los órganos administrativos utilizarán procedimientos sumarios de gestión para la solución de aquellos asuntos cuya frecuencia lo justifique. Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar medios de producción en serie de aquellas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

Artículo 36. De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la resolución, aunque deban intervenir en el procedimiento órganos de distintos ministerios o institutos autónomos, en sus casos.

## CAPÍTULO II

### *De las inhibiciones y recusaciones*

Artículo 37. Las autoridades administrativas deberán inhibirse del conocimiento de asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes supuestos:



1. Cuando personalmente o a través de terceros, tuvieren interés directo en el procedimiento o bien éste existiere por parte de su cónyuge o de sus familiares dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

2. Cuando se encuentren con alguna de las partes en relación jurídica tal o en vinculación de hecho, suficientemente probada, que el resultado del procedimiento pueda influir en sus obligaciones, derechos o en sus simples intereses.

3. Que tal relación exista con el cónyuge o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad.

4. Tener parentesco con alguno de los interesados hasta el cuarto grado de consanguinidad o el segundo de afinidad, ambos inclusive, o tener amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas que intervinieren en el procedimiento.

5. Que haya intervenido como testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate o que como funcionario hubiere manifestado su juicio en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar ya la resolución del asunto, o si se tratase de un recurso administrativo, hubiera resuelto o intervenido en la resolución del acto que se impugna. Sin perjuicio de la revocación del oficio en su caso, y de la resolución del recurso de reconsideración.

6. Si uno de los interesados fuera superior jerárquico o existiera relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto.

Artículo 38. El funcionario que se encontrase en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior deberá inhibirse de conocer en el expediente de que se trate remitiéndolo al superior jerárquico, con resolución razonada en la que motive el fundamento de su inhibición.

Artículo 39. La autoridad superior, en el plazo de ocho días hábiles deberá decidir si la inhibición es o no procedente y si no hubiere resolución expresa en este plazo, se entenderá negada la inhibición.

En caso de aceptar la inhibición, el superior señalará el funcionario que conocerá del asunto, el cual en ningún caso podrá ser de categoría inferior a la del que formuló la inhibición.

En caso de que la inhibición no fuera aceptada, la autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

Artículo 40. La no inhibición por parte de las autoridades y funcionarios en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad.

Artículo 41. La actuación de los funcionarios en los que concurren motivos de recusación no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Artículo 42. Los órganos superiores podrán ordenar a los funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 37 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

Artículo 43. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existieren las causales de inhibición señaladas en el artículo 28 de esta ley y el funcionario no se hubiere abstenido.

La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como superior.

El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación, remitiendo, en todo caso, el expediente al superior jerárquico inmediato.

El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el artículo 39. Si declarare improcedente la recusación impondrá multas de dos mil a diez mil bolívares a quien la formuló.

Artículo 44. No obstante la inhibición o la recusación del funcionario éste deberá llevar a cabo las actividades cuya realización no pueda demorarse por razones de servicio. Asimismo, prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

### CAPÍTULO III

#### *De los términos y plazos*

Artículo 45. Los términos y plazos establecidos en esta y otras leyes, obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 46. Los términos y plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate. Cuando vengán establecidos por días y no haya disposición en contrario, se computarán exclusivamente los días hábiles.

Si el plazo o término se fijare por semanas, meses o años se computarán de fecha a fecha de acuerdo con lo que se establece el apartado primero de este artículo. Si tratándose de meses o años no hubiera día equivalente al que correspondiera al cumplimiento del término o plazo, se entenderá entonces que expira el primer día hábil siguiente, criterio que en todo caso se seguirá cuando la conclusión del plazo o del término coincidiera con un día feriado.

A los efectos de esta ley, se entiende por día hábil el laborable.

Artículo 47. Se entenderán cumplidos los términos y plazos si los documentos de que se tratare, fueron remitidos por correo con anterioridad a la finalización de aquellos, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

### CAPÍTULO IV

#### *De la recepción de documentos*

Artículo 48. En todos los ministerios, organismos y dependencias a los que haya de aplicarse esta ley, habrá un registro de presentación de documentos en el que mediante el oportuno asiento se recogerán todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades.

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta ley.

Artículo 49. Los funcionarios del registro que reciban la documentación velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Timbre Fiscal y advertirán a los interesados de las omisiones o irregularidades que observen.

Artículo 50. Se dará recibo de todo documento presentado, con indicación del número de registro que corresponda.

Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática de los documentos que se presenten, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro, previo cotejo con los originales.

### TITULO III

## DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### CAPÍTULO I

#### *Del procedimiento ordinario*

##### *Sección primera: Disposición general*

Artículo 51. El procedimiento que se establece en este Capítulo es de obligatoria observancia si el acto final pudiere causar lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos de un particular.

##### *Sección segunda: De la iniciación del procedimiento*

Artículo 52. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio por instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita.

En el primer caso, se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de la orden de una autoridad administrativa superior.

Artículo 53. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito que se presente deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado con expresión de sus nombres y apellidos, domicilio, profesión, estado civil y cédula de identidad, así como, en su caso, de la persona que actúe como representante con expresa indicación de la dirección en la que han de llevarse a cabo las notificaciones pertinentes.
3. Los hechos, razones y pedido que contenga, expresando con toda claridad las pretensiones a que se aspira.
4. El lugar en que el escrito ha sido redactado, fecha de su presentación y firma de los interesados.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales y reglamentarias expresas.

Artículo 54. 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 procederá a devolverlo al presentante con indicación de las omisiones o faltas observadas, a fin de que en el plazo de diez días se proceda a su oportuna rectificación; si tal no se hiciera se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo.

Artículo 55. Los funcionarios administrativos procurarán evitar que se dicten decisiones contradictorias en un mismo asunto, o sobre asuntos conexos. Por ello cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina de la administración, tuviere relación íntima o conexión importante con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina, podrá el jefe de la dependencia ordenar la acumulación de ambos procedimientos.

Los particulares podrán solicitar también que tal acumulación sea acordada. La acumulación en ningún caso alterará o perjudicará la tramitación de cualquiera de los dos procedimientos en todo aquello que no afecte los derechos o intereses de los solicitantes.

### *Sección tercera: De la sustanciación del expediente*

Artículo 56. Iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el oportuno expediente en el que se recogerá toda la tramitación que al respecto se lleve a cabo.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen tanto de los actos que lo requieran como de las resoluciones que se adopten, se conservarán siempre las copias correspondientes.

Artículo 57. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

La administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir.

Artículo 58. Los interesados tienen derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y a dirigir a la administración las comunicaciones que consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.

Artículo 59. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos los informes que estime conveniente a efectos de la mejor resolución del asunto.

Artículo 60. Los informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo; o de quince, en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Los informes serán breves, limitados a la información solicitada, sin incorporar a su texto los datos y actuaciones que aparezcan en el expediente.

Artículo 61. La omisión de los informes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo que aquellos que tuvieren carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 62. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de resolver el expediente.

Artículo 63. El informe de la Consultoría Jurídica respectiva es de carácter obligatorio en todos los procedimientos y recursos administrativos, salvo que la resolución del asunto consista en la simple verificación de datos. Este informe procederá inmediatamente a la resolución definitiva.

Artículo 64. Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil.

El funcionario sustanciador del expediente acordará de oficio o a solicitud del interesado, un lapso probatorio, si ello no fuere manifiestamente innecesario.

El lapso probatorio no podrá exceder de veinte días, salvo que se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso el lapso podrá prorrogarse por veinte días más.

Artículo 65. Los interesados y sus representantes tendrán derecho, en cualquier fase del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma, salvo en los siguientes casos:

- 1) De los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo.
- 2) De los documentos cuyo conocimiento confiera al interesado alguna ventaja ilegítima en perjuicio de tercero.
- 3) De los proyectos de resolución, y de los informes de órganos consultivos o técnicos.

En los casos en que se refiere este artículo, se desglosarán del expediente los documentos respecto de los cuales se niegue el acceso. La decisión denegatoria deberá ser motivada.

#### *Sección cuarta: De la terminación del procedimiento*

Artículo 66. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de seis meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acordare.

Artículo 67. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del recibo de la solicitud o instancia del interesado o de la notificación de éste, cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio.

Artículo 68. La resolución del procedimiento decidirá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 69. La resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopta, con indicación expresa, en su caso, de actuar por delegación: la expresión sucinta de los hechos; las razones que hubieren sido alegadas; los fundamentos legales oportunos y la decisión respectiva.

La resolución expresará, además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictada y el original contendrá la firma autógrafa del funcionario o funcionarios que la hubieren adoptado y el sello de la oficina. En aquellas resoluciones cuya frecuencia lo justifique, la firma del funcionario podrá ser estampada por medios mecánicos.

Artículo 70. Si en el término de seis meses indicado en el artículo 66 o en la prórroga que se haya acordado antes de finalizar aquel, la administración no resolviera sobre las solicitudes formuladas por particulares, las mismas se entenderán negadas y el interesado podrá ejercer los recursos pertinentes.

Artículo 71. Lo dispuesto en el artículo anterior no releva a las autoridades administrativas de su obligación de decidir en forma expresa, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario a quien sea imputable la omisión o la demora.

Artículo 72. Sin perjuicio de lo establecido en los artículos anteriores, se entenderá terminado el procedimiento por el desistimiento o la renuncia del interesado a la solicitud, petición o instancia que le hubiere dado inicio. El desistimiento o la renuncia deberá formularse por escrito.

En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes, conforme se dispone en el artículo siguiente.

Artículo 73. Recibida la declaración de desistimiento o renuncia, el funcionario competente la notificará a los demás interesados, si los hubiere. Si éstos no solicitaren la continuación del procedimiento, dentro de los diez días siguientes a dicha notificación, se lo declarará concluido.

Artículo 74. No obstante el desistimiento o la renuncia, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés general lo justificaren. En este caso, los efectos del desistimiento o de la renuncia se limitarán a sus consecuencias patrimoniales.

Artículo 75. El procedimiento iniciado a instancia de un particular perime si la tramitación se paraliza durante tres meses por causa imputable al interesado.

El término comenzará a contarse a partir de la fecha en que la autoridad administrativa aperece al interesado.

La perención no operará cuando el interesado haya dejado de gestionar el asunto en virtud de haber transcurrido el término señalado en el artículo 70.

Artículo 76. La declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado, pero el procedimiento perimido no interrumpirá el término de prescripción de aquellos.

## CAPÍTULO II

### *Del procedimiento sumario*

Artículo 77. En los supuestos distintos del previsto en el artículo 51, la administración podrá seguir un procedimiento sumario para sus decisiones. El procedimiento sumario deberá concluirse en el término de treinta días.

Artículo 78. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto lo aconsejare.

Artículo 79. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, pero la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio relevantes.

Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de los interesados, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa.

Artículo 80. En el procedimiento sumario el órgano instructor ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos.

Artículo 81. Instruido el expediente y previamente a su resolución, se notificará a los interesados, para que tomen conocimiento del asunto y formulen, dentro de los cinco días siguientes a la notificación, los alegatos y observaciones que creyeren pertinentes.

## CAPÍTULO III

### *De la publicación y notificación de los actos administrativos*

Artículo 82. Los actos administrativos deberán publicarse o ser notificados a los interesados, conforme se establece en el Título I de esta Ley.

La notificación y la publicación de los actos administrativos, en sus casos, es requisito necesario para su eficacia. Sin embargo, el conocimiento del interesado suple la falta de notificación.

Artículo 83. Los actos administrativos que puedan ser de interés general o que afecten a un grupo indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

Artículo 84. Se notificará a los interesados toda resolución que afecte sus derechos o intereses.

La notificación deberá contener el texto íntegro de la resolución e indicar si el acto es definitivo: los recursos que contra el mismo precedan, con expresión de los términos para ejercerlos, y los órganos o tribunales ante los cuales deba interponerse.

Artículo 85. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y sólo producirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de recibo por el interesado.

Artículo 86. En el caso que el recurso o el término para interponerlo, indicados en la notificación, fueren erróneos, los interesados podrán formular el recurso pertinente.

El plazo para la interposición de este último se contará a partir de la resolución o sentencia del recurso erróneamente propuesto, si ésta declarase la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

Artículo 87. La notificación se hará en el lugar que al efecto hubiere señalado el interesado o en su residencia, mediante oficio, carta o telegrama, dejando constancia de la fecha en que se lleva a cabo y del contenido de la resolución que se notifica.

Artículo 88. La notificación podrá hacerse a cualquiera de las personas que se encuentren en la dirección señalada por el interesado.

Si se tratare de interesados desconocidos o indeterminados o fuere imposible llevar a cabo a notificación en la forma señalada en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto.

En el caso de publicación se entenderá notificado el destinatario, vencidos que sean quince días a contar de aquella, de lo cual se hará expresa indicación.

#### CAPÍTULO IV

##### *De la ejecutoriedad de los actos administrativos*

Artículo 89. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la resolución que sirva de fundamento a aquellos.

Artículo 90. Los actos administrativos, una vez que fueran publicados o debidamente notificados serán inmediatamente ejecutivos, por lo que conforme se establece en el artículo 98 de esta ley, la interposición de cualquier tipo de recurso no suspenderá la ejecución del acto.

Artículo 91. La ejecución forzosa de los actos administrativos, previo el correspondiente apercibimiento a los obligados, será realizada de oficio por la propia administración, salvo el caso de que por expresa disposición legal, deba ser encomendada a la autoridad judicial.

La obligación de entregar cuerpos ciertos o cantidades de dinero u otros bienes fungibles será ejecutable por intermedio de la autoridad judicial competente, salvo las excepciones legales establecidas.

Artículo 92. La ejecución forzosa por la administración se llevará a cabo conforme a los siguientes procedimientos:

1. Cuando se trate de actos que no sean personalísimos al obligado, se procederá a la ejecución subsidiaria, por cuenta de aquel, bien por la administración o por la persona que ésta designe.

2. Cuando se trate del cumplimiento de obligaciones no susceptibles de ejecución subsidiaria, mediante la aplicación de multas coercitivas al obligado, que podrán ser reiteradas por lapsos de tiempo que sean suficientes para cumplir lo ordenado, conforme se determine en la ley.



TITULO IV  
DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

*De la revisión de oficio*

Artículo 93. La administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar la nulidad de los actos a que se refiere el artículo 15 de esta Ley.

Artículo 94. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fueren declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes.

Artículo 95. La administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos.

CAPÍTULO II

*De los recursos administrativos*

*Sección primera: Disposiciones generales*

Artículo 96. Los interesados podrán interponer los recursos jerárquicos y de reconsideración contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue el definitivo.

Además y en los casos previstos en el artículo 111 de esta Ley, los interesados podrán interponer el recurso de revisión.

Artículo 97. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito en el que se expresará el nombre y el domicilio del recurrente y el de su representante, si fuere el caso; el acto que se recurre; las razones en que se funda; la autoridad ante la cual se interpone y el organismo ante el cual se recurre, si tal es el caso. El lugar que señale el recurrente como domicilio será aquel donde habrá de ser notificado de cualquier acto.

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.

Artículo 98. La interposición de cualquier recurso, no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho a que se refiere el Título I y de esta Ley. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente.

Artículo 99. No se podrán resolver por delegación recursos jerárquicos o de revisión contra actos dictados en ejercicio de las funciones propias del órgano al cual se han conferido las facultades delegadas.

Artículo 100. La autoridad que resuelva el recurso decidirá cuantas cuestiones plantee el expediente que, tanto de hecho como de derecho, hayan sido alegadas o no por los interesados. En este último caso se les oírán previamente.

#### *Sección segunda: Del recurso jerárquico*

Artículo 101. El recurso jerárquico será procedente contra todo acto administrativo que no ponga fin a la vía administrativa, en la forma siguiente:

1. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los Ministerios, ante el Director respectivo.

2. Contra los actos administrativos dictados por los Directores de los Ministerios, ante el respectivo Director General.

3. Contra los actos administrativos dictados por los Directores Generales, ante el respectivo Ministro.

4. Contra los actos administrativos dictados por órganos subalternos de los institutos autónomos, ante el respectivo órgano superior.

Artículo 102. Se considera que agotan la vía administrativa los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos.

Artículo 103. El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna.

Artículo 104. El recurso jerárquico se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto que se impugna como ante el superior jerárquico que debe decidirlo.

Artículo 105. La resolución del recurso jerárquico confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. La resolución del recurso podrá ordenar asimismo la reposición del procedimiento en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley sobre la convalidación de actos irregulares.

Artículo 106. Transcurridos tres meses desde la interposición del recurso jerárquico sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y se considerará agotada la vía administrativa.

#### *Sección tercera: Del recurso de reconsideración*

Artículo 107. El recurso de reconsideración puede proponerse contra todo acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa y contra el cual no proceda intentar el recurso jerárquico.

El recurso de reconsideración, sin embargo, no podrá interponerse contra aquellos actos que aun agotando la vía administrativa sean resolución de un recurso jerárquico.

Artículo 108. El recurso de reconsideración se resolverá por el mismo órgano que dictó el acto recurrido y deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación de éste.

Contra el acto que resuelve un recurso de reconsideración, no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

Artículo 109. La resolución del recurso de reconsideración confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. Se podrá ordenar además la reposición del procedimiento, en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de la convalidación, conforme a esta Ley.

Artículo 110. Transcurrido un mes desde la interposición del recurso de reconsideración sin que se notifique su resolución al interesado, se entenderá denegado y quedará expedida la vía contencioso-administrativa. Si recayere resolución expresa, el plazo para ocurrir a dicha vía se contará desde la notificación de aquélla.

#### *Sección cuarta: Del recurso de revisión*

Artículo 111. Podrá intentarse recurso de revisión ante el Ministro respectivo contra aquellos actos administrativos firmes en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido documentos de valor esencial para la resolución del asunto, desconocidos 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 hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

Artículo 112. El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 2 y 3 del artículo anterior o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el número 1 del mismo artículo.

## TITULO V

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

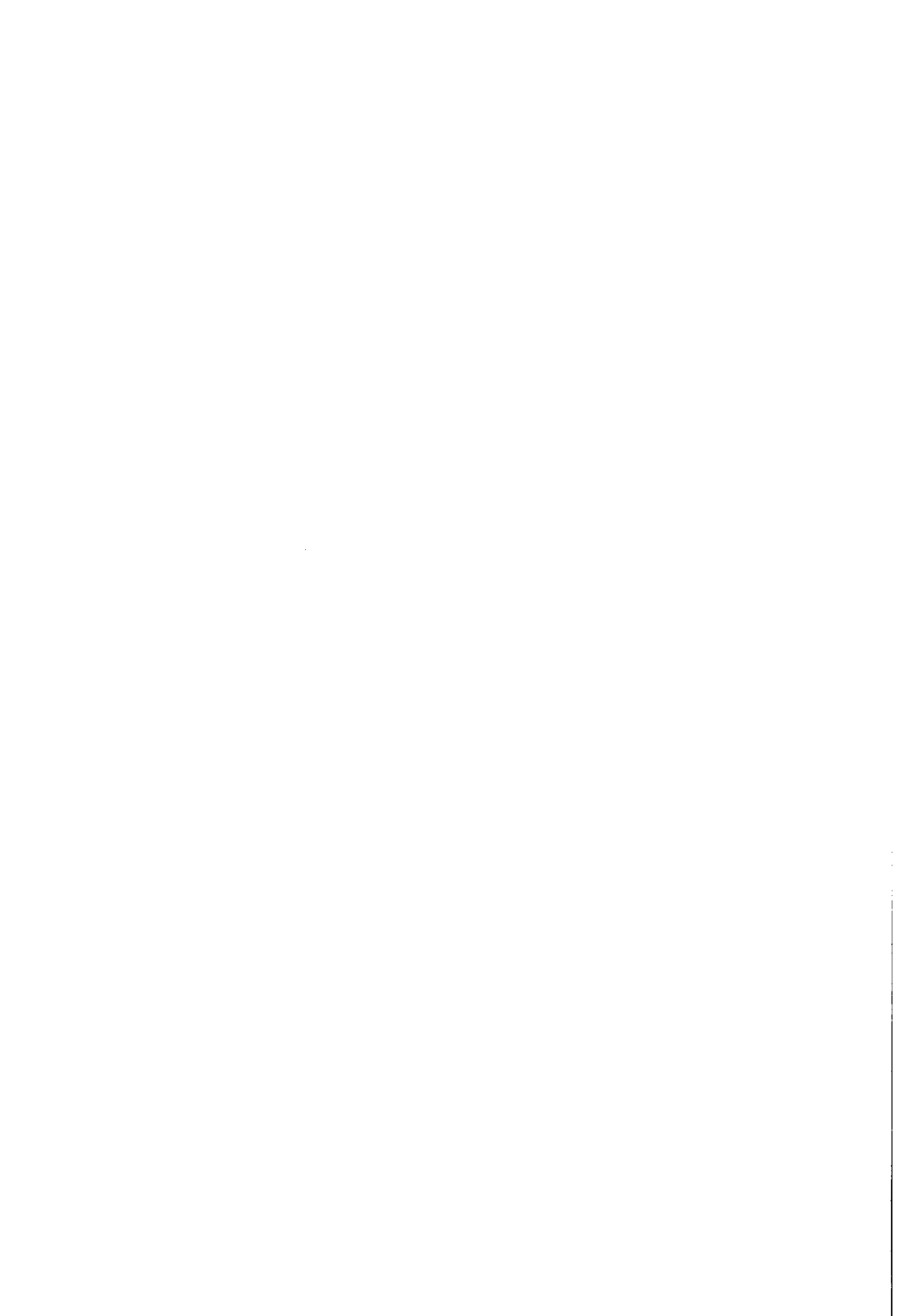
Artículo 113. El Ejecutivo Nacional, dentro del término de un año a partir de la promulgación de esta Ley, adaptará los procedimientos creados reglamentariamente a los principios aquí desarrollados, unificando los que no tuvieren carácter especial por su naturaleza.

Artículo 114. Hasta tanto se proceda a su reforma o bien durante el término previsto en el artículo anterior, en sus casos, continuarán aplicándose los procedimientos establecidos reglamentariamente.

Artículo 115. Sin perjuicio de su reforma, no se aplicará el término previsto en el artículo 113 a los siguientes procedimientos especiales:

1. Los procedimientos en materia de expropiación forzosa.
2. Los relativos a contratos administrativos.
3. Los relativos a la inspección, vigilancia y fiscalización de bancos y otros institutos de crédito; de empresas de seguros y reaseguros, de entidades de ahorro y préstamo y de cooperativas.
4. El procedimiento sobre naturalización.
5. Los procedimientos de recaudación inspección y fiscalización de ingresos y gastos públicos.
6. Los procedimientos para reprimir y sancionar los delitos y contravenciones fiscales.
7. Los procedimientos sobre extranjería.
8. Los procedimientos de imposición de sanciones por infracción de leyes sociales.
9. Los procedimientos relativos a la propiedad industrial y al derecho de autor.
10. Los procedimientos relativos a la reforma agraria.
11. Cualesquiera otros que sean declarados especiales por el Ejecutivo Nacional.

Artículo 116. Se derogan todas las disposiciones que colidan con la presente Ley.



#### 4. PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

(1976)\*

##### TITULO I

##### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

##### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 1º La Administración Pública Nacional ajustará su actuación a las prescripciones de la presente Ley.

La Administración Pública Nacional está integrada por la Administración Central, que comprende a la Presidencia de la República, los Ministerios y la Procuraduría General de la República, y por la Administración Descentralizada compuesta por los Institutos Autónomos y demás entes de Derecho Público creados por ley, salvo lo dispuesto en el párrafo siguiente.

Las Empresas del Estado constituidas como compañías por acciones no estarán sometidas a las disposiciones de la presente Ley.

Artículo 2º La actividad de la administración pública deberá ser desarrollada por el órgano competente, de conformidad con el procedimiento establecido y ajustándose su contenido, en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

Artículo 3º El Estado es responsable de la tramitación de los asuntos cuyo conocimiento corresponde a la Administración Pública Nacional.

Los funcionarios y demás personas al servicio de la Administración Pública son responsables frente al Estado por la tramitación de los asuntos que les correspondan o en que intervengan.

Los interesados podrán reclamar ante el superior jerárquico del funcionario o empleado responsable, por razón del retardo, la omisión o distorsión de cualquier procedimiento o trámite a su cargo.

\* Este Proyecto fue sometido a la consideración del Ejecutivo Nacional por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública en 1976.

El superior jerárquico, a solicitud de la parte interesada o de oficio, procederá a subsanar las fallas u omisiones observadas en la tramitación de los asuntos bajo su dependencia y, según corresponda, solicitará la aplicación o impondrá, si fuere el caso, las sanciones disciplinarias procedentes a los funcionarios y empleados que resultaren responsables de la infracción, sin perjuicio de las demás responsabilidades en que éstos hubieren podido incurrir frente al Estado o frente al particular.

La reclamación del particular o la intervención de oficio, no acarreará la paralización del procedimiento.

Artículo 4º La responsabilidad del Estado frente a particulares estará referida a la cuantía de los daños y perjuicios sufridos por aquellos.

La responsabilidad de los funcionarios y empleados frente al Estado por efecto de sus actuaciones como tales, será proporcional al grado de culpa en que hubieren incurrido y no a la cuantía de los daños y perjuicio que dichas actuaciones hubieren causado.

La responsabilidad de los funcionarios y empleados no se agota con el cumplimiento estricto de las obligaciones de su cargo o del órgano u organismo a que pertenecen, sino que se extiende a la adecuada eficiencia en la coordinación con los otros órganos y a la colaboración que deben prestar, en ocasión del ejercicio de sus funciones, a la consecución de los fines, objetivos y metas de la Administración Pública Nacional como un todo.

Párrafo único: El funcionario o empleado público que con motivo de sus actuaciones como tal incumpliere disposiciones de esta Ley, no específicamente sancionadas, incurrirá en multa entre un cinco por ciento y trescientos por ciento de su remuneración total, correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta y el grado de su culpabilidad, la cual le será impuesta por el Director General Sectorial, Superintendente o funcionario de equivalente jerarquía del órgano a que pertenezca, independientemente de la amonestación, suspensión o destitución que pueda corresponder de acuerdo con la Ley de Carrera Administrativa u otras Leyes aplicables y de otras sanciones de que sea pasible por efecto de los hechos cometidos.

Los superiores jerárquicos inmediatos son responsables de iniciar el procedimiento para la aplicación de esta disposición.

Por vía reglamentaria se dictarán los procedimientos correspondientes para establecer la falta y responsabilidad incurridas.

Artículo 5º Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública Nacional realicen en ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

Artículo 6º En los casos en que las autoridades no resolvieren un asunto dentro de los correspondientes lapsos que se establecen en la presente Ley, se considerará que han resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario.

Lo dispuesto en el párrafo anterior no releva a las autoridades administrativas de su obligación de decidir en forma expresa, sin perjuicio de la responsabilidad del funcionario a quien sea imputable la omisión o la demora.

## CAPÍTULO II

### *De los actos administrativos*

Artículo 7º Bajo la denominación de acto administrativo se entiende toda manifestación de voluntad, de juicio, de conocimiento o de cualquier otra índole, emitida conforme a derecho y de acuerdo con las formalidades establecidas en esta Ley, por los órganos de la Administración Pública Nacional.

Artículo 8º Ningún acto administrativo podrá violar las normas y principios contenidos en la Constitución, en las leyes, o en las disposiciones administrativas de carácter general. Las autoridades administrativas, en modo alguno podrán aplicar o interpretar arbitrariamente dichas normas y principios, sino de acuerdo con los fines de los mismos y procurando conciliar los intereses de la Administración con el principio de la equidad. Igualmente procurarán mantener la unidad de criterio a los fines de evitar decisiones contradictorias sobre asuntos similares.

Artículo 9º Cuando una disposición legal o reglamentaria deja alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dichas medidas o providencias deben estar fundadas en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y en todo caso guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines de la norma.

Artículo 10. Los criterios establecidos por los distintos órganos de la administración podrán ser modificados, pero la nueva interpretación no podrá aplicarse a situaciones anteriores, salvo que ésta fuere más favorable a los administrados. En todo caso la modificación de los criterios no dará derecho a la revisión de actos definitivamente firmes.

Artículo 11. 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.

Artículo 12. Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: Decretos, Resoluciones Ministeriales y Providencias administrativas.

Artículo 13. Los decretos son las disposiciones de mayor importancia del Presidente de la República.

Los decretos serán refrendados por aquel o aquellos de los Ministros a quienes corresponda la materia; o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros o, si a juicio del Presidente, la importancia del acto lo requiere.

Artículo 14. Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposición del Presidente de la República, o por atribución específica de alguna Ley.

Las resoluciones ministeriales deben ser suscritas por el Ministro respectivo.

Artículo 15. Cuando la materia de una resolución corresponda a más de un Ministro, ésta deberá ser suscrita por aquellos a quienes concierna el asunto.

Artículo 16. Las providencias administrativas comprenden las manifestaciones de voluntad, de juicio, de conocimiento o de cualquier otra índole, emanadas



de los órganos de la Administración Pública Nacional, cuando no revistan la forma de Decreto o de Resolución y estén dirigidas a los particulares o a los funcionarios y empleados públicos. Las providencias administrativas dirigidas a los funcionarios y empleados públicos podrán adoptar la forma de reglamentos de organización interna, instrucciones o circulares de servicio.

La jerarquía normativa de las providencias administrativas corresponderá a la de los funcionarios de quienes emanen.

Artículo 17. Para que produzcan efectos jurídicos, los actos administrativos de carácter general deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela. Se exceptúan de esta disposición, aquellos actos administrativos de carácter general en que no tengan interés los administrados.

Los actos administrativos de carácter particular deberán ser notificados personalmente a los interesados, sin perjuicio de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela, cuando así lo disponga la ley o se lo considere conveniente.

Artículo 18. Los actos administrativos de carácter particular excepto los de simple trámite y salvo expresa disposición legal en contrario, deberán ser motivados. A tal efecto, deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Artículo 19. 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 al cual va dirigido.
- 5) Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales oportunos.
- 6) La decisión respectiva, si fuere el caso.
- 7) Nombre y firma del funcionario o funcionarios que lo suscriben, con indicación de la titularidad con que actúan; indicación expresa en su caso, de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia, y el sello de la oficina.

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o los funcionarios que lo suscriben. En aquellos actos cuya frecuencia lo justifique la firma del funcionario podrá ser estampada por medios mecánicos.

Artículo 20. Los actos de la administración estarán afectados de nulidad absoluta en los siguientes casos:

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.
2. Cuando resuelvan un asunto precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a particulares.

3. Cuando su contenido sea de imposible ejecución o sea constitutivo de delito; y
4. Cuando hubieren sido dictados por autoridad manifiestamente incompetentes o con prescindencia del procedimiento legalmente establecido.

La administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud del interesado, declarar la realidad de los actos indicados en este artículo.

Artículo 21. Si cualquiera de los vicios señalados en el artículo precedente afecta sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que pueda ser independiente, continuará teniendo plena validez.

Artículo 22. Sin perjuicio del sistema de recursos administrativos y contenciosos consagrados por la Ley contra los actos administrativos, la nulidad absoluta podrá ser alegada en todo momento, mediante recurso especial de amparo, que se deberá elevar ante el tribunal de lo contencioso administrativo o de lo contencioso fiscal, según el caso, correspondiente a la jurisdicción de la autoridad que dictó el acto.

Al efecto dichos tribunales seguirán un procedimiento sumario, sin costo para el impetrante.

Artículo 23. Los actos administrativos serán anulables en los siguientes casos:

1. Cuando no exista motivación o ésta no conduzca racionalmente al contenido del acto administrativo, salvo que alguna disposición legal exima de la obligación de motivar; y
2. Cuando se haya producido indefensión del particular que resultare afectado por el acto en un derecho subjetivo o en un interés legítimo, personal y directo.
3. Cuando se haya omitido alguna de las menciones del Artículo 19.

Artículo 24. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 25. Los actos administrativos que no originen derechos 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.

La administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos.

Artículo 26. Ningún acto o disposición administrativa podrá crear o variar penas, contribuciones, tasas u otras cargas, salvo dentro de los límites establecidos por las leyes.

### CAPÍTULO III

#### *De los interesados*

Artículo 27. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier órgano, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán

resolver oportunamente las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas o bien declarar, en su caso, los motivos que hubiere para no hacerlo.

Artículo 28. Se consideran interesados, a los efectos de esta Ley, las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la administración, siempre y cuando, en uno u otro caso, sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que pueda resultar afectado por el acto administrativo.

Artículo 29. Los interesados que no hubieren intervenido en la iniciación del procedimiento pueden apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

Artículo 30. Por lo que se refiere a sus relaciones con la administración pública, las cuestiones relativas a la capacidad jurídica y a la de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezca expresamente de otro modo.

Artículo 31. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los interesados podrán hacerse representar y en tal caso la administración se entenderá con el designado representante.

Artículo 32. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado.

Artículo 33. La designación de representante no impide la posibilidad o la obligación de intervenir de quien lo hubiere designado, ni el cumplimiento de las obligaciones que hubieran de ser realizadas con carácter personal.

Artículo 34. Los administrados están obligados a facilitar a la administración las respuestas, informes e investigaciones que aquella ordene, siempre y cuando sean pertinentes y estén establecidas por la Ley.

Artículo 35. Los administrados estarán obligados a comparecer ante las autoridades públicas siempre y cuando fueran requeridos a hacerlo en base a una ley o a un reglamento.

## TITULO II

### DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones generales*

Artículo 36. La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto que servirá de criterio interpretativo para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes.

**Párrafo Unico:** El Ejecutivo Nacional podrá establecer remuneraciones especiales de estímulo en razón de la eficiencia, pero tales prestaciones deberán acordarse en base de resultados globales obtenidos por el conjunto de los funcionarios en el respectivo sector de la administración, y en ningún caso, en base de determinadas actuaciones en casos individualmente identificados.

**Artículo 37.** Los documentos y expedientes administrativos serán objeto de normalización, tratándose de que cada serie o tipo de los mismos obedezca a iguales características y formato.

El administrado podrá adjuntar, en todo caso, a los formatos, los escritos que estime necesarios para la aclaración de su caso.

Se realizará la racionalización de los trabajos burocráticos y, en la medida en que sea conveniente y posible, se procederá a mecanizar y automatizar las oficinas públicas cuyo volumen de trabajo lo justifique.

La normalización y racionalización serán establecidas para cada dirección por el Ministro respectivo, y cuando se trate de normas comunes a varios Ministerios, por la Presidencia de la República.

Las oficinas técnicas de sistematización procederán a la revisión periódica de los formularios y otros impresos, así como de los procedimientos e instructivos, con objeto de mejorarlos, simplificarlos en lo posible, y recomendar su adopción por el órgano competente.

**Artículo 38.** Todos los Ministerios y Despachos de similar nivel quedan obligados a preparar y publicar en la *Gaceta Oficial*, instructivos relativos a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias. Asimismo, en todo departamento ministerial, organismo autónomo y demás unidades administrativas, abiertas al servicio del público, se informará a éste acerca de los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios mediante medios adecuados, como oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimientos, organigramas, carteles indicativos de la localización de las dependencias y sus horarios de trabajo. Especialmente deberán mantener a disposición del público manuales instructivos u otros documentos informativos sobre los procedimientos en uso, referentes a la consideración o forma de tramitación de sus expedientes.

**Artículo 39.** En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de su presentación. Por vía de excepción y mediante providencia motivada de la cual se dejará copia en el expediente, el Jefe de la Oficina podrá alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren circunstancias del servicio o del asunto en trámite. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidad para el funcionario.

**Artículo 40.** Los órganos administrativos utilizarán procedimientos sumarios de gestión para la solución de aquellos asuntos cuya frecuencia lo justifique. Cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, se podrán usar *medios de producción en serie* de aquellas, siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

Artículo 41. De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la providencia, aunque deban intervenir en el procedimiento órganos de distintos ministerios o institutos autónomos, en sus casos.

## CAPÍTULO II

### *De las inhabiciones y recusaciones*

Artículo 42. Las autoridades administrativas deberán inhibirse del conocimiento de asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes supuestos:

1. Cuando personalmente o a través de terceros, tuvieren interés directo en el procedimiento o bien éste existiere por parte de su cónyuge o de sus familiares dentro del tercer grado de consanguinidad o segundo de afinidad.
2. Cuando se encuentren con alguna de las partes en relación jurídica tal o en vinculación de hecho, suficientemente probadas, que el resultado del procedimiento pueda influir en sus obligaciones, derechos o simples intereses; o cuando tengan amistad íntima o enemistad manifiesta con las personas que intervienen en el procedimiento.
3. Cuando hayan intervenido como testigos o peritos en el expediente de cuya resolución se trate o que como funcionario hubiere manifestado su juicio en el mismo, de modo que pudiera prejuzgar ya la resolución del asunto, o si se tratase de un recurso administrativo, cuando hubiera resuelto o intervenido en la resolución del acto que se impugna, sin perjuicio de la revocación de oficio en su caso, y de la resolución del recurso de reconsideración.

Artículo 43. El funcionario que se encontrase en cualquiera de los casos previstos en el artículo anterior deberá inhibirse de conocer el expediente de que se trate, remitiéndolo al superior jerárquico, con providencia razonada en la que motive el fundamento de su inhabición.

Artículo 44. La autoridad superior, en el plazo de ocho días hábiles deberá decidir si la inhabición es o no procedente.

En caso de aceptar la inhabición, el superior señalará el funcionario que conocerá el asunto, el cual en ningún caso podrá ser de categoría inferior a la del que formuló la inhabición. En caso de que la inhabición no fuera aceptada, la autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

Artículo 45. La no inhabición por parte de las autoridades y funcionarios en los casos que proceda dará lugar a responsabilidad. Igualmente dará lugar a responsabilidad la falta de decisión en plazo establecido en el Artículo 44.

Artículo 46. La actuación de los funcionarios en los que concurren motivos de inhabición o recusación no implicará necesariamente la invalidez de los actos en que hayan intervenido.

Artículo 47. Los órganos superiores podrán ordenar de oficio a los funcionarios incursos en las causales señaladas en el Artículo 42 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

Artículo 48. Cualquier interesado puede recusar al funcionario a quien correspondiere decidir un asunto, si existieren las causales de inhibición señaladas en el Artículo 42 de esta Ley y el funcionario no se hubiere abstenido.

La recusación será hecha por escrito, dirigida a un Notario o Juez de la localidad, quien la hará llegar, en la forma más rápida al funcionario recusado y trasladará copia al funcionario que se hubiese señalado en el escrito como superior.

El funcionario recusado, al recibir el escrito, decidirá el mismo día o al siguiente día hábil, si se abstiene o si considera infundada la recusación, remitiendo, en todo caso, el expediente al superior jerárquico inmediato.

El superior jerárquico, al recibir el expediente decidirá en la misma forma y términos establecidos en el Artículo 44. Si declarare improcedente la recusación impondrá multa de doscientos a diez mil bolívares a quien la formuló.

Artículo 49. No obstante la inhibición o la recusación del funcionario, éste deberá llevar a cabo las actividades cuya realización no puede demorarse por razones de servicio. Asimismo, prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto, salvo lo establecido en el anterior Artículo 47.

### CAPÍTULO III

#### *De los términos y plazos*

Artículo 50. Los términos y plazos establecidos en esta y otras leyes, obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 51. Los términos y plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación del acto de que se trate o la recepción de los documentos por parte de la Administración de acuerdo con lo dispuesto en el Artículo 54. Cuando vengán establecidos por días y no haya disposición en contrario, se computarán exclusivamente los días hábiles.

Si el plazo o término se fijare por semanas, meses o años se computarán de fecha a fecha de acuerdo con lo que establece el apartado primero de este artículo. Si tratándose de meses o años no hubiera día equivalente al que correspondiera al cumplimiento del término o plazo, se entenderá entonces que expira el primer día hábil siguiente, criterio que en todo caso se seguirá cuando la conclusión del plazo o del término coincidiera con un día feriado.

A los efectos de esta Ley, se entiende por día hábil, aquel en que la respectiva oficina haya laborado de acuerdo con su horario oficial.

Artículo 52. Se entenderá que se ha actuado en tiempo hábil, si los documentos de que se tratare fueron remitidos por correo con anterioridad al ven-

cimiento de los términos y plazos, siempre y cuando quede debida constancia de la fecha en que se hizo la remisión. A los fines de esta constancia, las Oficinas de Correo sellarán un duplicado del documento destinado a la Administración, indicando la fecha y hora en que lo recibieron. Igual constancia deberán estampar en el original del documento.

## CAPÍTULO IV

### *De la recepción de documentos*

Artículo 53. En todos los Ministerios, organismos y dependencias a los que haya de aplicarse esta Ley, habrá un registro de los documentos que se presenten. Dicho registro estará abierto siempre durante el horario oficial y cuando se establezcan horarios extraordinarios.

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta Ley.

Artículo 54. Se dará recibo de todo documento presentado, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación, indicándose el número de folios que componen el escrito y haciendo referencia a los anexos que lo acompañan. Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática de los documentos que se presentan, una vez diligenciada y hechas sobre la misma, las anotaciones que se indican en el párrafo anterior, previo co-tejo con los originales.

Los asuntos llegados por correo, se enumerarán y anotarán en registro apropiado en la fecha de entrega por el Correo a la Administración, a partir de la cual, se contarán los plazos que tiene la Administración para tomar las respectivas decisiones, sin perjuicio de lo establecido en el Artículo 52. Esta fecha será notificada al interesado.

## TITULO III

### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### *Del procedimiento ordinario*

###### *Sección primera: Disposición general*

Artículo 55. El procedimiento que se establece en este Capítulo es de obligatoria observancia. En todo caso, si el acto final no causare lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos de un particular, las fallas en el procedimiento no darán lugar a su nulidad o a su reposición.

###### *Sección segunda: De la iniciación del procedimiento*

Artículo 56. El procedimiento administrativo se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, respectivamente, mediante providencia motivada o solicitud escrita.

En el primer caso, se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de la orden de una autoridad administrativa superior.

Artículo 57. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito que se presente se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión, Cédula de Identidad o Pasaporte, así como, en su caso, de la persona que actúa como su representante.
3. Dirección en la que han de llevarse a cabo las notificaciones pertinentes.
4. Los hechos, razones y pedimentos que contenga, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.
5. La firma de los interesados.
6. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
7. Cualesquiera otras circunstancias que exigen las normas legales y reglamentaciones expresas.

Artículo 58. 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 procederá a devolverlo al presentante con indicación de las omisiones o faltas observadas, a fin de que en el plazo de diez días se proceda a su oportuna rectificación.

Se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo, si en el plazo señalado no produce nuevamente el asunto o solicitud debidamente rectificado.

### *Sección tercera: De la sustanciación del expediente*

Artículo 59. Iniciado el procedimiento se procederá, al siguiente día hábil, a dictar el acto que ordene abrir el correspondiente expediente en el que se recogerá toda la tramitación que al respecto se lleve a cabo.

Podrá llevarse un expediente anexo, en el cual se incluirán los documentos calificados como confidenciales a que se refiere el Artículo 67.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, tanto de los actos que lo requieran, como de las providencias que se adopten, se conservarán siempre las copias correspondientes, salvo que se deje expresa constancia de que la notificación o publicación fue realizada, con indicación, si fuera el caso, de la fecha y el órgano mediante el cual ésta se hizo.

Artículo 60. El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

La administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir.



Artículo 61. Los interesados tienen derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y a dirigir a la administración las comunicaciones que consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.

Artículo 62. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos, los informes que estime convenientes a efectos de la mejor resolución del asunto.

Artículo 63. Los informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de diez días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo; o de quince, en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Los informes serán breves y limitados a la información solicitada.

Artículo 64. La omisión de los informes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo disposición legal o reglamentaria en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 65. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de resolver el expediente. El establecimiento de hechos por el funcionario requerido merece fe, hasta prueba en contrario mediante el procedimiento correspondiente.

Artículo 66. Los hechos que se consideraren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser demostrados por todos los medios de prueba establecidos en el Código Civil.

Artículo 67. Los interesados y sus representantes tendrán derecho, en cualquier fase del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como pedir certificación de la misma, salvo aquellos documentos, proyectos de resolución e informes de consultores o técnicos, que el funcionario a quien corresponde la decisión del asunto en trámite haya calificado, mediante decisión motivada, como confidenciales.

#### *Sección cuarta: De la terminación del procedimiento*

Artículo 68. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acordare.

La prórroga o prórrogas que se acordaren no podrán exceder en su conjunto de otros cuatro meses.

Artículo 69. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente al recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio conforme a lo establecido en el Artículo 51.

Artículo 70. El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas tanto inicialmente como durante la tramitación.

Artículo 71. El procedimiento iniciado a solicitud, petición o instancia de un interesado se terminará por desistimiento expreso, formulado por escrito.

En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no implica el de los restantes.

Artículo 72. No obstante el desistimiento o la renuncia, la administración podrá continuar la tramitación del asunto, si razones de interés general o de la propia administración lo justificaran.

Artículo 73. El procedimiento iniciado a instancias de un particular perime si la tramitación se paraliza durante dos meses por causa imputable al interesado. El término se contará a partir del día siguiente a la fecha en que la autoridad administrativa aperciba al interesado.

Artículo 74. La declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado, pero el procedimiento perimido no interrumpirá el término de prescripción de aquellos.

## CAPÍTULO II

### *Del procedimiento sumario*

Artículo 75. En caso de que la Administración entienda que el Acto Administrativo final no causará lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos del particular podrá seguir un procedimiento sumario para sus decisiones. Este procedimiento sumario deberá concluirse en el término de 30 días, en el menor tiempo posible.

Artículo 76. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con la autorización del superior jerárquico y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si de las primeras diligencias resultare que pudiere causarse lesión de los derechos subjetivos o de los intereses legítimos del interesado o si la complejidad del asunto lo aconsejare.

Artículo 77. En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por los interesados, pero la Administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio relevantes.

Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de los interesados, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa.

Artículo 78. En el procedimiento sumario el órgano instructor ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna, determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos.

Artículo 79. Instruido el expediente y previamente a su resolución, se notificará a los interesados, cuando la opinión que se hubiese formado el funcionario fuere negativa, para que tomen conocimiento del asunto y formulen, den-

tro de los cinco días siguientes a su notificación, los alegatos y observaciones que creyeren pertinentes. Oídos tales alegatos y observaciones de los interesados el funcionario decidirá en los dos días siguientes dentro del plazo de los treinta días establecidos en el Artículo 75.

### CAPÍTULO III

#### *Del procedimiento para alegar la prescripción*

Artículo 80. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción del mismo, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto procederá, en el término de treinta (30) días contados a partir de la fecha en que se oponga la prescripción, a verificar el tiempo efectivamente transcurrido y las interrupciones que se hubieran operado, si fuese el caso, y a decidir en consecuencia. La decisión que niegue la prescripción será recurrible, dentro de los quince (15) días siguientes, ante los órganos de lo contencioso administrativo.

#### *De la prescripción*

Artículo 81. Todos los actos administrativos que creen obligaciones a cargo de los administrados u ordenen acciones contra los mismos, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes.

### CAPÍTULO IV

#### *De la publicación y notificación de los actos administrativos*

Artículo 82. Los actos administrativos deberán publicarse o ser notificados a los interesados.

La notificación o la publicación de los actos administrativos, en sus casos, será requisito necesario para su eficacia. La constancia del conocimiento del interesado suple la falta de notificación.

Artículo 83. Los actos administrativos que puedan ser de interés general o que afecten a un grupo indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela.

Artículo 84. Se notificará a los interesados que hubieren intervenido en el trámite todo acto administrativo que afecte sus derechos o intereses.

La notificación deberá contener el texto íntegro de la providencia e indicar, si fuere el caso, los recursos que procedan, con expresión de los términos para ejercerlos, y los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

Artículo 85. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto.

Artículo 86. Las notificaciones producirán efectos una vez transcurridos quince días, a partir de la fecha de recibo por el interesado.

Artículo 87. Si en base de información errónea o insuficiente contenida en la notificación, el interesado hubiere intentado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido en su tramitación no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los plazos que le corresponden para interponer el recurso apropiado.

En este caso, el funcionario responsable de la información errónea o insuficiente será sancionado con multa conforme se prevé en el párrafo único del Artículo 4, según la gravedad de la falta, y sin perjuicio de las demás responsabilidades en que pudiese haber incurrido.

Artículo 88. La notificación se hará en el lugar que al efecto hubiere señalado el interesado o en su residencia, mediante oficio, carta o telegrama, dejando constancia de la fecha en que se lleve a cabo y del contenido de la resolución que se notifique.

Artículo 89. La notificación podrá hacerse a cualquiera de las personas que se encuentren en la dirección señalada por el interesado.

Si se tratare de interesados desconocidos o indeterminados o fuere imposible llevar a cabo la notificación en la forma señalada en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto, en un diario de la localidad, o en uno de circulación nacional, si aquella fuere desconocida.

En el caso de publicación se entenderá notificado el destinatario, vencidos que sean quince días a contar de aquella, de lo cual se hará expresa indicación.

## CAPÍTULO V

### *De la ejecutoriedad de los actos administrativos*

Artículo 90. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la providencia que sirva de fundamento a aquellos.

Artículo 91. Los actos administrativos, una vez modificados o publicados tendrán carácter ejecutorio.

Artículo 92. La ejecución forzosa de los actos administrativos, previo el correspondiente apercibimiento a los obligados, será realizada de oficio por la propia administración, salvo el caso de que por expresa disposición legal, deba ser encomendada a la autoridad judicial.

Artículo 93. La ejecución forzosa por la administración se llevará a cabo conforme a los siguientes procedimientos:

1. Cuando se trate de actos que no sean personalísimos al obligado, se procederá a la ejecución indirecta, bien por la administración o por la persona que éste designe.
2. Cuando se trate del cumplimiento de obligaciones no susceptibles de ejecución indirecta, mediante la aplicación de multas coercitivas al obligado, que podrán ser reiteradas por igual o mayor monto, otorgando lapsos que sean suficientes para cumplir lo ordenado. La multa estará comprendida entre 100 y 10.000 bolívares.

TITULO IV  
DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

*De los recursos administrativos*

*Sección primera: Disposiciones generales*

Artículo 94. Los interesados podrán recurrir, en los términos establecidos en este Capítulo, contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue el definitivo.

Además, en los casos previstos en el Artículo 104 de esta Ley, los interesados podrán interponer el recurso de revisión.

Artículo 95. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito en el que se harán constar los extremos indicados en el Artículo 57.

El error de la calificación del recurso por parte del recurrente no será obstáculo para su tramitación, siempre que del escrito se deduzca su verdadero carácter.

Artículo 96. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado. En estos casos, el órgano respectivo podrá exigir a tal efecto, si lo estima conveniente, la constitución de la caución que se considere suficiente.

Artículo 97. Ningún órgano podrá resolver por delegación los recursos intentados contra sus propias decisiones.

Artículo 98. La autoridad que resuelva el recurso decidirá todas las cuestiones de hecho como de derecho, que plantee el expediente, hayan sido alegadas o no por los interesados. En este último caso se oír previamente a los interesados.

*Sección segunda: Del recurso ordinario*

Artículo 99. El recurso ordinario será procedente contra todo acto administrativo y deberá ser intentado dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó.

Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el funcionario ante el cual se interponga el recurso procederá, dentro de los quince días siguientes al recibo del mismo, a la reconsideración a la vista de las razones y alegatos contenidos en el recurso. Si decidiere no modificarlo en la forma y contenido solicitados por el recurrente, procederá a pasar el expediente al conocimiento y decisión del superior jerárquico que corresponda, de lo cual notificará inmediatamente al interesado.

Si el acto pone fin a la vía administrativa, el funcionario competente podrá reconsiderarlo, y si decide no modificarlo en la forma solicitada, quedará abierta la vía de lo Contencioso Administrativo.

Artículo 100. Cuando el expediente sea pasado al conocimiento y decisión del superior jerárquico según se indica en el Artículo anterior se procederá conforme a las reglas siguientes:

1. De los recursos contra los actos administrativos dictados por los órganos subalternos de los Ministerios y demás organismos del Gobierno Central en las regiones o localidades, conocerá el respectivo Director, Administrador o Delegado del Ministerio u Organismo en la Región.
2. De los recursos contra los actos administrativos dictados por los Directores, Administradores o Delegados regionales y por los órganos subalternos centrales de los Ministerios conocerá el Director del Ministerio con competencia en la materia de que se trate.
3. De los recursos contra los actos administrativos dictados por los Directores de los Ministerios conocerá el Director General con competencia en la materia de que se trate.
4. De los recursos contra los actos administrativos dictados por órganos de los Institutos Autónomos, conocerá la autoridad superior del respectivo Instituto Autónomo.
5. De los recursos contra los actos administrativos dictados por los Directores Generales, Superintendentes y autoridades superiores de Institutos Autónomos, conocerá el respectivo Ministro.

Cuando el expediente sea pasado al superior jerárquico conforme a lo establecido en este artículo, la decisión que éste adopte pondrá fin a la vía administrativa, salvo que se dieren las circunstancias para ejercer el recurso de revisión a que se refiere el Artículo 104.

Artículo 101. Si al vencimiento del plazo de quince días establecido en el Artículo 99 no hubiere decisión del funcionario ante quien se ha recurrido, bien sea para reconsiderar o para elevarlo al superior jerárquico, el interesado podrá introducir el recurso inmediatamente ante el superior jerárquico, sin perjuicio de las sanciones y responsabilidades en que haya incurrido el funcionario que no decidió.

Artículo 102. La resolución del recurso ordinario confirmará, modificará o revocará el acto impugnado. La resolución del recurso podrá ordenar asimismo la reposición del procedimiento en caso de vicios de forma en la tramitación, sin perjuicio de lo dispuesto en esta Ley sobre la convalidación de actos irregulares.

Artículo 103. El recurso ordinario, cuando fuere elevado al superior jerárquico según se indica en el Artículo 100, deberá ser resuelto y la decisión notificada al interesado dentro del plazo de tres meses a contar desde el día siguiente a la fecha de su interposición.

*Sección tercera: Del recurso de revisión*

Artículo 104: Podrá intentarse recurso de revisión ante el Ministerio respectivo contra los actos administrativos firmes, en los siguientes casos:

1. Cuando aparecieren pruebas de valor esencial para la resolución del asunto, desconocidas para la época de la tramitación del expediente.
2. Cuando en la resolución hubieren influido en forma decisiva pruebas declaradas falsas por sentencia judicial definitivamente firme.
3. Cuando la resolución hubiere sido adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta, y ello hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.
4. Cuando se comprobare el extravío en el correo de los recaudos presentados por el interesado y la falta de dichos recaudos hubiere sido determinante en la decisión.

Artículo 105. El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los números 2 y 3 del artículo anterior o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se hace referencia en el número 1 y 4 del mismo artículo.

TITULO V

DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Artículo 106. El amparo frente a actos administrativos afectados de nulidad absoluta, hasta tanto se dicte una Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa que lo regule, procederá de acuerdo con las normas siguientes

1. Todo interesado que considere lesionado un derecho subjetivo de que sea titular o un interés legítimo, personal y directo, en virtud de un acto administrativo afectado de nulidad absoluta conforme a lo establecido en el Artículo 20 de esta Ley, tiene derecho a que el Juez de Primera Instancia en lo Civil que tenga jurisdicción en el lugar donde se pretenda ejecutar el acto administrativo o en el lugar donde tenga su asiento la autoridad que lo dictó, expida un mandamiento de amparo.
2. Recibida la solicitud, el Juez abrirá una averiguación sumaria y ordenará a la autoridad administrativa suspender la ejecución del acto. El Juez podrá sujetar esa decisión de suspensión al otorgamiento de caución o fianza, suficiente a su juicio para responder de las resultas del procedimiento.
3. El Juez decidirá, en un término no mayor de diez días continuos después de presentada la solicitud, sobre la procedencia o no de la declaratoria de nulidad absoluta.
4. La parte que resultare vencida, sea el interesado en el acto o el funcionario que lo dictó, será sancionada por la misma sentencia, con multa de un mil a diez mil bolívares, de acuerdo con la gravedad del caso.

5. Contra la decisión del Juez de Primera Instancia podrá recurrirse ante el Superior. El Juez de Primera Instancia, una vez recibido el recurso, pasará el expediente el mismo día o el siguiente, al conocimiento del Superior, quien oírá los alegatos de las partes y decidirá en todo caso, dentro de los cinco días continuos siguientes al recibo de los autos. El recurso será oído en ambos efectos.
6. Contra la decisión del Superior no se oírá recurso alguno.
7. En la tramitación de este procedimiento especial, los Jueces Civiles, de oficio o a instancia del interesado o promovente del recurso, llevarán a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir.

Artículo 107. La Administración Pública Nacional dentro del término de un año a partir de la promulgación de esta Ley adaptará los procedimientos existentes a las normas de esta Ley. Las oficinas que no tuvieren establecidos sus procedimientos deberán dictarlos y publicarlos en la *Gaceta Oficial* en un plazo de seis meses a los fines de lo establecido en los Artículos 37 y 38.

Vencidos los plazos señalados sin que se hubieran hecho las adaptaciones indicadas o dictado los procedimientos mencionados, se aplicarán los procedimientos establecidos en esta Ley.

Artículo 108. Hasta tanto se proceda a su reforma o bien durante el término previsto en el artículo anterior, en sus casos, continuarán aplicándose los procedimientos existentes.

Artículo 109. Los términos previstos en el Artículo 107 podrán ser extendidos mediante Decretos del Ejecutivo Nacional, en casos excepcionales, por seis meses adicionales.

Artículo 110. Los Estados y las Municipalidades estarán reglados por las disposiciones de esta Ley, en cuanto les sean aplicables, mientras no sean dictadas Leyes especiales relativas a sus procedimientos administrativos. En igual forma se someterá a esta Ley la Contraloría General de la República, en cuanto a sus relaciones con los administrados.

Artículo 111. Se excluyen de los procedimientos de esta Ley, las materias relativas a:

1. Fuerzas Armadas Nacionales.
2. Policía de Seguridad del Estado y de Orden Público.





## 5. PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1978) \*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Se presenta a la consideración del Soberano Congreso de la República el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, elaborado por el Ministerio de Justicia, tomándose para ello como base o modelo otros ya existentes en el citado Despacho Oficial. El referido proyecto fue estudiado por el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional, órgano que, como es sabido, crea la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se le hicieron adaptaciones y modificaciones muchas de ellas acogidas en este proyecto que se consigna para su discusión por las Cámaras Legislativas como un cuerpo de normas coherente y perfeccionado.

En la tendencia actual que vive Venezuela, de enrumbar al país hacia un desarrollo integral, se requiere de una moderna administración pública, caracterizada fundamentalmente, por la celeridad en su actuación, por la racionalidad en la tramitación de los asuntos que ante ella se plantean y por la seguridad que frente a la misma debe existir de los derechos que el ordenamiento jurídico garantiza a los ciudadanos. En Venezuela, donde se está acorde con esta idea de modernizar a la administración pública, es necesario que la reforma institucional de la misma, la cual se ha iniciado con la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley Orgánica de la Administración Central y la discusión de la Ley de la Administración Descentralizada, sea complementada con la aprobación de una normación que regule los principios generales que rijan el actuar de la administración, los cuales

---

\* Enviado por el Ministro de Justicia al Presidente de la Cámara de Diputados por el Oficio N° 164, de 3-3-78, con el siguiente texto: De conformidad con lo dispuesto en el artículo 165, ordinal 2° de la Constitución, presento a la Cámara que usted dignamente preside y a los efectos de la consideración respectiva, el Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y su correspondiente Exposición de Motivos que acompaño a esta comunicación.

Ha sido preocupación del Poder Ejecutivo la permanente modernización de la legislación nacional y una de las leyes que se hace más necesaria en la actual dinámica del país es la relativa a los procedimientos administrativos, que servirá para regular las relaciones administración-administrados.

El Ejecutivo Nacional, por mi intermedio, mucho agradecería al Senado de la República y al Congreso la atención que preste al importante proyecto que hoy somete a su discurso y aprobación.

como se infiere de su contenido, se recogen en el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que se presenta a la consideración de estas Cámaras.

El país, mediante la aprobación del señalado proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos estará, además, acogiendo la tesis ya aceptada en otros países, de la necesidad de procedimentalizar la actividad de la administración, la cual tiene su asidero en la idea general de que así como existe un procedimiento para la función legislativa y judicial, se debe también adjetivizar el ejercicio de la función de administración, creando o instituyendo el adecuado procedimiento que sirva de molde y cauce preciso de la actividad administrativa. La experiencia que han vivido otros países, que ya tienen leyes de procedimientos administrativos, es absolutamente positiva, pudiéndose citar como precedentes de leyes modelos en esta materia en el Derecho Comparado a los Estados Unidos de América, Yugoslavia, Polonia y España. En Latinoamérica es lógico citar a la novísima Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina y su correspondiente reglamentación.

El proyecto que se presenta a la consideración de las Cámaras reúne las características de los modelos arriba señalados. Consta de seis Títulos en los cuales se recogen los principios aceptados en este campo, y regula sustancialmente las materias siguientes:

1) El Título I trata de las disposiciones fundamentales de la Ley, y en él se consagra:

- a) Que la administración pública nacional, central y descentralizada, debe ajustar sus actuaciones a las prescripciones de esta Ley; lo mismo, en cuanto sea aplicable, para la administración estatal y municipal (artículos 1º y 2º).
- b) El principio de la legalidad (Artículo 3º).
- c) La obligación para los funcionarios de la administración pública de tramitar los asuntos, y la responsabilidad por las faltas en que incurran (Artículo 4º).
- d) La definición del acto administrativo, conforme al concepto generalmente aceptado y la consagración del principio de la ejecución en el término establecido, a falta del cual ha de ejecutarse inmediatamente (Artículo 5º).
- e) La regla general de que toda representación o solicitud, que no requiera sustanciación, o sea, las que no precisen de la tramitación que prevé el Título III, debe resolverse dentro de los 15 días siguientes (Artículo 6º).
- f) Además de la responsabilidad disciplinaria del funcionario, la ley lo hace responsable civilmente y de todo daño ocasionado a la Administración por la mora o retardo o en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por ella, con lo cual se tiende a exigir de los funcionarios el mayor celo y puntualidad en el cumplimiento de sus deberes (Artículo 7º).

Algunas críticas se han formulado a estos preceptos, diciéndose que son más bien del Código Civil y de la Ley de Carrera Administrativa, pero,

con todo, se ha preferido incorporarlos dentro de esta ley de procedimiento para, de esa manera, contribuir a una efectiva labor de la administración pública, de cuya eficacia siempre se ha dudado por la poca responsabilidad de sus funcionarios.

- g) La jerarquía de los actos administrativos, la división de los mismos en actos generales y particulares o individuales y la preeminencia de los generales (Artículos 8º y 9º, 14 y 23).
- h) La clasificación de los actos administrativos, para lo cual se sigue el criterio de la jerarquía del órgano del cual emana su contenido (Artículos 10, 11 y 12).
- i) La publicación o notificación de los actos administrativos como requisito de eficacia de los mismos, precisándose que la publicación (en la *Gaceta Oficial*) es necesaria cuando el acto fuese general o interese a un número indeterminado de personas, y para los particulares la notificación y, además, la publicación cuando así lo exija la ley (Artículos 13, 83, 84, 85 y 86).
- j) Establece el proyecto el requisito de la motivación sólo para los actos de carácter individual, pero siempre que lo requiera la ley. Con todo, para los actos llamados "direccionales" deben cumplirse los trámites y formalidades necesarios a su validez (Artículos 14 y 15), o sea, aun cuando no precisan de motivación, su forma debe ajustarse a las disposiciones legales.
- k) Señala el proyecto los requisitos de forma y de fondo de todo acto administrativo y los principios aplicables al régimen de sus vicios, distinguiendo entre los supuestos de nulidad absoluta y los de nulidad relativa (Artículos 16, 17, 18, 19 y 20).
- l) Consagra el proyecto el principio de la renovación de oficio de los actos administrativos, los límites de esta potestad y la facultad de convalidar los actos meramente anulables y de corregir los vicios (Artículos 21, 22, 91, 92 y 93).
- II) La cuestión de la legitimación en el procedimiento administrativo, del cual deriva la noción de "interesados" y la manera de actuar, con la obligación para los administrados de informar a la Administración y de comparecer cuando sean requeridos (Artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32).
- 2) El Título II del proyecto está dedicado a la "Actuación Administrativa", y aquí se consagra:
  - a) La manera de llevar los expedientes, el respeto al orden de presentación de los asuntos y la actuación conforme a principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad (Artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39).
  - b) Queda regulado el problema de las inhibiciones de los funcionarios públicos y la sanción a quien no se inhibe (Artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 117).

Es de advertir que no se acogió la idea de incluir, además, el derecho de recusar, porque se estimó que ello podría entorpecer la administración y dar motivo a paralizaciones caprichosas en perjuicio de una eficaz administración pública.

c) Lo atinente a los términos y plazos y a su manera de contarlos (Artículos 46, 47 y 48).

3) En el Título III se prevé todo lo concerniente al procedimiento administrativo, estableciendo dos tipos o clases de procedimientos, es decir, el ordinario y el sumario, así como los supuestos para la aplicación de los mismos. Especial mención de este Título merecen:

a) El Capítulo I de este Título (Artículos 53 al 76) que regula suficientemente las fases del procedimiento ordinario, desde su iniciación (que puede ser de oficio, a instancia de parte) hasta su terminación con la decisión correspondiente. Es de destacar que, conforme al artículo 71, si en los plazos establecidos no se produce la decisión, el interesado puede ocurrir al Superior o al Tribunal para que ordene el pronunciamiento, o sea, el proyecto consagra el principio de la decisión expresa y precisa, no siguiendo, al respecto, el criterio contrario según el cual vencido el plazo sin decisión se entiende "negada" la solicitud (es el llamado principio de la "denegación tácita").

El proyecto sigue, pues, la tesis de la necesidad de un pronunciamiento categórico de la administración, y se hace así por considerarse que, dado el poco interés que ha caracterizado a los funcionarios públicos en Venezuela, el principio de la "denegación tácita" se convertiría en la regla general para omitir la decisión del caso, lo cual sería una burla a los administrados; y además, porque esta consagración tiene su raíz constitucional en nuestro tradicional precepto de la "oportuna respuesta" (Artículo 67 de la vigente Constitución). Es de advertir que producida la decisión expresa, para los recursos sí se consagrará la "denegación tácita", esto es, pasado el tiempo sin producirse la decisión de Superior, se entiende negado el recurso y, por ende, confirmada la recurrida (Artículos 105, 110 y 113), criterio aceptable por cuanto hay una decisión expresa y contra la cual en vista de la denegación tácita, podrá ejercerse el recurso contencioso-administrativo.

El procedimiento sumario queda establecido para los supuestos distintos a los previstos en los artículos 6º y 52 de la Ley. Regulación especial trae el proyecto para el procedimiento en los casos de alegarse prescripción de algún acto administrativo (Artículos 81 y ss.).

Contempla el proyecto lo relativo a la ejecución de los actos administrativos, con base en la regla general de la ejecución inmediata y la manera de ejecutar los actos: por la propia Administración, salvo que la ley la encomiende a la autoridad judicial (Artículos 88, 89 y 90).

4) El Título IV está dedicado a la revisión de los actos administrativos, previéndose dos formas para ello, o sea, la que realiza de oficio la propia administración, y la que opera a instancia de parte. Esta última constituye los "recursos administrativos", siendo de destacar:

- a) Conforme al proyecto, hay tres clases de recursos: el jerárquico, el de reconsideración y el de revisión (a instancia de parte). Se establece como requisito el que los recursos se interpongan por escrito y que sea razonado; que ningún recurso puede resolverse por delegación y que no tienen efecto suspensivo, salvo precisión legal en contrario o a menos que el órgano acuerde, previa caución suficiente, la suspensión del acto en dos supuestos: cuando la ejecución pueda causar grave perjuicio o cuando el recurso se fundamente en la nulidad absoluta del acto. Exige el proyecto que la decisión de todo recurso debe estar precedida del informe de la Consultoría Jurídica, y ello porque —cómo es natural— habrá implicaciones jurídicas que ameritan el dictamen de la Asesoría Legal correspondiente (Artículos 95, 96, 97, 98 y 99).
- b) El recurso jerárquico procede contra las decisiones de las autoridades subalternas y para ante el superior jerárquico, tratándose de la Administración Central. En cuanto a institutos autónomos, se concede el recurso para ante los órganos superiores y de éstos para ante el Ministro de adscripción (Artículo 100).
- c) Prevé el proyecto lo relativo al término para interponer el recurso, ante quien puede ejercer las facultades del superior y la denegación tácita, y también prevé que el recurso jerárquico agota la vía administrativa (Artículos 101, 102, 103, 104 y 105).
- d) En cuanto al recurso de reconsideración, se puede intentar contra actos que pongan fin a la vía administrativa, excepto los jerárquicos; toca decidir este recurso de reconsideración al mismo órgano que dictó el acto recurso, se fija el plazo para interponerlo y se consagra también su denegación tácita (Artículos 106, 107, 108, 109 y 110).
- e) El recurso de revisión se intenta ante la máxima autoridad administrativa y procede en tres casos taxativamente expresados (Artículo 111); fija el proyecto el plazo para ejercer este recurso y también es consagrado el principio de su denegación tácita (Artículos 112 y 113).

5) El Título V del proyecto está dedicado a las sanciones que pueden imponerse a los particulares y a los funcionarios o empleados responsables. Para los particulares la sanción es multa de un mil a un millón; para los funcionarios se establece, además de las sanciones de la Ley de Carrera Administrativa, multas diversas y destitución, según la índole de la falta; el proyecto regula el procedimiento para la imposición de las sanciones (Artículos 114 al 123).

Es de destacar que si bien algunas sanciones aparecen muy severas y que para algunos en esta Ley no deriva preverse esta materia, el proyecto la consagra por considerar una necesidad imperiosa las sanciones expresas y graves para, con ello, dar mayor seriedad y eficacia en los procedimientos administrativos y obtener de esa manera, un real y sincero cumplimiento de sus disposiciones, y que esta ley no resulte en la práctica una entelequia.

6) En el Título VI del proyecto se establece la materia excluida del ámbito de aplicación (Artículo 124), lo cual se hace por razones obvias: las Fuerzas Armadas Nacionales y la Policía del Estado y el Orden Público no pueden seguir en sus actuaciones las normas de esta Ley, ya que se trata de cuestiones

ligadas a la soberanía nacional y al mantenimiento de la paz y la seguridad nacionales, lo que hace necesario de una flexibilidad sin los rigores de una ley que dé precisas pautas sobre la tramitación administrativa correspondiente. Por último, en el proyecto se establece el carácter supletorio de las normas del Código de Procedimiento Civil (Artículo 125).

En el proyecto —como queda dicho— se regula de manera amplia la institución del acto administrativo o, el cual constituye la expresión autoritaria por excelencia de la administración, cuya incidencia tendrá siempre efectos positivos o negativos, esto es, beneficioso o perjudiciales en la esfera de situaciones jurídicas subjetivas que el ordenamiento jurídico protege a favor de los administrados, se regula con minuciosidad todo lo concerniente al procedimiento y los lapsos, con las sanciones por las omisiones o retardos, todo ello necesario por tratarse de una ley nueva aplicable a situaciones preexistentes, y tendientes a corregir los vicios y demoras de nuestra Administración Pública, la cual se ha caracterizado por una indiferencia y desprecio a las solicitudes de los administrados.

El análisis detenido que se haga del texto del proyecto presentado a la consideración de las Cámaras Legislativas obliga a sostener que en él se recogen los diversos y variados principios, normas y preceptos que nuestra práctica administrativa, nuestra jurisprudencia y nuestra doctrina han elaborado durante largos años sobre las instituciones del Derecho Administrativo en él reguladas. Desde este punto de vista, el proyecto, es forzoso sostener, codifica dichos principios y los ordena, eliminándose en esta forma con la dispersión de los mismos. Por otra parte, se usa en esta forma, una fuente jurídica más obligante para la administración, es decir, la ley como derecho escrito y primaria. Así se integra al bloque de legalidad que se aplica a las relaciones de la Administración con los administrados el cuerpo coherente de preceptos que sería la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al ser ésta aprobada por el Soberano Congreso de la República.

La entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como es de esperar, producirá una coordinación en la aplicación de los procedimientos generales contenidos en la misma con los procedimientos especiales existentes en leyes administrativas vigentes, las cuales se mantienen en vigor, salvo por lo que respecta a la materia regulada de manera específica por la Ley General. Esto significa que si, por ejemplo, existe un plazo diferente para interponer un recurso administrativo en una Ley especial, éste se aplicará con preferencia a la Ley General. Este criterio de la especialidad no presentará problemas, por la sencilla razón que el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contiene preceptos en su totalidad de carácter general, por lo que los efectos de la derogatoria de la misma en la legislación especial es mínimo. Además, la legislación futura deberá adecuarse en materia procedimental a la Ley general, razón por la cual fue calificada de orgánica. Es sólo, a través de esta vía como se puede lograr una regulación uniforme en materia de procedimientos administrativos en el país.

Las razones expuestas justifican con exceso la consideración del señalado proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por las Cámaras Legislativas, lo cual solicita el Ejecutivo Nacional, por órganos de este Ministerio de Justicia.

# PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

## TITULO I

### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

*Artículo 1º* La Administración Pública Nacional, central y descentralizada, ajustará su actuación a las prescripciones de la presente Ley.

*Artículo 2º* La Administración estatal y la municipal ajustarán, igualmente, su actuación a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable.

*Artículo 3º* La actividad de la administración pública deberá ser desarrollada por el órgano competente, de conformidad con el procedimiento establecido y ajustando su contenido, en todo caso, a las normas y principios que integran el ordenamiento jurídico de la República.

*Artículo 4º* Los funcionarios y demás personas que presten servicios en la administración pública están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda, de conformidad con la Ley, y son responsables por las faltas en que incurran.

Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, cometido por los funcionarios responsables del asunto. Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y el mismo será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes.

La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio de que sean subsanadas las fallas u omisiones, y si el superior jerárquico encontrare fundado el reclamo impondrá al infractor o infractores la sanción prevista en el artículo 116 de la presente Ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que haya lugar.

#### CAPÍTULO II

##### *De los actos administrativos*

*Artículo 5º* Se entiende por Acto Administrativo toda declaración de carácter general o particular emitida, conforme a derecho y de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por órganos competentes de la Administración Pública.

Todo acto administrativo deberá ser ejecutado por la administración en el término que establezca la ley, decreto, resolución o contrato. A falta de fijación de ese término, se ejecutará inmediatamente.

*Artículo 6º* A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pú-



blica y la cual no requiera de sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los quince (15) días siguientes a su presentación, o a la fecha posterior en que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La Administración informará al interesado, por escrito y dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

*Artículo 7º* Cuando la Administración haya incurrido en mora o retardo en el cumplimiento de sus obligaciones contraídas con los administrados y ello le acarree daño patrimonial, el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en el artículo 115 de la presente Ley, serán responsables civilmente hasta por el monto del daño ocasionado a la Administración.

*Artículo 8º* 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.

*Artículo 9º* Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: Decretos, Resoluciones, órdenes e instructivos dictados por órganos y autoridades administrativas.

*Artículo 10.* Los Decretos serán refrendados por aquel o aquellos de los Ministros a quienes corresponda la materia; o por todos, cuando la decisión haya sido tomada en Consejo de Ministros y, a juicio del Presidente, la importancia del acto lo requiera.

*Artículo 11.* Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposición del Presidente de la República.

Las resoluciones ministeriales 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 concierne el asunto.

*Artículo 12.* Las órdenes y los instructivos son mandatos de las autoridades administrativas y podrán adoptar la forma de reglamentación de organización interna, instrucciones y circulares de servicio.

*Artículo 13.* Los actos administrativos deberán publicarse o ser notificados a los interesados. La publicación o notificación, en sus casos, será requisito necesario para la eficacia del acto.

*Artículo 14.* Los actos administrativos de carácter individual deberán ser motivados siempre que así lo requiera expresamente alguna disposición legal o reglamentaria, y también cuando se trate de una decisión que imponga sanciones u obligaciones, o declare la convalidación, anulación, revocación, reforma o caducidad de actos administrativos anteriores.

*Artículo 15.* Aun cuando por disposición legal o reglamentaria se deje algún acto a la discreción de la autoridad competente, al ser dictado deberán cumplirse los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

*Artículo 16.* 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 al cual se refiere, si el acto es de carácter particular.
- 5) La decisión respectiva, si fuere el caso.
- 6) Nombre del funcionario o funcionarios que lo suscriben, con indicación de la titularidad con que actúan e indicación expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.
- 7) El sello de la Oficina.

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del funcionario o de los funcionarios que lo suscriben.

*Artículo 17.* 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 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.

*Artículo 18.* Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad absoluta de los mismos, de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables de acuerdo a las previsiones del Título IV de esta Ley.

*Artículo 19.* Los vicios de forma de los actos administrativos darán lugar a la anulabilidad, únicamente en los siguientes casos:

1. Cuando, debiendo ser motivado el acto conforme al artículo 14 de esta Ley, careciere de motivación, y
2. Cuando se haya producido indefensión u omitidos actos sustanciales del procedimiento.

*Artículo 20.* Si en los supuestos de los artículos precedentes el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, continuará teniendo plena validez.

*Artículo 21.* La Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

*Artículo 22.* Los actos administrativos que no originen derechos 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.

*Artículo 23.* Ningún acto o disposición administrativa podrá establecer penas, ni modificar las que hubieren sido establecidas en las leyes, ni tampoco crear impuestos ni otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la ley.

### CAPÍTULO III

#### *De los interesados*

*Artículo 24.* Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estas deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan siempre que sean formuladas por personas directamente interesadas, o bien declarar, en su caso, los motivos que hubieren para no hacerlo.

*Artículo 25.* Se considerarán interesados, a los efectos de esta Ley, las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la administración, siempre y cuando, en uno u otro caso, sean titulares de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo, que pueda resultar afectado por el acto administrativo.

*Artículo 26.* La condición de interesados la tendrán también quienes ostenten las condiciones de titularidad señaladas en el artículo anterior, aunque no hubieren intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo en tal caso apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.

*Artículo 27.* Por lo que se refiere a sus relaciones con la administración pública, las cuestiones relativas a la capacidad jurídica y a la de obrar de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, cuando no se establezcan expresamente de otro modo.

*Artículo 28.* Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los interesados podrán hacerse representar y en tal caso la administración se entenderá con el designado representante.

*Artículo 29.* La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado.

*Artículo 30.* La designación de representante no impide la posibilidad o la obligación de intervenir de quien lo hubiere designado, ni el cumplimiento de las obligaciones que hubieran de ser realizadas con carácter personal.

*Artículo 31.* Los administrados están obligados a facilitar a la Administración Pública la información que, sobre el asunto de que se trate, sea necesario para tomar la decisión correspondiente.

*Artículo 32.* Los administrados están obligados a comparecer a las oficinas públicas, cuando sean requeridos a hacerlo por los funcionarios competentes, para la tramitación de los asuntos en que aquellos tengan interés.

## TITULO II DE LA ACTUACION ADMINISTRATIVA

### CAPÍTULO I

#### *Disposiciones Generales*

*Artículo 33.* La actuación administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto que servirá de criterio para resolver las cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimiento.

Este mismo criterio presidirá las tareas de normalización y racionalización a que se refieren los artículos siguientes.

*Artículo 34.* Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características y formatos.

La administración racionalizará sus funciones y métodos de trabajo mediante la adopción de los procedimientos y mecanismos más idóneos a tales fines.

*Artículo 35.* Todos los Ministerios y Despachos de similar nivel prepararán y publicarán en la *Gaceta Oficial*, instructivos referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias. Asimismo, en todo departamento ministerial, organismo autónomo y demás unidades administrativas, abiertas al servicio público, se informará a éste acerca de los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios por los medios adecuados, como oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre la tramitación de expedientes, diagramas de procedimientos, organigramas, carteles indicativos de la localización de las dependencias y sus horarios de trabajo. Especialmente deberán mantener a disposición del público manuales, instructivos u otros documentos informativos sobre los procedimientos en uso, referentes a la consideración o forma de tramitación de sus expedientes.

*Artículo 36.* En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden de su presentación. Por vía de excepción y mediante providencia motivada de la cual se dejará copia en el expediente, el Jefe de la Oficina podrá alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren circunstancias del servicio o del asunto en trámite. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidades para el funcionario.

*Artículo 37.* Los órganos administrativos utilizarán procedimientos sumarios de gestión para la solución de aquellos asuntos cuya frecuencia lo justifique. 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.

*Artículo 38.* De cada asunto se formará expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, aunque deban intervenir en el procedimiento órganos de distintos ministerios o institutos autónomos, en sus casos.

*Artículo 39.* En todo caso en que una disposición legal o reglamentaria atribuya determinada facultad al Ejecutivo Nacional, se entenderá que es de la competencia del Ministerio a quien corresponda la materia conforme a la Ley. El Ministro, para decidir, se atendrá a las disposiciones de las Leyes y Reglamentos y a las instrucciones que reciba del Presidente de la República.

## CAPÍTULO II

### *De las inhabiliciones*

*Artículo 40.* Las autoridades administrativas deberán inhibirse del conocimiento de asuntos cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

1. Cuando personalmente, o bien su cónyuge o algún pariente suyo 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 testigo o perito en el expediente de cuya resolución se trate, o como funcionario hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo de modo que pudiere prejuzgar ya la resolución de asunto, o que tratándose de un recurso administrativo hubiere resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y la decisión del recurso de reconsideración.
4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los interesados directamente en el asunto.

*Parágrafo único.* Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición, en gran número, de certificados, cédulas, constancias y otros documentos, de modo que resulte en extremo difícil para ellos, advertir la existencia de causas de inhabilición.

*Artículo 41.* El funcionario que se inhiba deberá remitir al Superior jerárquico el expediente de que se trate, con exposición razonada en la que exprese el fundamento de su inhabilición, dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha en que manifestó su voluntad de inhibirse, la cual deberá plantearse en el plazo máximo de los dos días siguientes cuando comenzó a conocer del asunto o aquel en el cual la causal sobrevino, salvo lo dispuesto en el parágrafo único del artículo anterior.

*Artículo 42.* La autoridad superior, en el plazo de tres días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá decidir, sin más trámites, si es procedente o no la inhabilición.

En el primer caso el superior señalará, en la misma decisión, al funcionario que deberá continuar conociendo, quien no podrá ser de categoría inferior a la del inhibido, y le remitirá el expediente dentro de los dos días siguientes.

En el caso de que no hubiere funcionario de igual jerarquía al que se hubiere inhibido se designará un funcionario *ad hoc* para el conocimiento del asunto.

En caso de que la inhibición no fuera aceptada, la autoridad superior devolverá el expediente para que el funcionario siga conociendo del mismo.

*Artículo 43.* La falta de inhibición en los casos en que proceda, salvo lo previsto en el Parágrafo único del artículo 40, dará lugar a imponer al funcionario las sanciones previstas en el artículo 117 de esta Ley, sin perjuicio de las responsabilidades civil, penal, administrativa a que haya lugar, pero no implicará la validez de los actos en que haya intervenido.

*Artículo 44.* Los órganos superiores ordenarán, de oficio o a instancia de los interesados, a los funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 40, que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

*Artículo 45.* El funcionario que se haya inhibido deberá llevar a cabo las actividades cuya realización no deba demorarse por razones de servicio. Asimismo, prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

### CAPÍTULO III

#### *De los términos y plazos*

*Artículo 46.* Los términos y plazos establecidos en esta y en otras leyes obligan por igual y sin necesidad de apremio tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

*Artículo 47.* Los términos o plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación. En los términos o plazos que vengán establecidos por días se computarán exclusivamente los días hábiles, salvo disposición en contrario.

Se entenderá por días hábiles, a los efectos de esta Ley, los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública.

Los términos o plazos que se fijaren por semanas, meses o años, concluirán el día igual al del acto o hecho que les da lugar, de la semana, mes o año que corresponda, para completarlos y si no hubiere día igual o fuere inhábil el término o plazo respectivo, expirará el primer día hábil siguiente.

*Artículo 48.* Se entenderá que los administrados han actuado en tiempo hábil cuando los documentos de que se tratare fueren remitidos por correo al órgano de la administración a que corresponda, con anterioridad al vencimiento de los términos y plazos y siempre que se haga constar la fecha en que se hizo la remisión.

A los fines de esta constancia, las Oficinas de Correo sellarán un duplicado del documento destinado a la Administración, indicando la fecha en que lo recibieron.

Igual constancia deberán estampar en el original del documento.

## CAPÍTULO IV

### *De la recepción de documentos*

*Artículo 49.* En todos los Ministerios, organismos y dependencias habrá un registro de presentación de documentos en el que mediante el oportuno asiento 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.

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en reglamento de esta Ley.

*Artículo 50.* Los funcionarios del registro que reciban la documentación velarán por el cumplimiento de las disposiciones de la Ley del Timbre Fiscal y advertirán a los interesados de las omisiones o irregularidades que observen.

*Artículo 51.* Se dará recibo de todo documento presentado, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación.

Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática del documento que se presente, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del Registro.

## TITULO III

### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### *Del procedimiento ordinario*

*Artículo 52.* Se seguirá el procedimiento ordinario previsto en este capítulo en el caso de que la Administración deba adoptar un acto administrativo de carácter particular, que pudiere en alguna forma lesionar los derechos o los intereses legítimos de un administrado y para lo cual se requiera la sustanciación del asunto.

#### SECCION PRIMERA

##### *De la iniciación del procedimiento*

*Artículo 53.* El procedimiento se iniciará de oficio o a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita. En el primer caso se iniciará por decisión propia de la autoridad administrativa competente o como consecuencia de orden de una autoridad administrativa superior. La iniciación de oficio deberá ser notificada a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos pudieran resultar afectados, a fin de que aleguen lo que crean conveniente.

*Artículo 54.* Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito que se presente deberá hacerse constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado y de la persona que actúa como su representante.
3. Dirección en la que han de llevarse a cabo las notificaciones pertinentes.
4. Los hechos, razones y pedimentos que contengan, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.
5. La firma de los interesados.
6. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
7. Cualesquiera otras circunstancias que exija las normas legales y reglamentarias.

*Artículo 55.* 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, comunicándole las omisiones o faltas observadas a fin de que en el plazo de 15 días se proceda a su oportuna rectificación.

Si el interesado presentare oportunamente la solicitud corregida y nuevamente ésta fuere objetada por la administración por haber incurrido el presentante otra vez en errores u omisiones, el solicitante podrá ejercer el recurso jerárquico contra la segunda decisión.

*Artículo 56.* Cuando el asunto sometido a la consideración de una Oficina Administrativa tuviere relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramitare en la misma oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos procedimientos a fin de evitar decisiones contradictorias.

## SECCION SEGUNDA

### *De la sustanciación del expediente*

*Artículo 57.* Iniciado el procedimiento, se procederá a abrir el oportuno expediente, en el que se recogerá toda la tramitación que se lleve a cabo.

De las comunicaciones entre las distintas autoridades, así como de las publicaciones y notificaciones que se realicen, se conservarán siempre las copias correspondientes.

*Artículo 58.* El procedimiento se impulsará de oficio en todos sus trámites.

La administración, de oficio o a instancia del interesado, llevará a cabo todos los actos necesarios para lograr la determinación precisa de las circunstancias en atención a las cuales deberá decidir.

*Artículo 59.* Los interesados tienen derecho a conocer el estado en que se encuentra la tramitación del expediente y a dirigir a la administración las comunicaciones que consideren pertinentes en defensa de sus derechos e intereses.



*Artículo 60.* La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente podrá solicitar de otras autoridades u organismos los informes que estime conveniente para la mejor resolución del asunto.

*Artículo 61.* Los informes deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte días en los otros casos. Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor lo manifestará al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

*Artículo 62.* La omisión de los informes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo que aquellos tuvieren carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

*Artículo 63.* Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar su decisión.

*Artículo 64.* La resolución definitiva que la Administración adopte sobre procedimientos iniciados a instancia de parte deberá estar precedida siempre del informe de la Consultoría Jurídica respectiva.

*Artículo 65.* Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en la legislación.

El funcionario sustanciador del expediente acordará, de oficio o a solicitud del interesado, un lapso probatorio, si ello no fuere manifiestamente necesario.

El lapso no podrá exceder de veinte días, salvo que se trate de asuntos de especial complejidad, en cuyo caso el lapso podrá prorrogarse por veinte días más.

*Artículo 66.* Los interesados y sus representantes tendrán derecho, en cualquier fase del procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier pieza del expediente, así como a pedir certificación de la misma. Se exceptúan los siguientes documentos:

1. Los calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo.
2. Aquellos cuyos conocimientos confiere al interesado alguna ventaja ilegítima en perjuicio de terceros.
3. Los proyectos de resolución, y los informes de órganos consultivos o técnicos.

En los casos a que se refiere este artículo se desglosarán del expediente los documentos respecto de los cuales se niegue el acceso. La decisión denegatoria deberá ser motivada.

## SECCION TERCERA

### *De la terminación del procedimiento*

*Artículo 67.* La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acordare.

La prórroga o prórrogas que se acordaren no podrán exceder en su conjunto de dos (2) meses.

*Artículo 68.* El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente al recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiere iniciado de oficio.

*Artículo 69.* El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteados tanto inicialmente como durante la tramitación.

*Artículo 70.* La resolución deberá contener la determinación del órgano que la adopta, con indicación expresa, en su caso, de que actúa por delegación; la expresión sucinta de los hechos; las razones que hubieren sido alegadas, los fundamentos legales si esto fuere necesario y la decisión respectiva.

La resolución expresará, además, su fecha y el lugar en donde hubiere sido dictada y el original contendrá la firma del funcionario o funcionarios que le hubieren adoptado y el sello de la Oficina.

*Artículo 71.* Si vencido el término o su prórroga establecidos en el artículo 67 y la Administración no resolviera sobre las solicitudes formuladas por particulares, éstos podrán ocurrir por escrito al superior jerárquico, para que ordene se dicte la decisión correspondiente. Cuando la autoridad encargada de la decisión fuese el Ministro, se ocurrirá al Tribunal a quien corresponda la competencia en lo contencioso-administrativo.

El lapso para ocurrir al superior jerárquico o al Tribunal será de cinco (5) días a partir del vencimiento de los plazos señalados en el artículo 67. Si no se hiciera uso de este recurso, se entenderá agotada la vía administrativa y concluirá el procedimiento.

El superior jerárquico o el Tribunal deberá decidir el recurso dentro de los tres (3) días siguientes a la fecha de su presentación, y en la decisión fijará un plazo perentorio, que no exceda de quince (15) días, para que se resuelva la solicitud pendiente.

La presente disposición se aplicará igualmente a los casos previstos en los artículos 4º, 6º y 77 de esta Ley.

*Artículo 72.* Se entenderá terminado el procedimiento por el desistimiento o la renuncia del interesado a la solicitud, petición o instancia que le hubiere dado inicio. El desistimiento o la renuncia deberán formularse por escrito.

En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

*Artículo 73.* El procedimiento iniciado a instancia de un particular perime si la tramitación se paraliza durante tres (3) meses por causa imputable al interesado.

El término comenzará a contarse a partir de la fecha en que la autoridad administrativa perciba al interesado.

*Artículo 74.* La declaratoria de perención no extingue los derechos y acciones del interesado, pero el procedimiento perimido no interrumpirá el término de prescripción de aquellos.

*Artículo 75.* Cuando el procedimiento en que se verifique la perención se halle en alzada en virtud de la interposición del recurso jerárquico, la decisión recurrida quedará firme.

*Artículo 76.* No obstante el desistimiento, la renuncia o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés general lo justifican.

En este caso, los efectos del desistimiento, de la renuncia o de la perención se limitarán a las consecuencias del interesado.

## CAPÍTULO II

### *Del procedimiento sumario*

*Artículo 77.* En los supuestos distintos de los previstos en los artículos 6º y 52 de esta Ley, la administración podrá seguir un procedimiento sumario para sus decisiones. El procedimiento sumario deberá concluirse en el término de 30 días.

*Artículo 78.* Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto lo aconsejare.

*Artículo 79.* En el procedimiento sumario no habrá debates, ni pruebas, ofrecidas por las partes, pero la Administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio relevantes.

Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de particulares, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa.

*Artículo 80.* En el procedimiento el órgano instructor ordenará y tramitará las pruebas en la forma que crea más oportuna y determinará el orden, términos y plazos de los actos a realizar, así como la naturaleza de éstos.

## CAPÍTULO III

### *Del procedimiento en casos de prescripción*

*Artículo 81.* Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes. La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se regula por el Código Civil.

*Artículo 82.* Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo, alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto procederá, en el término de treinta (30)

días contados a partir de la fecha en que se alegue, a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuese el caso, y a decidir en consecuencia.

#### CAPÍTULO IV

##### *De la publicación y notificación de los actos administrativos*

*Artículo 83.* Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela

También serán publicados en el referido órgano los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la ley.

*Artículo 84.* Se notificará a los interesados todo acto administrativo que afecte sus derechos o sus intereses legítimos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto.

*Artículo 85.* La notificación se hará personalmente al interesado o a su apoderado, de quienes se obtendrá recibo, en el cual se dejará constancia de la fecha en que se lleve a cabo y del contenido del acto que se notifica.

*Artículo 86.* Si se tratare de interesados desconocidos o indeterminados, o si fuere imposible llevar a cabo la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto en un diario de gran circulación de la capital de la República, y en este caso se entenderá notificado el interesado, quince días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

#### CAPÍTULO V

##### *De la ejecución de los actos administrativos*

*Artículo 87.* Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido adoptada la decisión que sirva de fundamento a tales actos materiales.

*Artículo 88.* Los actos administrativos, una vez notificados o publicados, serán inmediatamente ejecutables salvo disposición especial en contrario.

*Artículo 89.* 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.

La obligación de entregar cuerpos ciertos o cantidades de dinero u otros bienes fungibles serán ejecutables por intermedio del Juez competente, salvo las excepciones legalmente establecidas.

*Artículo 90.* La ejecución forzosa por la Administración se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

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 ésta designe, a costa del obligado.

2. Cuando se trate de actos que no sean susceptibles de ejecución indirecta, mediante la aplicación de multas coercitivas al obligado, que podrán ser reiteradas por igual o mayor monto, otorgando lapsos que sean suficientes para cumplir lo ordenado. La multa podrá tener un monto de hasta diez mil bolívares, salvo que otra Ley establezca una mayor, la cual se aplicará.

## TITULO IV

### DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *De la revisión de oficio*

*Artículo 91.* La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, revocar los dictados por ella que se encuentren afectados de nulidad absoluta.

*Artículo 92.* La Administración podrá igualmente, revocar sus propios actos anulables o regulares, salvo los que fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes.

*Artículo 93.* La Administración podrá en cualquier momento corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido en la manifestación de los actos administrativos.

#### CAPÍTULO II

##### *De los recursos administrativos*

#### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones generales*

*Artículo 94.* Los interesados podrán recurrir contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o prejuzgue el definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

Además, en los casos previstos en el artículo 111 de esta Ley, los interesados podrán interponer el recurso de revisión.

*Artículo 95.* Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito, en que se expresará el nombre y el domicilio del recurrente y el representante, si fuere el caso, el acto que se recurre; las razones en que se funda, la autoridad ante la cual se interpone y el organismo ante el cual se recurre, si tal es el caso. El lugar que señale el recurrente como domicilio será aquel donde habrá de ser notificado de cualquier acto.

El recurso que no llenare los requisitos indicados en el presente artículo no será admitido. La decisión que se adopte en este sentido deberá ser motivada y notificada al interesado.

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.

*Artículo 96.* La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamenta necesariamente en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que considere suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia o ineficacia de la caución aceptada.

*Artículo 97.* Ningún órgano podrá resolver por delegación los recursos intentados contra sus propias decisiones.

*Artículo 98.* La autoridad administrativa deberá resolver todas las cuestiones planteadas en el recurso y podrá decidir cualesquiera otras que aparezcan en el expediente aunque no hayan sido alegadas por los interesados.

*Artículo 99.* La decisión de todo recurso deberá estar precedida necesariamente del informe de la Consultoría Jurídica respectiva.

## SECCION SEGUNDA

### *Del recurso jerárquico*

*Artículo 100.* El recurso jerárquico procede, salvo disposición legal en sentido contrario, contra las decisiones de las autoridades subalternas para ante el superior jerárquico. Sólo pueden intentarlo quienes tengan interés personal, legítimo y directo.

El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos para ante los órganos superiores de esos institutos.

Contra las decisiones de los órganos superiores de los mencionados Institutos únicamente procede el recurso jerárquico ante el respectivo Ministro de adscripción en los casos que la ley expresamente lo consagre.

*Artículo 101.* Los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos agotan la vía administrativa.

*Artículo 102.* El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación o publicación que se haga del acto recurrido.

*Artículo 103.* El recurso jerárquico se podrá interponer tanto ante el órgano que dictó el acto que se impugna como ante el superior jerárquico que debe decidirlo.

*Artículo 104.* El órgano competente para decidir el recurso jerárquico podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, podrá ordenar, asimismo, la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar aquellos que no afecten el fondo del asunto.

*Artículo 105.* Transcurridos noventa (90) días desde la interposición del recurso jerárquico sin que se haya decidido, se entenderá confirmada la decisión recurrida y, en consecuencia, denegado el recurso.

#### SECCION TERCERA

##### *Del recurso de reconsideración*

*Artículo 106.* El recurso de reconsideración puede interponerse contra todo acto administrativo que ponga fin a la vía administrativa, excepto el que decide el recurso jerárquico.

*Artículo 107.* El recurso de reconsideración será decidido por el mismo órgano que haya dictado el acto recurrido y deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación o publicación de éste.

Contra el acto que resuelve el recurso de reconsideración no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

*Artículo 108.* En su decisión, el órgano competente para resolver el recurso de reconsideración, podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado. Podrá ordenar asimismo, la reposición en casos de vicios del procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar aquellos que no afecten el fondo del asunto.

*Artículo 109.* Interpuesto el recurso de reconsideración, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo hasta tanto se produzca la decisión respectiva.

*Artículo 110.* Transcurrido un mes desde la interposición de recurso de reconsideración, sin que se hubiere notificado al interesado la decisión respectiva, éste se considerará denegado.

#### SECCION CUARTA

##### *Del recurso de revisión*

*Artículo 111.* El recurso de revisión podrá intentarse ante la máxima autoridad administrativa respectiva contra los actos administrativos definitivos en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido documentos públicos de valor esencial para la resolución del asunto, desconocidos 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 hubiese quedado establecido en sentencia judicial definitivamente firme.

*Artículo 112.* El recurso de revisión no procederá sino dentro de los tres meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los ordinales 2º y 3º

del artículo anterior o de haberse tenido noticia de la existencia de los documentos a que se hace referencia en el ordinal 1º del mismo artículo.

*Artículo 113.* Este recurso será decidido dentro de los 10 días siguientes a la fecha de su presentación. Transcurrido este lapso sin que se hubiere producido la decisión respectiva, el recurso se considerará denegado.

## TITULO V DE LAS SANCIONES

*Artículo 114.* Las infracciones a la presente Ley cometidas por los particulares serán castigadas con multa de un mil hasta un millón de bolívares, según su gravedad.

*Artículo 115.* El funcionario o empleado público responsable de la mora o retardo a que se refiere el artículo 7º de esta Ley será sancionado con la destitución del cargo, y, además, será responsable civilmente hasta por el monto del daño ocasionado a la Administración.

*Artículo 116.* El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, conforme a lo dispuesto en el artículo 4º de esta Ley, será sancionado con multa entre el cinco por ciento (5%) y el trescientos por ciento (300%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta.

*Artículo 117.* El funcionario o empleado público que, estando obligado a ello, no se inhiba, será sancionado con multa de dos mil bolívares (Bs. 2.000,00) por cada falta.

*Artículo 118.* El funcionario o empleado público que, con motivo de sus actuaciones como tal, incumpla, viole o infrinja cualquier otra disposición de la presente Ley o de su Reglamento, incurrirá en multa entre el cinco por ciento (5%) y el trescientos por ciento (300%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta.

*Artículo 119.* Las sanciones previstas en los artículos anteriores dejan a salvo las acciones civiles, penales y administrativas a que haya lugar e igualmente las demás sanciones previstas en la Ley de Carrera Administrativa.

*Artículo 120.* Para la imposición de las multas se seguirá el procedimiento establecido al efecto por la Ley Orgánica de Hacienda Pública Nacional.

*Artículo 121.* La sanción de destitución será aplicada por el Ministro respectivo, y las multas previstas en los artículos 114, 116, 117 y 118 por el funcionario a quien corresponde conocer del recurso jerárquico que pueda interponerse contra el acto definitivo del procedimiento en que ocurra la infracción. Los superiores son responsables de iniciar el procedimiento para la aplicación de las sanciones.

*Artículo 122.* Las sanciones establecidas en esta Ley se aplicarán mediante Resolución motivada.



*Artículo 123.* Las Resoluciones que impongan multa serán apelables dentro de los quince (15) días siguientes a su publicación o notificación, para ante el Ministro a quien corresponda. El recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes. Cuando la Resolución emane del propio Ministro será apelable para ante la Corte Suprema de Justicia o el Tribunal de lo contencioso-administrativo.

## TITULO VI

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

*Artículo 124.* Se excluyen de la aplicación de esta Ley las materias relativas a:

1. Las Fuerzas Armadas Nacionales.
2. La Policía de Seguridad del Estado y de Orden Público.

*Artículo 125.* En todo lo no previsto en esta Ley se aplicarán supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil, en cuanto sean compatibles con el procedimiento administrativo.

## 6. PROYECTO DE LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1980) \*

### EXPOSICION DE MOTIVOS

Se presenta a la consideración del Soberano Congreso de la República el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, *elaborado por el Ministerio de Justicia*, tomándose para ello como base o modelos otros ya existentes en el citado Despacho Oficial. El referido proyecto fue estudiado por el Consejo de Asesoría Jurídica de la Administración Pública Nacional, órgano que, como es sabido, crea la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, donde se le hicieron adaptaciones y modificaciones muchas de ellas acogidas en este proyecto que se consigna para su discusión por las Cámaras Legislativas como un cuerpo de normas coherente y perfeccionado.

En la tendencia actual que vive Venezuela, de enrumbar al país hacia un desarrollo integral, se requiere de una moderna administración pública, caracterizada, fundamentalmente, por la celeridad en su actuación, por la racionalidad en la tramitación de los asuntos que ante ella se plantean y por la seguridad que frente a la misma debe existir de los derechos que el ordenamiento jurídico garantiza a los ciudadanos. En Venezuela, donde se está acorde con esta idea de modernizar a la administración pública, es necesario que la reforma institucional de la misma, la cual se ha iniciado con la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley Orgánica de la Administración Central y la discusión de la Ley de la Administración Descentralizada, sea complementada con la aprobación de una normación que regule los principios generales que rijan el actuar de la administración, los cuales como se infiere de su contenido, se recogen en el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que se presenta a la consideración de estas Cámaras.

El país, mediante la aprobación del señalado proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos estará, además, acogiendo la tesis, ya aceptada en otros países, de la necesidad de procedimentalizar la actividad de la administra-

---

\* Este Proyecto aprobado por el Senado, fue remitido por oficio de 28 de julio de 1982 a la Cámara de Diputados, con el siguiente texto: "De conformidad con lo establecido en el artículo 167 de la Constitución, cumpla en remitir a esa Cámara el Proyecto de "Ley de Procedimientos Administrativos", aprobado por este Cuerpo en sesión del día 23 del corriente.

Asompañá al referido proyecto su correspondiente Exposición de Motivos".

ción, la cual tiene su asidero en la idea general de que así como existe un procedimiento para la función legislativa y judicial, se debe también adjetivizar el ejercicio de la función de administración, creando o instituyendo el adecuado procedimiento que sirva de molde y cauce preciso de la actividad administrativa. La experiencia que han vivido otros países, que ya tienen leyes de procedimientos administrativos, es absolutamente positiva, pudiéndose citar como precedentes de leyes modelos en esta materia en el Derecho Comparado a los Estados Unidos de América, Yugoslavia, Polonia y España. En Latinoamérica es lógico citar a la novísima Ley de Procedimientos Administrativos de Argentina y su correspondiente reglamentación.

El proyecto que se presenta a la consideración de las Cámaras reúne las características de los modelos arriba señalados. Consta de seis Títulos en los cuales se recogen los principios aceptados en este campo, y regula sustancialmente las materias siguientes:

1) El Título I trata de las disposiciones fundamentales de la Ley, y en él se consagra:

- a) Que la administración pública nacional, central y descentralizada, debe ajustar sus actuaciones a las prescripciones de esta Ley; lo mismo, en cuanto sea aplicable, para la administración estatal y municipal (artículos 1º y 2º).
- b) El principio de la legalidad (Artículo 3º).
- c) La obligación para los funcionarios de la administración pública de tramitar los asuntos, y la responsabilidad por las faltas en que incurran (Artículo 4º).
- d) La definición del acto administrativo, conforme al concepto generalmente aceptado y la consagración del principio de la ejecución en el término establecido, a falta del cual ha de ejecutarse inmediatamente (Artículo 5º).
- e) La regla general de que toda representación o solicitud, que no requiera sustanciación, o sea, las que no precisen de la tramitación que prevé el Título III, debe resolverse dentro de los 15 días siguientes (Artículo 6º).
- f) Además de la responsabilidad disciplinaria del funcionario, la ley lo hace responsable civilmente y de todo daño ocasionado a la Administración por la mora o retardo o en el cumplimiento de las obligaciones contraídas por ella, con lo cual se tiende a exigir de los funcionarios el mayor celo y puntualidad en el cumplimiento de sus deberes (Artículo 7º).

Algunas críticas se han formulado a estos preceptos, diciéndose que son más bien del Código Civil y de la Ley de Carrera Administrativa, pero, con todo, se ha preferido incorporarlos dentro de esta ley de procedimiento para, de esa manera, contribuir a una efectiva labor de la administración pública, de cuya eficacia siempre se ha dudado por la poca responsabilidad de sus funcionarios.

- g) La jerarquía de los actos administrativos, la división de los mismos en actos generales y particulares o individuales y la preeminencia de los generales (Artículo 8º y 9º, 14 y 23).
- h) La clasificación de los actos administrativos, para lo cual se sigue el criterio de la jerarquía del órgano del cual emana su contenido (Artículos 10, 11 y 12).
- i) La publicación o notificación de los actos administrativos como requisito de eficacia de los mismos, precisándose que la publicación (en la *Gaceta Oficial*) es necesaria cuando el acto fuese general o interese a un número indeterminado de personas, y para los particulares la notificación y, además, la publicación cuando así lo exija la ley (Artículos 13, 83, 84, 85 y 86).
- j) Establece el proyecto el requisito de la motivación sólo para los actos de carácter individual, pero siempre que lo requiera la ley. Con todo, para los actos llamados "direccionales" deben cumplirse los trámites y formalidades necesarios a su validez (Artículos 14 y 15), o sea, aun cuando no precisan de motivación, su forma debe ajustarse a las disposiciones legales.
- k) Señala el proyecto los requisitos de forma y de fondo de todo acto administrativo y los principios aplicables al régimen de sus vicios, distinguiendo entre los supuestos de nulidad absoluta y los de nulidad relativa (Artículos 16, 17, 18, 19 y 20).
- l) Consagra el proyecto el principio de la renovación de oficio de los actos administrativos, los límites de esta potestad y la facultad de convalidar los actos meramente anulables y de corregir los vicios (Artículos 21, 22, 91, 92 y 93).
- ll) La cuestión de la legitimación en el procedimiento administrativo, del cual deriva la noción de "interesados" y la manera de actuar, con la obligación para los administrados de informar a la Administración y de comparecer cuando sean requeridos (Artículos 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31 y 32).
- 2) El Título II del proyecto está dedicado a la "Actuación Administrativa", y aquí se consagra:
  - a) La manera de llevar los expedientes, el respeto al orden de presentación de los asuntos y la actuación conforme a principios de economía, celeridad, eficacia e imparcialidad (Artículos 33, 34, 35, 36, 37, 38 y 39).
  - b) Queda regulado el problema de las inhibiciones de los funcionarios públicos y la sanción a quien no se inhiba (Artículos 40, 41, 42, 43, 44, 45 y 117).  
Es de advertir que no se acogió la idea de incluir, además, el derecho de recusar, porque se estimó que ello podría entorpecer la administración y dar motivo a paralizaciones caprichosas en perjuicio de una eficaz administración pública.
  - c) Lo atinente a los términos y plazos y a su manera de contarlos (Artículos 46, 47 y 48).

3) En el Título III se prevé todo lo concerniente al procedimiento administrativo, estableciendo dos tipos o clases de procedimientos, es decir, el ordinario y el sumario, así como los supuestos para la aplicación de los mismos. Especial mención de este Título merecen:

- a) El Capítulo I de este Título (Artículo 53 al 76) que regula suficientemente las fases del procedimiento ordinario, desde su iniciación (que puede ser de oficio, a instancia en parte) hasta su terminación con la decisión correspondiente. Es de destacar que, conforme al artículo 71, si en los plazos establecidos no se produce la decisión, el interesado puede ocurrir al Superior o al Tribunal para que ordene el pronunciamiento, o sea, el proyecto consagra el principio de la decisión expresa y precisa, no siguiendo, al respecto, el criterio contrario según el cual vencido el plazo sin decisión se entiende "negada" la solicitud (es el llamado principio de la "denegación tácita").

El proyecto sigue, pues, la tesis de la necesidad de un pronunciamiento categórico de la administración, y se hace así por considerarse que, dado el poco interés que ha caracterizado a los funcionarios públicos en Venezuela, el principio de la "denegación tácita" se convertiría en la regla general para omitir la decisión del caso, lo cual sería una burla a los administrados; y además, porque esta consagración tiene su raíz constitucional en nuestro tradicional precepto de la "oportuna respuesta" (Artículo 67 de la vigente Constitución). Es de advertir que producida la decisión expresa, para los recursos si se consagrara la "denegación tácita", esto es, pasado el tiempo sin producirse la decisión del Superior, se entiende negado el recurso y, por ende, confirmada la recurrida (Artículos 105, 110 y 113), criterio aceptable por cuanto hay una decisión expresa y contra la cual en vista de la denegación tácita, podrá ejercerse el recurso contencioso-administrativo.

El procedimiento sumario queda establecido para los supuestos distintos a los previstos en los artículos 6º y 52 de la Ley. Regulación especial trae el proyecto para el procedimiento en los casos de alegarse prescripción de algún acto administrativo (Artículos 81 y ss.).

Contempla el proyecto lo relativo a la ejecución de los actos administrativos, con base en la regla general de la ejecución inmediata y la manera de ejecutar los actos: por la propia Administración, salvo que la ley la encomiende a la autoridad judicial (Artículos 88, 89 y 90).

4) El Título IV está dedicada a la revisión de los actos administrativos, previéndose dos formas para ello, o sea, la que realiza de oficio la propia administración, y la que opera a instancia de parte. Esta última constituye los "recursos administrativos", siendo de destacar:

- a) Conforme al proyecto, hay tres clases de recursos: el jerárquico, el de reconsideración y el de revisión (a instancia de parte). Se establece como requisito el que los recursos se interpongan por escrito y que sea razonado; que ningún recurso puede resolverse por delegación y que no tienen efecto suspensivo, salvo previsión legal en contrario o

a menos que el órgano acuerde, previa caución suficiente, la suspensión del acto en dos supuestos: cuando la ejecución puede causar grave perjuicio o cuando el recurso se fundamenta en la nulidad absoluta del acto. Exige el proyecto que la decisión de todo recurso debe estar precedida del informe de la Consultoría Jurídica, y ello porque —como es natural— habrá implicaciones jurídicas que ameriten el dictamen de la Asesoría Legal correspondiente (Artículos 95, 96, 97, 98 y 99).

- b) El recurso jerárquico procede contra las decisiones de las autoridades subalternas y para ante el superior jerárquico, tratándose de la Administración Central. En cuanto a institutos autónomos, se concede el recurso para ante los órganos superiores y de éstos para ante el Ministro de adscripción (Artículo 100).
- c) Prevé el proyecto lo relativo al término para interponer el recurso, ante quién puede ejercer las facultades del superior y la denegación tácita, y también prevé que el recurso jerárquico agota la vía administrativa (Artículos 101, 102, 103, 104 y 105).
- d) En cuanto al recurso de reconsideración, se puede intentar contra actos que pongan fin a la vía administrativa, excepto los jerárquicos; toca decidir este recurso de reconsideración al mismo órgano que dictó el acto recurso, se fija el plazo para interponerlo y se consagra también su denegación tácita (Artículos 106, 107, 108, 109 y 110).
- e) El recurso de revisión se intenta ante la máxima autoridad administrativa y procede en tres casos taxativamente expresados (Artículo 111); fija el proyecto el plazo para ejercer este recurso y también es consagrado el principio de su denegación tácita (Artículos 112 y 113).

5) El Título V del proyecto está dedicado a las sanciones que pueden imponerse a los particulares y a los funcionarios o empleados responsables. Para los particulares la sanción es multa de un mil a un millón; para los funcionarios se establece, además de las sanciones de la Ley de Carrera Administrativa, multas diversas y destitución, según la índole de la falta; el proyecto regula el procedimiento para la imposición de las sanciones (Artículos 114 y 123).

Es de destacar que si bien algunas sanciones aparecen muy severas y que para algunos en esta Ley no deriva preverse esta materia, el proyecto la consagra por considerar una necesidad imperiosa las sanciones expresas y graves para con ello, dar mayor seriedad y eficacia en los procedimientos administrativos y obtener, de esa manera, un real y sincero cumplimiento de sus disposiciones, y que esta ley no resulte en la práctica una entelequia.

6) En el Título VI del proyecto se establece la materia excluida del ámbito de aplicación (Artículo 124), lo cual se hace por razones obvias: las Fuerzas Armadas Nacionales y la Policía del Estado y el Orden Público no pueden seguir en sus actuaciones las normas de esta Ley, ya que se trata de cuestiones ligadas a la soberanía nacional y al mantenimiento de la paz y la seguridad nacionales, lo que hace necesario de una flexibilidad sin los rigores de una ley

que dé precisas pautas sobre la tramitación administrativa correspondiente. Por último, en el proyecto se establece el carácter supletivo de las normas del Código de Procedimiento Civil (Artículo 125).

En el proyecto —como queda dicho— se regula de manera amplia la institución del acto administrativo o, el cual constituye la expresión autoritaria por excelencia de la administración, cuya incidencia tendrá siempre efectos positivos o negativos, esto es, beneficioso o perjudiciales en la esfera de situaciones jurídicas subjetivas que el ordenamiento jurídico protege a favor de los administrados; se regula con minuciosidad todo lo concerniente al procedimiento y los lapsos, con las sanciones por las omisiones o retardos, todo ello necesario por tratarse de una ley nueva aplicable a situaciones preexistentes, y tendientes a corregir los vicios y rémoras de nuestra Administración Pública, la cual se ha caracterizado por una indiferencia y desprecio a las solicitudes de los administrados.

El análisis detenido que se haga del texto del proyecto presentado a la consideración de las Cámaras Legislativas obliga a sostener que en él se recogen los diversos y variados principios, normas y preceptos que nuestra práctica administrativa, nuestra jurisprudencia y nuestra doctrina han elaborado durante largos años sobre las instituciones del Derecho Administrativo en él reguladas. Desde este punto de vista, el proyecto, es forzoso sostener, codifica dichos principios y los ordena, eliminándose en esta forma con la dispersión de los mismos. Por otra parte, se usa en esta forma, una fuente jurídica más obligante para la administración, es decir, la ley como derecho escrito y primaria. Así se integra al bloque de legalidad que se aplica a las relaciones de la Administración con los administrados el cuerpo coherente de preceptos que sería la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al ser ésta aprobada por el Soberano Congreso de la República.

La entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como es de esperar, producirá una coordinación en la aplicación de los procedimientos generales contenidos en la misma con los procedimientos especiales existentes en leyes administrativas vigentes, las cuales se mantienen en vigor, salvo por lo que respecta a la materia regulada de manera específica por la Ley General. Esta significa que si, por ejemplo, existe un plazo diferente para interponer un recurso administrativo en una Ley especial, éste aplicará con preferencia a la Ley General. Este criterio de la especialidad no presentará problemas, por la sencilla razón que el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contiene preceptos en su totalidad de carácter general, por lo que los efectos de la derogatoria de la misma en la legislación especial es mínimo. Además, la legislación futura deberá adecuarse en materia procedimental a la Ley general, razón por la cual fue calificada de orgánica. Es sólo, a través de esta vía como se puede lograr una regulación uniforme en materia de procedimientos administrativos en el país.

Las razones expuestas justifican con exceso la consideración del señalado proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por las Cámaras Legislativas, lo cual solicita el Ejecutivo Nacional, por órgano de este Ministerio de Justicia.

# EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente

## - LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

### TITULO I

### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

#### CAPÍTULO I

#### *Disposiciones Generales*

*Artículo 1º* La Administración Pública Nacional, integrada por la Administración Central, que comprende la Presidencia de la República, los Ministerios y la Procuraduría General de la República, y por la Administración Descentralizada compuesta por los Institutos Autónomos y demás entes de Derecho Público creados por la Ley, ajustará su actividad a prescripciones de la presente Ley. Las Administraciones Estadales y Municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable.

*Parágrafo Unico.* Las Empresas del Estado constituidas como entes de Derecho Privado no estarán sometidas a las disposiciones de la presente Ley.

*Artículo 2º* La actividad de la Administración Pública deberá ser desarrollada por el órgano competente y de conformidad con el procedimiento establecido.

*Parágrafo Unico.* Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública realicen en el ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

*Artículo 3º* Toda persona interesada, por sí o por medio de su representante, podrá 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 tuvieren para no hacerlo.

*Artículo 4º* Los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Administración Pública, están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran.

Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, cometido por los funcionarios responsables del asunto.

Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y el mismo será resuelto dentro de los quince días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio 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 105 de la presente Ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que haya lugar.



*Artículo 5º* En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará 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 imputables por la omisión o la demora.

*Parágrafo Unico.* La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarreará amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 105 de esta Ley.

*Artículo 6º* A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y la cual no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación, o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La Administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

*Artículo 7º* Cuando la Administración haya incurrido en mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados y ello acarrearé daño patrimonial, el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en esta Ley, serán responsables civilmente por el daño ocasionado a la Administración.

*Artículo 8º* En todo caso en que una disposición legal o reglamentaria atribuya determinada facultad al Ejecutivo Nacional, se entenderá que es de la competencia del Ministerio a que corresponda la materia conforme a la Ley.

## CAPÍTULO II

### *De los actos administrativos*

*Artículo 9º* Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública.

*Artículo 10.* Los actos administrativos que requieran ser cumplidos mediante actos de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración en el término establecido. A falta de este término, se ejecutarán inmediatamente.

*Artículo 11.* 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 12.* 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.

*Artículo 13.* 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.

*Artículo 14.* Cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá estar fundada en principios, normas o apreciaciones de carácter técnico y, en todo caso, guardar la debida proporcionalidad y adecuación con la situación de hecho y con los fines de la norma, sin perjuicio de que se cumplan los trámites, requisitos y formalidades necesarias para su validez y eficacia.

*Artículo 15.* 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.

*Artículo 16.* Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: Decretos, Resoluciones, Ordenes, Providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

*Artículo 17.* Los Decretos son las disposiciones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República y 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 sean refrendados, además, por otros Ministros.

*Artículo 18.* 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.

*Artículo 19.* 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, podrá adoptar las formas de instrucciones o circulares.

*Artículo 20.* 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.

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubiesen sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.
6. La decisión respectiva, si fuere el caso.
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.
- 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.

*Artículo 21.* 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.
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.

*Artículo 22.* Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

*Artículo 23.* Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez.

*Artículo 24.* Se considerarán interesados, a los efectos de la Ley, las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquellas otras a las que pueda dirigirse una determinada actividad de la Administración. Si se trata de un acto administrativo de efectos generales se considerará interesado a toda persona que resulte afectada en sus derechos o intereses. Si se trata de un acto administrativo de efectos particulares, se considerará interesado a quien tenga un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo, que pueda resultar afectado por el acto administrativo.

*Artículo 25.* 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.

*Artículo 26.* Por lo que se refiera a sus relaciones con la Administración Pública, las cuestiones relativas a la capacidad jurídica de los administrados se-

rán los establecidos con carácter general en el Código Civil, salvo disposición expresa de la Ley.

*Artículo 27.* Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado.

*Artículo 28.* La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado.

*Artículo 29.* La designación de representante no impedirá la intervención ante la Administración Pública a quien se hubiera hecho representar, ni el cumplimiento por éste de las obligaciones que exijan su comparecencia personal.

*Artículo 30.* Los administrados están obligados a facilitar a la Administración Pública la información de que disponga sobre el asunto de que se trate, cuando ello sea necesario para tomar la decisión correspondiente y les sea solicitada por escrito.

*Artículo 31.* Los administrados estarán obligados a comparecer a las oficinas públicas cuando sean requeridos a ello, previa notificación hecha por los funcionarios competentes para la tramitación de los asuntos en los cuales aquellos tengan interés.

## TITULO II

### DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

*Artículo 32.* La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento.

*Parágrafo único.* Quedan prohibidas las remuneraciones, obvenciones o estímulos que comprometan la imparcialidad de los funcionarios. Cuando éstas se liquiden sobre la base de resultados globales de una actividad cumplida por el conjunto de los funcionarios en el respectivo sector administrativo, dichas remuneraciones, obvenciones o estímulos serán las legalmente establecidas.

*Artículo 33.* 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 Institutos Autónomos.

*Artículo 34.* Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.

La Administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

*Artículo 35.* Todas las entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en la *Gaceta Oficial* correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias, asimismo en todas las dependencias al servicio del público, se informará a éste sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios, por los medios adecuados.

Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso.

*Artículo 36.* En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que éstos fueron presentados. Sólo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá alterar dicho orden, dejando constancia en el expediente.

*Artículo 37.* 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.

## CAPÍTULO II

### *De las inhibiciones*

*Artículo 38.* Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

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 ya la resolución del asunto, o que tratándose de un recurso administrativo, hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración.
4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.

*Parágrafo único.* Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición de certificados en grandes cantidades, de modo que les resulte en extremo difícil advertir la existencia de causas de inhibición.

*Artículo 39.* El funcionario, dentro de los dos días hábiles siguientes a cuando empezó a conocer del asunto o a cuando la causal sobrevino, deberá plantear su inhibición en escrito razonado y remitir, sin retardo, el expediente a su superior jerárquico.

*Artículo 40.* El funcionario superior, dentro de los días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá decidir, sin más trámites, si es procedente o no la inhibición.

En el primer caso, el superior señalará, en la misma decisión, un funcionario de igual jerarquía para conocer del asunto y, al efecto, le remitirá el expediente sin retardo alguno.

En caso de que no hubiere funcionario de igual jerarquía al que se hubiere inhibido, designará un funcionario *ad hoc*.

En caso de que no aceptara la inhibición, devolverá el expediente al funcionario inhibido, quien continuará conociendo del asunto.

*Artículo 41.* La falta de inhibición, en los casos en que proceda, dará lugar a imponer al funcionario la sanción prevista en el artículo 105 de esta Ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que haya lugar, pero no causará la invalidez de los actos en que haya intervenido.

*Artículo 42.* El funcionario de mayor jerarquía de la entidad donde curse un asunto podrá ordenar, de oficio o a instancia de los interesados, a los funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 38, que se abstengan de toda intervención en el procedimiento.

*Artículo 43.* El funcionario que se haya inhibido prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

### CAPÍTULO III

#### *De los términos y plazos*

*Artículo 44.* Los términos y plazos establecidos en estas y en otras Leyes, obligan por igual y sin necesidad de apremio, tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

*Artículo 45.* Los términos o plazos se contarán siempre a partir del día siguiente de aquel en que tenga lugar la notificación o publicación. En los términos o plazos que vengan establecidos por días, se computarán exclusivamente los días hábiles, salvo disposición en contrario.

Se entenderá por días hábiles, a los efectos de esta Ley, los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública.

Los términos y plazos que se fijaron por meses o años, concluirán en día igual al del acto, del mes o año que corresponda para completar el número de meses o años fijados en el lapso.

El lapso que, según la regla anterior, debiera cumplirse en un día de que carezca el mes, se entenderá vencido el último de ese mes. Si dicho día fuere inhábil, el término o plazo respectivo expirará el primer día hábil siguiente.

*Artículo 46.* Se entenderá que los administrados han actuado en tiempo hábil cuando los documentos correspondientes fueren remitidos por correo al órgano competente de la administración con anterioridad al vencimiento de los términos y plazos y siempre que haya constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

A tales fines, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dictará la reglamentación pertinente.

#### CAPÍTULO IV

##### *De la recepción de documentos*

*Artículo 47.* En los Ministerios, organismos y demás dependencias públicas se llevará un registro de presentación de documentos en el cual se dejará constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como de las comunicaciones que puedan dirigirse a otras autoridades.

La organización y funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta Ley.

*Artículo 48.* Los funcionarios del registro que reciban la documentación advertirán a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibirla.

*Artículo 49.* Se dará recibo a todo documento presentado y sus anexos, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación. Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática del documento que se presente, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro.

#### TITULO III

#### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

#### CAPÍTULO I

##### *Del procedimiento ordinario*

*Artículo 50.* Se seguirá el procedimiento ordinario previsto en este capítulo en el caso de que la administración deba dictar un acto administrativo de carácter particular, que pudiera, en alguna forma, lesionar un derecho subjetivo o un interés legítimo, personal y directo de un administrado y para lo cual se requiera la sustanciación del asunto.

#### SECCION PRIMERA

##### *De la iniciación del procedimiento*

*Artículo 51.* El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio.

En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará 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.

*Artículo 52.* Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, y, en su caso, de la persona que actúe como su representante, con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte.
3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes.
4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias.
7. La firma de los interesados.

*Artículo 53.* Cuando en el escrito o solicitud dirigido 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, 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 se lo indica el funcionario.

## SECCION SEGUNDA

### *De la sustanciación del expediente*

*Artículo 54.* 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.

*Artículo 55.* Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias.

*Artículo 56.* La Administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto



que deberá decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

*Artículo 57.* La autoridad administrativa a que corresponda la tramitación del expediente, solicitará de las otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime conveniente para la mejor resolución del asunto.

Cuando la solicitud provenga del interesado, éste deberá indicar la oficina donde curse la documentación.

*Artículo 58.* Los documentos, informes y antecedentes a que se refiere el artículo anterior, deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince (15) días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte (20) días en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará inmediatamente al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

*Artículo 59.* La omisión de los informes y antecedentes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo disposición expresa en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión de demora.

*Artículo 60.* Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar la decisión.

*Artículo 61.* Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras Leyes.

*Artículo 62.* Los interesados y sus representantes tienen derecho en cualquier estado o grado de procedimiento, a examinar, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como a pedir certificación del mismo. Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales serán archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado.

## SECCION TERCERA

### *De la terminación del procedimiento*

*Artículo 63.* La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde.

La prórroga o prórrogas, no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses.

*Artículo 64.* El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente al recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio.

*Artículo 65.* El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación.

*Artículo 66.* El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. El desistimiento deberá formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

El funcionario que conozca del asunto formalizará el desistimiento por auto escrito y ordenará el archivo del expediente.

*Artículo 67.* Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado.

Vencido el plazo sin que el interesado hubiere reactivado el procedimiento, el funcionario procederá a declarar la perención.

*Artículo 68.* La declaratoria de perención de un procedimiento no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de la prescripción de aquellos.

*Artículo 69.* No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican.

## CAPÍTULO II

### *Del procedimiento sumario*

*Artículo 70.* En los supuestos distintos a lo previsto en los artículos 6 y 50 de esta Ley, la Administración podrá seguir un procedimiento sumario para sus decisiones. El procedimiento sumario se iniciará de oficio y deberá concluirse en el término de treinta (30) días.

*Artículo 71.* Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico inmediato y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto así lo exigiere.

*Artículo 72.* En el procedimiento sumario, la Administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto.

## CAPÍTULO III

### *Del procedimiento en casos de prescripción*

*Artículo 73.* Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones, a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes.

La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se rigen por el Código Civil.

*Artículo 74.* Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo, alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto, en el término de treinta (30) días, procederá a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuese el caso, y a decidir lo pertinente.

#### CAPÍTULO IV

##### *De la publicación y notificación de los actos administrativos*

*Artículo 75.* Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponde al organismo que tome la decisión. Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración. También serán publicados en igual forma, los actos administrativos de carácter particular, cuando así lo exija la Ley.

*Artículo 76.* 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.

*Artículo 77.* Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto.

*Artículo 78.* La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado, y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba.

*Artículo 79.* Cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior se procederá a la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado, quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

*Parágrafo único.* En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República.

*Artículo 80.* 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.

## CAPÍTULO V

### *De la ejecución de los actos administrativos*

*Artículo 81.* Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos.

*Artículo 82.* 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.

La obligación de entregar cuerpos ciertos o cantidades de dinero u otros bienes fungibles, serán ejecutadas por intermedio del Juez competente, salvo las excepciones legalmente establecidas.

*Artículo 83.* 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 ésta 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 ya se le hubieren 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 bolívares (Bs. 10.000), salvo que otra Ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta.

## TITULO IV

### DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *De la revisión de oficio*

*Artículo 84.* La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

*Artículo 85.* 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.

*Artículo 86.* La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

*Artículo 87.* La administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido, en la manifestación de los actos administrativos.

## CAPÍTULO II

### *De los recursos administrativos*

#### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones generales*

*Artículo 88.* 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.

*Artículo 89.* Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en él se observarán los extremos exigidos por el artículo 52.

El recurso que no llenare los requisitos exigidos, no será admitido. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado.

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.

*Artículo 90.* La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que considere suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada.

*Artículo 91.* Ningún órgano podrá resolver, por delegación, los recursos intentados contra sus propias decisiones.

*Artículo 92.* El órgano administrativo 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.

*Artículo 93.* El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables.

*Artículo 94.* El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

*Artículo 95.* Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir.

*Artículo 96.* La vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuesto los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes o cuando se hubieren vencido los plazos para intentar dichos recursos administrativos sin haberlo hecho. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes.

*Artículo 97.* La decisión de un recurso por el Ministro competente pone fin a la vía administrativa, salvo que resuelva la reposición. También se pone fin a la vía administrativa cuando el administrado no interponga el recurso de reconsideración o el jerárquico, según el caso, en los plazos previstos.

## SECCION SEGUNDA

### *Del recurso de reconsideración*

*Artículo 98.* El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

## SECCION TERCERA

### *Del recurso jerárquico*

*Artículo 99.* El recurso jerárquico procederá de pleno derecho, cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración.

En este caso, el expediente será elevado de oficio por el órgano inferior a conocimiento del Ministro, quien decidirá y notificará al interesado los resultados de su decisión.

Si al vencimiento del plazo de quince (15) días establecidos para la reconsideración, el funcionario no hubiere decidido favorablemente o elevado el recurso al Ministro, el interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes, iniciar el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro, sin perjuicio de las responsabilidades del funcionario y de las sanciones a que se haga acreedor por su omisión o negligencia en la gestión del recurso.

*Artículo 100.* El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley.

## SECCION CUARTA

### *Del recurso de revisión*

*Artículo 101.* El recurso de revisión contra los actos administrativos firmes, podrá intentarse ante el Ministro respectivo, en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido pruebas de valor esenciales para la resolución del asunto, no disponible 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.

*Artículo 102.* El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del artículo 102.

*Artículo 103.* Este recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

## TITULO V

### DE LAS SANCIONES

*Artículo 104.* El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo, establecido en la presente Ley, será sancionado con multa entre el cinco por ciento (5%) y el cincuenta por ciento (50%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta.

*Artículo 105.* La sanción prevista en el artículo anterior, se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que haya lugar. Igualmente, quedan a salvo las demás sanciones prevista en la Ley de Carrera Administrativa.

*Artículo 106.* Para la imposición de las multas señaladas en esta Ley se seguirá el procedimiento establecido al efecto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto sea aplicable.

*Artículo 107.* La multa prevista en el artículo 105 será aplicada por el Ministro respectivo. Los superiores inmediatos del sancionado deberán iniciar el procedimiento para la aplicación de la multa, so pena de incurrir en falta grave que se castigará de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa.

*Artículo 108.* Las sanciones establecidas en esta Ley se aplicarán mediante resolución motivada.

*Artículo 109.* Las resoluciones que impongan multas podrán ser recurridas de reconsideración, dentro de los quince (15) días siguientes a su publicación o notificación, para ante el Ministro. El recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes. Contra la decisión del Ministro se podrá recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso-administrativo, en los cinco días hábiles siguientes a la notificación.

## TITULO VI

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

*Artículo 110.* Contra los actos, actuaciones o acciones dispuestos por la Administración Pública, que conforme a la presente Ley, se consideren afectados de nulidad absoluta, se podrá recurrir por vía de amparo antes o durante el curso del proceso administrativo, observando el siguiente procedimiento:

1. Toda persona o interesado que considere lesionado su derecho o su interés legítimo, personal y directo, como consecuencia de un acto administrativo afectado de nulidad absoluta conforme a lo establecido en la Ley, tiene derecho a solicitar un mandamiento de amparo por ante el Juez de Distrito o Departamento de la jurisdicción del lugar donde se pretenda ejecutar el acto, o del lugar donde tenga su asiento la autoridad que lo haya dictado.
2. Recibida la solicitud el Juez abrirá una averiguación sumaria y ordenará a la autoridad administrativa suspender la ejecución del acto. El Juez podrá sujetar la decisión de suspensión al otorgamiento de caución o fianza suficiente para garantizar las resultas del procedimiento.
3. El Juez decidirá, dentro de los diez (10) días siguientes a la presentación de la solicitud, acordar la procedencia o no de la declaratoria de nulidad absoluta.
4. El recurrente que resultare totalmente vencido será condenado en costas y se le impondrá una multa de acuerdo con la temeridad de su acción.
5. Contra la decisión del Juez del Distrito o de Departamento podrá recurrirse ante el Juez de lo Contencioso Administrativo de la jurisdicción. El Juez de Distrito o Departamento, una vez recibido el recurso, el mismo día o el siguiente a más tardar, lo elevará con el expediente al superior, quien oír los alegatos de las partes y decidirá, en todo caso, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes al recibo de expedientes.
6. Contra la decisión del Juez de lo Contencioso Administrativo no se oírá recurso alguno.
7. En la tramitación de este juicio especial, los jueces de oficio o a instancia del interesado o promovente del recurso, cumplirán todos los actos necesarios para la determinación precisa de los hechos y demás circunstancias que servirán de base a su decisión.

*Artículo 111.* La negativa del funcionario a suspender la ejecución de un acto administrativo o su abstención o negativa a realizar aquellos que la Ley



ordena, podrá acarrearle responsabilidades por el gravamen irreparable o de difícil reparación que cause con su acción u omisión. El Juez competente conforme al artículo anterior, podrá suspender dicha ejecución o proveer lo necesario para corregir la situación creada por la abstención o negativa del funcionario de actuar conforme a la Ley, hasta tanto se decida el fondo del asunto.

El Juez podrá exigir caución o fianza razonable para garantizar los resultados del caso.

*Artículo 112.* El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, los Gobernadores de Estado, los Concejos Municipales y demás autoridades competentes, según sea el caso, deberán, en el año siguiente a la vigencia de esta Ley, dictar las normas contentivas de los procedimientos e instrucciones referentes a la aplicación de la presente Ley. Vencido este plazo, quedarán sin efecto todas las disposiciones contrarias a las señaladas en esta Ley. Excepcionalmente, en casos en que la especialidad de la materia exija un procedimiento distinto, las autoridades antes indicadas podrán, mediante acto debidamente motivado, autorizar dicho procedimiento.

*Artículo 113.* El plazo previsto en el artículo anterior podrá, en casos debidamente justificados, ser extendido por Decreto motivado de la autoridad competente, hasta por un plazo de seis (6) meses adicionales.

*Artículo 114.* Se excluye de la aplicación de esta Ley, las materias que se relacionan con:

1. Las Fuerzas Armadas Nacionales.
2. La Policía de Seguridad y de Orden Público.
3. La política exterior de la República.

*Artículo 115.* En todo lo no previsto en esta Ley, se aplicarán supletoriamente las normas del Código de Procedimiento Civil, en cuanto sean compatibles con el procedimiento administrativo.

7. LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS  
APROBADA POR LA CAMARA DE DIPUTADOS (1980) \*

MODIFICACIONES INTRODUCIDAS POR LA CAMARA DE  
DIPUTADOS AL PROYECTO DE "LEY ORGANICA  
DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS"

"*Artículo 1º* La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes Orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley.

"Las administraciones Estadales y Municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable".

*Artículo 2º* Eliminado.

"*Artículo 3º* 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 tuvieren para no hacerlo".

*Artículo 8º* Eliminado.

"*Artículo 14.* 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 la situación y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos, y formalidades necesarios para su validez y eficacia".

"*Artículo 17.* 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 de-

---

\* Proyecto aprobado en la Cámara de Diputados y devuelto al Senado por oficio N° 282 de 3-11-80, con el siguiente texto: "De conformidad con lo establecido en el artículo 169 de la Constitución, cumpla en devolver a esa Cámara, el Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el cual sufrió modificaciones en su articulado".

cisión 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”.

“*Artículo 23.* Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente tendrá plena validez”.

“*Artículo 24.* 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”.

“*Artículo 32.* Se elimina el Parágrafo Unico de este artículo, quedando redactado si:

”La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

”Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento”.

*Artículo 38.* Se modifica el Parágrafo Unico de este artículo, quedando redactado así:

“ .....

”*Parágrafo Unico.* Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición de certificados adoptados en serie o conforme a modelos preestablecidos, de modo que les resulte en extremo difícil advertir la existencia de causas de inhibición”.

*Artículo 40.* Se modifica el encabezamiento de este artículo, quedando redactado así:

”El funcionario superior, dentro de los diez días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá decidir, sin más trámites, si es procedente o no la inhibición.

”En el primer caso, el superior señalará, en la misma decisión, un funcionario de igual jerarquía para conocer del asunto y, al efecto, le remitirá el expediente sin retardo alguno.

”En caso de que no hubiere funcionario de igual jerarquía al que se hubiere inhibido, designará un funcionario *ad hoc*.

”En caso de que no aceptara la inhibición, devolverá el expediente al funcionario inhibido, quien continuará conociendo del asunto”.

*Artículo 41.* Eliminado.

“*Artículo 42.* El funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse un asunto podrá ordenar, de oficio o a instancia de los interesados, a los funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 38, que se abstenga de toda intervención en el procedimiento, designando en el mismo acto al funcionario que deba continuar conociendo del expediente”.

"*Artículo 44.* Los términos o plazos establecidos en esta y en otras Leyes relativas a la materia objeto de la presente, obligan por igual, y sin necesidad de apremio, tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos".

"*Artículo 50.* En ausencia de un procedimiento expresamente regulado en norma de rango preeminente, se seguirá el procedimiento ordinario previsto en este artículo".

"*Artículo 70.* Cuando la administración lo estime conveniente podrá seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. El procedimiento sumario se iniciará de oficio y deberá concluir en el término de treinta (30) días".

*Artículo 82.* Se elimina el párrafo segundo de este artículo.

"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".

"*Artículo 96.* La vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuesto los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes".

*Artículo 97.* Eliminado.

"*Artículo 99.* El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración. El interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior formular el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro".

*Artículo 110.* Eliminado.

*Artículo 111.* Eliminado.

*Artículo 112.* Eliminado.

*Artículo 113.* Eliminado.

"*Artículo 114.* El Ejecutivo dictará los reglamentos necesarios para que la aplicación de esta Ley no entrase las peculiaridades del funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, la Policía de Seguridad y de Orden Público y el Servicio Exterior".

# EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

Decreta

la siguiente

## LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

### TITULO I

#### DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

##### CAPÍTULO I

###### *Disposiciones Generales*

*Artículo 1º* La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes Orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley.

Las administraciones Estadales y Municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable”.

*Artículo 2º* 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 tuvieron para no hacerlo.

*Artículo 3º* Los funcionarios y demás personas que presten servicios en la Administración Pública, están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran.

Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, cometido por los funcionarios responsables del asunto.

Este reclamo deberá interponerse en forma escrita y razonada y el mismo será resuelto dentro de los quince (15) días siguientes. La reclamación no acarreará la paralización del procedimiento, sin perjuicio 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 de la presente Ley, sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que haya lugar.

*Artículo 4º* En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se con-

siderará 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 imputables por la omisión o la demora.

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

*Artículo 5º* A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y la cual no requiere sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación, o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La Administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

*Artículo 6º* Cuando la Administración haya incurrido en mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados y ello acarrearé daño patrimonial, el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en esta Ley, serán responsables civilmente por el daño ocasionado a la Administración.

## CAPÍTULO II

### *De los actos administrativos*

*Artículo 7º* Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública.

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

*Artículo 9º* 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 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.

*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.

*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 la situación y los confines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos, y formalidades necesarios para su validez y eficacia.

*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.

*Artículo 14.* Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: Decretos, Resoluciones, Ordenes, Providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

*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.

*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 concierne el asunto.

*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.

*Artículo 18.* 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.
5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.

6. La decisión respectiva, si fuere el caso.
7. Nombre del funcionario o funcionarios que lo 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.
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.

*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;
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.

*Artículo 20.* Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

*Artículo 21.* Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez.

*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.

*Artículo 23.* 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.

*Artículo 24.* Por lo que se refiere a sus relaciones con la Administración Pública, las cuestiones relativas a la capacidad jurídica de los administrados serán los establecidos con carácter general en el Código Civil, salvo disposición expresa de la Ley.

*Artículo 25.* Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado.



*Artículo 26.* La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado.

*Artículo 27.* La designación de representante no impedirá la intervención ante la Administración Pública a quien se hubiera hecho representar, ni el cumplimiento por éste de las obligaciones que exijan su comparecencia personal.

*Artículo 28.* Los administrados están obligados a facilitar a la Administración Pública la información de que dispongan sobre el asunto de que se trate, cuando ello sea necesario para tomar la decisión correspondiente y les sea solicitada por escrito.

*Artículo 29.* Los administrados estarán obligados a comparecer a las oficinas públicas cuando sean requeridos a ello, previa notificación hecha por los funcionarios competentes para la tramitación de los asuntos en los cuales aquellos tengan interés.

## TITULO II

### DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

*Artículo 30.* La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de este precepto cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento.

*Artículo 31.* 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 Institutos Autónomos.

*Artículo 32.* Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.

La Administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

*Artículo 33.* Todas las entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en la *Gaceta Oficial* correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias, asimismo en todas las dependencias al servicio del público, se informará a éste sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios, por los medios adecuados.

Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso.

*Artículo 34.* En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que éstos fueron presentados. Sólo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá alterar dicho orden, dejando constancia en el expediente.

*Artículo 35.* 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.

## CAPÍTULO II

### *De las inhibiciones*

*Artículo 36.* Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

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 ya la resolución del asunto, o que tratándose de un recurso administrativo, hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración.
4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.

*Parágrafo único.* Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición de certificados adoptados en serie o conforme a modelos preestablecidos, de modo que les resulte en extremo difícil advertir la existencia de causas de inhibición.

*Artículo 37.* El funcionario dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a cuando empezó a conocer del asunto o a cuando la causal sobrevino, deberá plantear su inhibición en escrito razonado y remitir, sin retardo, el expediente a su superior jerárquico.

*Artículo 38.* El funcionario superior, dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá decidir, sin más trámites, si es procedente o no la inhibición.

En el primer caso, el superior señalará, en la misma decisión, un funcionario de igual jerarquía para conocer del asunto y, al efecto, le remitirá el expediente sin retardo alguno.

En caso de que no hubiere funcionario de igual jerarquía al que se hubiere inhibido, designará un funcionario *ad hoc*.

En caso de que no aceptara la inhibición, devolverá el expediente al funcionario inhibido, quien continuará conociendo del asunto.

*Artículo 39.* El funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse un asunto podrá ordenar, de oficio o a instancia de los interesados, a los funcionarios incursos en las causales señaladas en el artículo, que se abstenga de toda intervención en el procedimiento, designando en el mismo acto al funcionario que deba continuar conociendo del expediente.

*Artículo 40.* El funcionario que se haya inhibido prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

### CAPÍTULO III

#### *De los términos y plazos*

*Artículo 41.* Los términos o plazos establecidos en esta y otras Leyes relativas a la materia objeto de la presente, obligan por igual, y sin necesidad de apremio, tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

*Artículo 42.* Los términos o plazos se contarán siempre a partir del día siguiente a aquel en que tenga lugar la notificación o publicación. En los términos o plazos que vengan establecidos por días, se computarán exclusivamente los días hábiles, salvo disposición en contrario.

Se entenderá por días hábiles, a los efectos de esta Ley, los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública.

Los términos y plazos que se fijaren por meses o años, concluirán en día igual al del acto, del mes o año que corresponda para completar el número de meses o años fijados en el lapso.

El lapso que, según la regla anterior, debiera cumplirse en un día de que carezca el mes, se entenderá vencido el último de ese mes. Si dicho día fuere inhábil, el término o plazo respectivo expirará el primer día hábil siguiente.

*Artículo 43.* Se entenderá que los administrados han actuado en tiempo hábil cuando los documentos correspondientes fueren remitidos por correo al órgano competente de la administración con anterioridad al vencimiento de los términos y plazos y siempre que haya constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

A tales fines, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dictará la reglamentación pertinente.

### CAPÍTULO IV

#### *De la recepción de documentos*

*Artículo 44.* En los Ministerios, organismos y demás dependencias públicas se llevará un registro de presentación de documentos en el cual 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.

La organización y funcionamiento del registro se establecerán en el reglamento de esta Ley.

*Artículo 45.* Los funcionarios del registro que reciban la documentación advertirán a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibirla.

*Artículo 46.* Se dará recibo a todo documento presentado y sus anexos, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación. Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática del documento que se presente, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro.

### TITULO III

## DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### CAPÍTULO I

#### *Del procedimiento ordinario*

*Artículo 47.* En ausencia de un procedimiento expresamente regulado en norma de rango preminente, se seguirá el procedimiento ordinario previsto en este capítulo.

### SECCION PRIMERA

#### *De la iniciación del procedimiento*

*Artículo 48.* El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio.

En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará 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.

*Artículo 49.* Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte.
3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes.
4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud.

5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias.
7. La firma de los interesados.

*Artículo 50.* Cuando en el escrito o solicitud dirigido 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, 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 se lo indica el funcionario.

## SECCION SEGUNDA

### *De la sustanciación del expediente*

*Artículo 51.* 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.

*Artículo 52.* Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias.

*Artículo 53.* La Administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deberá decidir, siendo de sus responsabilidades impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

*Artículo 54.* La autoridad administrativa a que corresponda la tramitación del expediente, solicitará de las otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime conveniente para la mejor resolución del asunto.

Cuando la solicitud provenga del interesado, éste deberá indicar la oficina donde curse la documentación.

*Artículo 55.* Los documentos, informes y antecedentes a que se refiere el artículo anterior, deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince (15) días, si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte (20) días en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará inmediatamente al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

*Artículo 56.* La omisión de los informes y antecedentes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo disposición expresa en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

*Artículo 57.* Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar la decisión.

*Artículo 58.* Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes.

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

### SECCION TERCERA

#### *De la terminación del procedimiento*

*Artículo 60.* La tramitación y resoluciones de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde.

La prórroga o prórrogas, no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses.

*Artículo 61.* El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente al recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio.

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

*Artículo 63.* El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. El desistimiento deberá formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

El funcionario que conozca del asunto formalizará el desistimiento por auto escrito y ordenará el archivo del expediente.

*Artículo 64.* Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado.

Vencido el plazo sin que el interesado hubiere reactivado el procedimiento, el funcionario procederá a declarar la perención.

*Artículo 65.* La declaratoria de perención de un procedimiento no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de la prescripción de aquellos.

*Artículo 66.* No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican.

## CAPÍTULO II

### *Del procedimiento sumario*

*Artículo 67.* Cuando la administración lo estime conveniente podrá seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. El procedimiento sumario se iniciará de oficio y deberá concluir en el término de treinta (30) días.

*Artículo 68.* Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico inmediato y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto así lo exigiere.

*Artículo 69.* En el procedimiento sumario, la Administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto.

## CAPÍTULO III

### *Del procedimiento en casos de prescripción*

*Artículo 70.* Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones, a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes.

La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se rigen por el Código Civil.

*Artículo 71.* Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo, alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto, en el término de treinta (30) días, procederá a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuese el caso, y a decidir lo pertinente.

## CAPÍTULO IV

### *De la publicación y notificación de los actos administrativos*

*Artículo 72.* Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponde al organismo que tome la decisión.

Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración.

También serán publicados en igual forma, los actos administrativos de carácter particular, cuando así lo exija la Ley.

*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.

*Artículo 74.* Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto.

*Artículo 75.* La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado, y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de identidad de la persona que la reciba.

*Artículo 76.* Cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior se procederá a la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado, quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

*Parágrafo único.* En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República.

*Artículo 77.* 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.

## CAPÍTULO V

### *De la ejecución de los actos administrativos*

*Artículo 78.* Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos.

*Artículo 79.* 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.

*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 ésta 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 permanez-



ca en rebeldía y, en el caso de que persista en el incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las que ya se le hubieren 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 bolívares (Bs. 10.000,00), salvo que otra Ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta.

## TITULO IV

### DE LA REVISION DE LOS ACTOS EN VIA ADMINISTRATIVA

#### CAPÍTULO I

##### *De la revisión de oficio*

*Artículo 81.* La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

*Artículo 82.* 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.

*Artículo 83.* La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

*Artículo 84.* La administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido, en la manifestación de los actos administrativos.

#### CAPÍTULO II

##### *De los recursos administrativos*

#### SECCION PRIMERA

##### *Disposiciones Generales*

*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.

*Artículo 86.* Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en él se observarán los extremos exigidos por el artículo

El recurso que no llenare los requisitos exigidos, no será admitido. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado.

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.

*Artículo 87.* La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la caución que considere suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada.

*Artículo 88.* Ningún órgano podrá resolver, por delegación, los recursos intentados contra sus propias decisiones.

*Artículo 89.* El órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo de recursos aunque no hayan sido alegados por los interesados.

*Artículo 90.* El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico podrá confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables.

*Artículo 91.* El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

*Artículo 92.* Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir.

*Artículo 93.* La vía contencioso-administrativa quedará abierta cuando interpuesto los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes.

## SECCION SEGUNDA

### *Del recurso de reconsideración*

*Artículo 94.* El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

## SECCION TERCERA

### *Del recurso jerárquico*

*Artículo 95.* El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior de-

cida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración. El interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior, formular el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro.

*Artículo 96.* El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley.

#### SECCION CUARTA

##### *Del recurso de revisión*

*Artículo 97.* El recurso de revisión contra los actos administrativos firmes, podrá intentarse ante el Ministro respectivo, en los siguientes casos:

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.

*Artículo 98.* El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del artículo.

*Artículo 99.* Este recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

#### TITULO V

##### DE LAS SANCIONES

*Artículo 100.* El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo, establecido en la presente Ley, será sancionado con multa entre el cinco por ciento (5%) y el cincuenta por ciento (50%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta.

*Artículo 101.* La sanción prevista en el artículo anterior, se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que haya lugar. Igualmente, quedarán salvo las demás sanciones previstas en la Ley de Carrera Administrativa.

*Artículo 102.* Para la imposición de las multas señaladas en esta Ley se seguirá el procedimiento establecido al efecto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto sea aplicable.

*Artículo 103.* La multa prevista en el artículo 100 será aplicada por el Ministro respectivo. Los superiores inmediatos del sancionado deberán iniciar el procedimiento para la aplicación de la multa, so pena de incurrir en falta grave que se castigará de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa.

*Artículo 104.* Las sanciones establecidas en esta Ley, se aplicarán mediante resolución motivada.

*Artículo 105.* Las resoluciones que impongan multas podrán ser recurridas en reconsideración, dentro de los quince (15) días siguientes a su publicación o notificación, para ante el Ministro. El recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes. Contra la decisión del Ministro se podrá recurrir ante la jurisdicción de lo Contencioso Administrativo, en los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

*Artículo 106.* El Ejecutivo dictará los reglamentos necesarios para que la aplicación de esta Ley no entorpezca las peculiaridades del funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, la Policía de Seguridad y de Orden Público y el Servicio Exterior.



8. TEXTO DE LA COMUNICACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA  
SOLICITANDO DEL CONGRESO LA RECONSIDERACION DE LA LEY  
ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Miraflores, 30 de diciembre de 1980

Ciudadano  
Presidente del Congreso  
Su Despacho.

En uso de la facultad que me confiere el artículo 173 de la Constitución, y previo acuerdo del Consejo de Ministros, tengo a honra dirigirme a usted, mediante exposición razonada, a fin de pedir al Congreso que usted dignamente preside, la reconsideración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sancionada por ese honorable cuerpo el día 8 de diciembre en curso y recibida por mí el 22 del mismo mes, para que sea modificada mediante una nueva redacción de sus artículos 5, 19, 47 y 106 y el agregado de dos disposiciones transitorias, numeradas en artículos 107 y 108, respectivamente.

En todo caso, el Ejecutivo Nacional quiere dejar expresa constancia que considera el nuevo instrumento legal, en su conjunto, como una contribución de especial importancia para la necesaria institucionalización y reforma de la Administración Pública y la defensa del administrado, propósitos todos de prioritaria atención para el Gobierno que presido.

Las modificaciones propuestas y su justificación razonada son las siguientes:

1º La redacción del artículo 5º no permite distinguir entre las peticiones políticas y las peticiones administrativas. En efecto, las primeras no constituyen sino planteamientos acerca de problemas nacionales o necesidades colectivas, mientras las segundas son las que propiamente requieren de una actuación de la Administración y, por tanto, deben concluir en un acto definitivo autorizatorio o constitutivo de derechos o intereses. Por lo tanto, son diferentes las consecuencias jurídicas de una u otras peticiones, ya que aquellas de carácter político sólo requieren una respuesta y éstas de naturaleza administrativa, por el contrario, sí deben concluir en admisión o negativa de una petición.

Por tanto, se propone adicionar a la redacción del artículo 5º de la Ley sancionada, la expresión "de naturaleza administrativa". La disposición quedaría así:

*Artículo 5º* A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud de *naturaleza administrativa* dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y la cual no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La Administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

2º Existen leyes especiales u ordinarias que facultan a la Administración Pública para revocar actos administrativos creadores de derechos, y en razón de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es de rango superior, tendría por lo tanto aplicación preferente, con lo cual se privaría a la Administración Pública de la potestad de revocar ciertos actos administrativos. Debe tenerse en cuenta que puede haber situaciones en las que el interés particular se encuentra en conflicto con el interés general y en estos casos, cuando así lo permite la Ley, debe sacrificarse el interés particular. Esta posibilidad debe quedar claramente a salvo. Por tanto, se sugiere agregar al ordinal 2º del artículo 19 la siguiente expresión: "salvo autorización expresa de la Ley".

Por lo expuesto, se propone la modificación del texto del artículo 19 en los siguientes términos:

*Artículo 19.* Los actos de la Administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

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

3º La redacción del artículo 47 de la Ley sancionada, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 106, da a entender que el legislador acogió el criterio de uniformar todos los procedimientos administrativos, salvo aquellos expresamente regulados "en norma de rango preeminente". Esta expresión carece de claridad terminológica, pues tratándose de una Ley Orgánica como lo es la Ley de Procedimientos Administrativos, la norma de rango preeminente sería la constitución. Si lo que se quiso decir es que deben aplicarse los procedimientos administrativos contenidos en otras leyes orgánicas, el criterio no es el del rango, ya que todas ellas son iguales, sino el criterio de la especialidad. No obstante, debo observar que hay procedimientos administrativos contenidos en leyes ordinarias que, por su especialidad o por sus características propias, deben aplicarse preferentemente a los procedimientos previstos en la ley sancionada por las Cámaras. Piénsese en el procedimiento administrativo de despido de una directiva

sindical regulado en la Ley del Trabajo; en el procedimiento de oposición a una patente o marca; en los procedimientos disciplinarios establecidos en la Ley de Carrera Administrativa; y en los procedimientos de reforma agraria.

A fin de evitar interpretaciones que puedan conducir a crear confusiones en la Administración Pública y entre los administrados, me permito proponer la siguiente redacción del artículo 47 de la Ley sancionada:

*Artículo 47.* Los procedimientos administrativos contenidos en leyes y reglamentos especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyen al especialidad.

4º La redacción del artículo 106 plantea al Ejecutivo Nacional la difícil situación de reglamentar en forma tal que "la aplicación de esta Ley no entrase las peculiaridades del funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, la Policía de Seguridad y de Orden Público y el Servicio Exterior", y ciertamente la vía reglamentaria no parece medio idóneo para alcanzar tales fines. Entiende por ello el Ejecutivo Nacional que el camino más expedito para alcanzar el propósito del legislador es el de la excepción clara y directa de la aplicación de la Ley a los procedimientos relativos a la seguridad y defensa del Estado. La excepción propuesta está por lo demás plenamente justificada dadas las peculiaridades específicas de las materias referidas.

En consecuencia, se propone la siguiente redacción:

*Artículo 106.* De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado.

5º La disposición transitoria que se propone como artículo 107, se explica por sí misma y tiende a regular, en favor del administrado, las situaciones de difícil interpretación que pudieran presentarse con motivo de la vigencia de la Ley con sus plazos, en los procedimientos iniciados con anterioridad a la misma.

El texto propuesto es el siguiente:

## TITULO VI

### DISPOSICIONES TRANSITORIAS

*Artículo 107.* En los procedimientos administrativos iniciados antes de la fecha de vigencia de esta Ley, se aplicarán los plazos de la misma a partir de dicha fecha, si con ello se reduce la duración del trámite.

6º Por último, la disposición transitoria propuesta como artículo 108, la cual prevé una *vacatio legis* de 6 meses para que la Ley entre en vigencia y el Ejecutivo Nacional dicte la reglamentación indispensable y prepare los mecanismos administrativos idóneos para la aplicación de la Ley, constituye ciertamente motivo de especial relevancia para la presente petición de reconsideración. En efecto, la propia Ley contempla la necesidad de reglamentaciones y ajustes administrativos previos a su aplicación en materias tan importantes como la habilitación del correo para la recepción de documentos, a "los efectos de dejar constancia de que ella se hizo en tiempo hábil" (Art. 43); la formación del re-



gistro de presentación de documentos y su organización de acuerdo con los artículos 44, 45 y 46; así como las instrucciones y preparación indispensable del personal requerido.

La vigencia del nuevo instrumento legal implica, además, la adecuación de la Administración en muchas de sus estructuras, a fin de dar cauce a un procedimiento novísimo, si bien estructuralmente muy sencillo, pero también más rápido, más exigente y más solícito.

Ambas circunstancias imponen la necesidad de un lapso previo a la vigencia de la Ley, sin menoscabo de que cumplido dicho lapso, queda todavía al Ejecutivo Nacional la obligación de desplegar las normas programáticas en materia de reforma administrativa previstas, por ejemplo, en los artículos 12, 32 y 35.

A todo ello hay que agregar la necesaria información y preparación del personal para hacer frente a las nuevas situaciones, tanto más cuanto que la Ley en su artículo 6º los hace responsables ante la Administración por los daños patrimoniales que acarrearé el retardo o mora en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados.

Por lo expuesto, entiende el Ejecutivo Nacional que al proponer esta *mutatio legis* no hace otra cosa que interpretar la propia intención del Congreso y prevenir situaciones inconvenientes por apresuradas que podrían surgir de entrar en vigencia la Ley sancionada sin que medie un lapso como el propuesto para la mejor preparación de la Administración Pública a las nuevas circunstancias.

Por lo expuesto, la redacción propuesta del nuevo artículo sería la siguiente:

*Artículo 106.* La presente Ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela. Dentro de dicho lapso, el Ejecutivo Nacional dictará los reglamentos y disposiciones a que hubiere lugar y adoptará las medidas administrativas necesarias para la mejor aplicación de aquélla.

Para concluir consideramos procedente expresar que el uso de la facultad constitucional de reconsideración que aquí ejerzo debe ser vista como una manifestación del deber general de colaboración entre los Poderes Públicos para la realización de los fines del Estado, señalado en el artículo 118 de la Constitución.

A los fines de la consideración pedida, devuelvo al Congreso la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sancionada el día 8 del mes en curso.

Atentamente,

LUIS HERRERA CAMPINS

El Ministro de Relaciones Interiores,

RAFAEL ANDRES MONTES DE OCA

El Ministro de Relaciones Exteriores,

JOSE ALBERTO ZAMBRANO VELASCO

El Ministro de Hacienda,  
LUIS UGUETO

El Ministro de la Defensa,  
TOMAS ABREU RESCANIERE

El Ministro de Fomento,  
MANUEL QUIJADA

El Ministro de Educación,  
RAFAEL FERNANDEZ HERES

El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
ALFONSO BENZECRY

El Ministro de Agricultura y Cría,  
LUCIANO VALERO

El Ministro del Trabajo,  
REINALDO RODRIGUEZ NAVARRO

El Ministro de Transporte y Comunicaciones,  
VINICIO CARRERA ARISMENDI

El Ministro de Justicia,  
JOSE GUILLERMO ANDUEZA

El Ministro de Energía y Minas,  
HUMBERTO CALDERON BERTI

El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables  
CARLOS FEBRES POBEDA

El Ministro de Desarrollo Urbano,  
ORLANDO OROZCO

El Ministro de Información y Turismo  
JOSE LUIS ZAPATA ESCALONA

El Ministro de la Juventud,  
CHARLES BREWER CARIAS

El Ministro de la Secretaría de la Presidencia,  
GONZALO GARCIA BUSTILLOS

El Ministro de Estado,  
RICARDO MARTINEZ

El Ministro de Estado,

LEOPOLDO DIAZ BRUZUAL

El Ministro de Estado,

LUIS PASTORI

El Ministro de Estado,

RAIMUNDO VILLEGAS

El Ministro de Estado,

LUIS ALBERTO MACHADO

El Ministro de Estado,

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO

El Ministro de Estado,

CEFERINO MEDINA CASTILLO

9. INFORME DE LA COMISION PERMANENTE DE ADMINISTRACION Y SERVICIOS DEL SENADO DE LA REPUBLICA, SOBRE LA SOLICITUD DE RECONSIDERACION HECHA POR EL EJECUTIVO NACIONAL A LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Caracas, 10 de marzo de 1981

Ciudadano  
Doctor Godofredo González  
Presidente del Congreso de la República  
Su Despacho.

Tengo el gusto de enviarle el Informe de la Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la República, sobre la solicitud de reconsideración hecha por el Ejecutivo Nacional a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Cumplo con enviarle el presente Informe a fin de que las Cámaras en sesión conjunta decidan acerca de los puntos planteados por el Presidente de la República de conformidad con el artículo 173, de la Constitución Nacional.

Cordialmente,

*Valmore Acevedo*

\* \* \*

Caracas, 10 de marzo de 1981

Ciudadano  
Doctor Godofredo González  
Presidente del Congreso de la República  
Su Despacho.

Asunto: Solicitud del Ejecutivo Nacional de la reconsideración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Ref.: Memorándum de Secretaría del Senado, N° S-3, de fecha 12-1-81.

INFORME

La Comisión Permanente de Administración y Servicios del Senado de la

República, estudió detenidamente las observaciones formuladas por el Ejecutivo Nacional al Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos y las consideró debidamente. La Comisión tomó en cuenta la disposición del artículo N° 118, de la Constitución Nacional que establece la cooperación que deben prestarse entre sí los diversos órganos del poder público y consideró que en vista de que las modificaciones propuestas por el Ejecutivo Nacional tienen por objeto facilitar la mejor aplicación de la Ley, la Comisión propone a la Cámara apruebe las modificaciones. Por consiguiente el artículo 5° quedaría redactado así:

*Artículo 5°* A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud de *naturaleza administrativa* dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y la cual no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

El artículo 19 quedaría redactado de la siguiente forma:

*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 prescidencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

El artículo 47 quedaría redactado de la siguiente manera:

*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 artículo 106 quedaría redactado de la siguiente forma:

*Artículo 106.* De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado.

El artículo 107 quedaría con la siguiente redacción:

*Artículo 107.* En los procedimientos administrativos iniciados antes de la fecha de vigencia de esta Ley, se aplicarán los plazos de la misma a partir de dicha fecha, si con ello se reduce la duración del trámite.

Finalmente se añadirá un nuevo artículo, el 108 cuya redacción sería:

*Artículo 108.* La presente Ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela. Dentro de dicho lapso, el Ejecutivo Nacional dictará los reglamentos y disposiciones a que hubiere lugar y adoptará las medidas administrativas necesarias para la mejor aplicación de aquélla.

Por la Comisión,

Valmore Acevedo

Luis Emilio Ibarra

Leonor Mirabal M.

Leopoldo Sucre Figarella

Pablo Miliani

Armando Chumaceiro

Dorys Parra de Orellana

Oswaldo de Armas

Darío Rodríguez Méndez

Angel Brito Villarroel



## II. LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS \*

### EL CONGRESO DE LA REPUBLICA DE VENEZUELA

*Decreta:*

la siguiente,

### LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

#### TITULO I

#### *Disposiciones Fundamentales*

#### CAPÍTULO I

#### *Disposiciones Generales*

Artículo 1º La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley.

Las administraciones estatales y municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente ley, en cuanto les sea aplicable.

Artículo 2º 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 tuvieren para no hacerlo.

Artículo 3º Los funcionarios y demás personas que presten servicios en la administración pública, están en la obligación de tramitar los

---

\* Publicado en *Gaceta Oficial*, Extraord. N° 2.818, de 1-7-81.



asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran.

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 presente Ley sin perjuicio de las demás responsabilidades y sanciones a que hubiere lugar.

Artículo 4º En los casos en que un órgano de la administración pública no resolviera un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará 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 imputables por la omisión o la demora.

Parágrafo único: La reiterada negligencia de los responsables de los asuntos o recursos que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente como se dispone en este artículo, les acarreará 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.

Artículo 5º A falta de disposición expresa toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la administración pública y que no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

Artículo 6º Cuando la administración haya incurrido en mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los admi-

nistrados y ello acarrearé daño patrimonial, el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto, además de las sanciones previstas en esta Ley, será responsable civilmente por el daño ocasionado a la administración.

## CAPÍTULO II

### *De los Actos Administrativos*

Artículo 7º Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la administración pública.

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

Artículo 9º 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 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.

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.

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.

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.

Artículo 14. Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas.

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.

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.

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.

Artículo 18. 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.
5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.
6. La decisión respectiva, si fuere el caso.

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.
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.

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.

Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables.

Artículo 21. Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez.

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.

Artículo 23. 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.

Artículo 24. Por lo que se refiere a sus relaciones con la Administración Pública, las condiciones relativas a la capacidad jurídica de los administrados serán las establecidas con carácter general en el Código Civil, salvo disposición expresa de la Ley.

Artículo 25. Cuando no sea expresamente requerida su comparecencia personal, los administrados podrán hacerse representar y, en tal caso, la administración se entenderá con el representante designado.

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada por simple designación en la petición o recurso ante la administración o acreditándola por documento registrado o autenticado.

Artículo 27. La designación de representante no impedirá la intervención ante la Administración Pública a quien se hubiera hecho representar, ni el cumplimiento por éste de las obligaciones que exijan su comparecencia personal.

Artículo 28. Los administrados están obligados a facilitar a la Administración Pública la información de que dispongan sobre el asunto de que se trate, cuando ello sea necesario para tomar la decisión correspondiente y les sea solicitada por escrito.

Artículo 29. Los administrados estarán obligados a comparecer a las oficinas públicas cuando sean requeridos, previa notificación hecha por los funcionarios competentes para la tramitación de los asuntos en los cuales aquéllos tengan interés.

## TITULO II

### *De la Actividad Administrativa*

#### CAPÍTULO I

##### *Disposiciones Generales*

Artículo 30. La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de estos preceptos cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento.

Artículo 31. 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 Institutos Autónomos.

Artículo 32. Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. El administrado podrá adjuntar, en todo caso, al expediente, los escritos que estime necesarios para la aclaración del asunto.

La administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos.

Artículo 33. Todas las entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en la *Gaceta Oficial* correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias. Asimismo en todas las dependencias al servicio del público, se informará a éste 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.

Artículo 34. En el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que éstos fueron presentados. 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 35. 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.

## CAPÍTULO II

### *De las inhibiciones*

Artículo 36. Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

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 ya la resolución del asunto, o, tratándose de un recurso administrativo, que hubieren resuelto o intervenido en la decisión del acto que se impugna. Quedan a salvo los casos de revocación de oficio y de la decisión del recurso de reconsideración.
4. Cuando tuvieren relación de servicio o de subordinación con cualquiera de los directamente interesados en el asunto.

Parágrafo único: Quedan exceptuados de esta disposición los funcionarios que tengan a su cargo la expedición de certificados adoptados en serie o conforme a modelos preestablecidos, de modo que les resulte en extremo difícil advertir la existencia de causas de inhibición.

Artículo 37. El funcionario, dentro de los dos (2) días hábiles siguientes a aquel en que comenzó a conocer del asunto o en que sobrevino la causal, deberá plantear su inhibición en escrito razonado, y remitir, sin retardo, el expediente a su superior jerárquico.

Artículo 38. El funcionario superior, dentro de los diez (10) días hábiles contados a partir de la fecha de recepción del expediente, deberá decidir, sin más trámites, si es procedente o no la inhibición.

En el primer caso, el superior designará, en la misma decisión, un funcionario de igual jerarquía que conozca del asunto y, al efecto, le remitirá el expediente sin retardo alguno.

En caso de que no existiere funcionario de igual jerarquía al que se hubiere inhibido, designará un funcionario *ad hoc*.

En caso de que no aceptara la inhibición, devolverá el expediente al funcionario inhibido, quien continuará conociendo del asunto.

Artículo 39. El funcionario de mayor jerarquía en la entidad donde curse un asunto podrá ordenar de oficio o a instancia de los

interesados, a los funcionarios incurso en las causales señaladas en el artículo 36 que se abstengan de toda intervención en el procedimiento, designando en el mismo acto al funcionario que deba continuar conociendo del expediente.

Artículo 40. El funcionario que se haya inhibido prestará la cooperación que le sea requerida por el funcionario a quien se hubiere encomendado la resolución del asunto.

### CAPÍTULO III

#### *De los Términos y Plazos*

Artículo 41. Los términos o plazos establecidos en esta y en otras leyes relativas a la materia objeto de la presente, obligan por igual, y sin necesidad de apremio, tanto a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos, como a los particulares interesados en los mismos.

Artículo 42. Los términos o plazos se contarán siempre a partir del día siguiente de aquel en que tenga lugar la notificación o publicación. En los términos o plazos que vengan establecidos por días, se computarán exclusivamente los días hábiles, salvo disposición en contrario.

Se entenderá por días hábiles, a los efectos de esta Ley, los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública.

Los términos y plazos que se fijaren por meses o años, concluirán en día igual al de la fecha del acto del mes o año que corresponda para completar el número de meses o años fijados en el lapso.

El lapso que, según la regla anterior, debiera cumplirse en un día de que carezca el mes, se entenderá vencido el último de ese mes. Si dicho día fuere inhábil, el término o plazo respectivo expirará el primer día hábil siguiente.

Artículo 43. Se entenderá que los administrados han actuado en tiempo hábil cuando los documentos correspondientes fueren remitidos por correo al órgano competente de la administración con anterioridad al vencimiento de los términos y plazos y siempre que haya constancia de la fecha en que se hizo la remisión.

A tales fines, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dictará la reglamentación pertinente.



## CAPÍTULO IV

### *De la Recepción de Documentos*

Artículo 44. En los Ministerios, organismos y demás dependencias públicas se llevará un registro de presentación de documentos en el cual 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.

La organización y funcionamiento del registro se establecerán en el Reglamento de esta Ley.

Artículo 45. Los funcionarios del registro que reciban la documentación advertirán a los interesados en las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibirla.

Artículo 46. Se dará recibo de todo documento presentado y de sus anexos, con indicación del número de registro que corresponda, lugar, fecha y hora de presentación. Podrá servir de recibo la copia mecanografiada o fotostática del documento que se presente, una vez diligenciada y numerada por los funcionarios del registro.

## TITULO III

### *Del Procedimiento Administrativo*

#### CAPÍTULO I

##### *Del Procedimiento Ordinario*

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.

#### SECCION PRIMERA

##### *De la Iniciación del Procedimiento*

Artículo 48. El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio.

En el segundo caso, la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento y notificará a los particulares cuyos derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos pudieren resultar afectados, concediénd-

doles un plazo de diez (10) días para que expongan sus pruebas y aleguen sus razones.

Artículo 49. Cuando el procedimiento se inicie por solicitud de persona interesada, en el escrito se deberá hacer constar:

1. El organismo al cual está dirigido.
2. La identificación del interesado, y en su caso, de la persona que actúe como su representante con expresión de los nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de la cédula de identidad o pasaporte.
3. La dirección del lugar donde se harán las notificaciones pertinentes.
4. Los hechos, razones y pedimentos correspondientes, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud;
5. Referencia a los anexos que lo acompañan, si tal es el caso.
6. Cualesquiera otras circunstancias que exijan las normas legales o reglamentarias.
7. La firma de los interesados.

Artículo 50. Cuando en el escrito o solicitud dirigido 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, 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.

## SECCION SEGUNDA

### *De la Sustanciación del Expediente*

Artículo 51. 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.

Artículo 52. Cuando el asunto sometido a la consideración de una oficina administrativa tenga relación íntima o conexión con cualquier otro asunto que se tramite en dicha oficina, podrá el jefe de la dependencia, de oficio o a solicitud de parte, ordenar la acumulación de ambos expedientes, a fin de evitar decisiones contradictorias.

Artículo 53. 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.

Artículo 54. La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente, solicitará de las otras autoridades u organismos los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto.

Cuando la solicitud provenga del interesado, éste deberá indicar la oficina donde curse la documentación.

Artículo 55. Los documentos, informes y antecedentes a que se refiere el artículo anterior, deberán ser evacuados en el plazo máximo de quince (15) días si se solicitaren de funcionarios del mismo organismo y de veinte (20) días en los otros casos.

Si el funcionario requerido considerare necesario un plazo mayor, lo manifestará inmediatamente al requirente, con indicación del plazo que estime necesario, el cual no podrá exceder en ningún caso del doble del ya indicado.

Artículo 56. La omisión de los informes y antecedentes señalados en los artículos anteriores no suspenderá la tramitación, salvo disposición expresa en contrario, sin perjuicio de la responsabilidad en que incurra el funcionario por la omisión o demora.

Artículo 57. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar la decisión.

Artículo 58. Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes.

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

### SECCION TERCERA

#### *De la Terminación del Procedimiento*

Artículo 60. La tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro (4) meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia se dejará constancia, con indicación de la prórroga que se acuerde.

La prórroga o prórrogas no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses.

Artículo 61. El término indicado en el artículo anterior correrá a partir del día siguiente del recibo de la solicitud o instancia del interesado o a la notificación a éste, cuando el procedimiento se hubiera iniciado de oficio.

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

Artículo 63. El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia. El desistimiento deberá formularse por escrito. En caso de pluralidad de interesados, el desistimiento de uno de ellos no afectará a los restantes.

El funcionario que conozca del asunto formalizará el desistimiento por auto escrito y ordenará el archivo del expediente.

Artículo 64. Si el procedimiento iniciado a instancia de un particular se paraliza durante dos (2) meses por causa imputable al interesado, se operará la perención de dicho procedimiento. El término comenzará a partir de la fecha en que la autoridad administrativa notifique al interesado.

Vencido el plazo sin que el interesado hubiere reactivado el procedimiento, el funcionario procederá a declarar la perención.

Artículo 65. La declaratoria de perención de un procedimiento no extingue los derechos y acciones del interesado y tampoco interrumpe el término de la prescripción de aquéllos.

Artículo 66. No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican.

## CAPÍTULO II

### *Del Procedimiento Sumario*

Artículo 67. Cuando la administración lo estime conveniente, podrá seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones. El procedimiento sumario se iniciará de oficio y deberá concluir en el término de treinta (30) días.

Artículo 68. Iniciado el procedimiento sumario, el funcionario sustanciador, con autorización del superior jerárquico inmediato y previa audiencia de los interesados, podrá determinar que se siga el procedimiento ordinario, si la complejidad del asunto así lo exigiere.

Artículo 69. En el procedimiento sumario la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto.

## CAPÍTULO III

### *Del Procedimiento en Casos de Prescripción*

Artículo 70. Las acciones provenientes de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados, prescribirán en el término de cinco (5) años, salvo que en leyes especiales se establezcan plazos diferentes.

La interrupción y suspensión de los plazos de prescripción se rigen por el Código Civil.

Artículo 71. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponda el conocimiento del asunto procederá, en el término de treinta (30) días, a verificar el tiempo transcurrido y las interrupciones o suspensiones habidas, si fuese el caso, y a decidir lo pertinente.

## CAPÍTULO IV

### *De la Publicación y Notificación de los Actos Administrativos*

Artículo 72. Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo que tome la decisión.

Se exceptúan aquellos actos administrativos referentes a asuntos internos de la administración.

También serán publicados en igual forma los actos administrativos de carácter particular cuando así lo exija la Ley.

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.

Artículo 74. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto.

Artículo 75. La notificación se entregará en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado y se exigirá recibo firmado en el cual se dejará constancia de la fecha en que se realiza el acto y del contenido de la notificación, así como del nombre y Cédula de Identidad de la persona que la reciba.

Artículo 76. Cuando resulte impracticable la notificación en la forma prescrita en el artículo anterior, se procederá a la publicación del acto en un diario de mayor circulación de la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede y, en este caso, se entenderá notificado el interesado quince (15) días después de la publicación, circunstancia que se advertirá en forma expresa.

Parágrafo único: En caso de no existir prensa diaria en la referida entidad territorial, la publicación se hará en un diario de gran circulación de la capital de la República.

Artículo 77. 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.

## CAPÍTULO V

### *De la Ejecución de los Actos Administrativos*

Artículo 78. Ningún órgano de la administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos de los particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos.

Artículo 79. 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.

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 ésta 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 ya se le hubieren 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 bolívares (Bs. 10.000,00), salvo que otra ley establezca una mayor, caso en el cual se aplicará ésta.

## TITULO IV

### *De la Revisión de los Actos en vía Administrativa*

## CAPÍTULO I

### *De la Revisión de Oficio*

Artículo 81. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan.

Artículo 82. 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.

Artículo 83. La administración podrá en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella.

Artículo 84. La administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiere incurrido en la configuración de los actos administrativos.

## CAPÍTULO II

### *De los Recursos Administrativos*

#### SECCION PRIMERA

#### *Disposiciones Generales*

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.

Artículo 86. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en él se observarán los extremos exigidos por el artículo 49.

El recurso que no llenare los requisitos exigidos, no será admitido. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado.

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.

Artículo 87. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido en el caso de que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, o si la impugnación se fundamentare en la nulidad absoluta del acto. En estos casos, el órgano respectivo deberá exigir la constitución previa de la



caución que consideren suficiente. El funcionario será responsable por la insuficiencia de la caución aceptada.

Artículo 88. Ningún órgano podrá resolver, por delegación, los recursos intentados contra sus propias decisiones.

Artículo 89. El órgano administrativo 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.

Artículo 90. El órgano competente para decidir el recurso de reconsideración o el jerárquico, podrá, confirmar, modificar o revocar el acto impugnado, así como ordenar la reposición en caso de vicios en el procedimiento, sin perjuicio de la facultad de la administración para convalidar los actos anulables.

Artículo 91. El recurso de reconsideración, cuando quien deba decidir sea el propio Ministro, así como el recurso jerárquico, deberán ser decididos en los noventa (90) días siguientes a su presentación.

Artículo 92. Interpuesto el recurso de reconsideración, o el jerárquico, el interesado no podrá acudir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, mientras no se produzca la decisión respectiva o no se venza el plazo que tenga la administración para decidir.

Artículo 93. La vía contencioso administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado, o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes. Los plazos para intentar los recursos contenciosos son los establecidos por las leyes correspondientes.

## SECCION SEGUNDA

### *Del Recurso de Reconsideración*

Artículo 94. El recurso de reconsideración procederá contra todo acto administrativo de carácter particular y deberá ser interpuesto dentro de los quince (15) días siguientes a la notificación del acto que se impugna, por ante el funcionario que lo dictó. Si el acto no pone fin a la vía administrativa, el órgano ante el cual se interpone este recurso, decidirá dentro de los quince (15) días siguientes al recibo del mismo. Contra esta decisión no puede interponerse de nuevo dicho recurso.

## SECCION TERCERA

### *Del Recurso Jerárquico*

Artículo 95. El recurso jerárquico procederá cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración. El interesado podrá, dentro de los quince (15) días siguientes a la decisión a la cual se refiere el párrafo anterior, interponer el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro.

Artículo 96. El recurso jerárquico podrá ser intentado contra las decisiones de los órganos subalternos de los Institutos Autónomos por ante los órganos superiores de ellos.

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley.

## SECCION CUARTA

### *Del Recurso de Revisión*

Artículo 97. El Recurso de Revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos:

1. Cuando hubieren aparecido pruebas 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.

Artículo 98. El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes a la fecha de la sentencia a que se refieren los numerales 2 y 3 del artículo anterior, o de haberse tenido noticia de la existencia de las pruebas a que se refiere el numeral 1 del mismo artículo.

Artículo 99. El recurso de revisión será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes a la fecha de su presentación.

## TITULO V

### *De las Sanciones*

Artículo 100. El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo, establecido en la presente Ley, será sancionado con multa entre el cinco por ciento (5%) y el cincuenta por ciento (50%) de su remuneración total correspondiente al mes en que cometió la infracción, según la gravedad de la falta.

Artículo 101. La sanción prevista en el artículo anterior se aplicará sin perjuicio de las acciones civiles, penales o administrativas a que haya lugar. Igualmente, quedan a salvo las demás sanciones previstas en la Ley de Carrera Administrativa.

Artículo 102. Para la imposición de las multas señaladas en esta Ley se seguirá el procedimiento establecido al efecto por la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en cuanto sea aplicable.

Artículo 103. La multa prevista en el artículo 100 será aplicada por el Ministro respectivo. Los superiores inmediatos del sancionado deberán iniciar el procedimiento para la aplicación de la multa, so pena de incurrir en falta grave que se castigará de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa.

Artículo 104. Las sanciones establecidas en esta Ley se aplicarán mediante resolución motivada.

Artículo 105. Las resoluciones que impongan multas podrán ser recurridas en reconsideración, dentro de los quince (15) días siguientes a su publicación o notificación. El recurso será decidido dentro de los treinta (30) días siguientes. Contra la decisión del Ministro se podrá recurrir ante la jurisdicción de lo contencioso administrativo, dentro de los cinco (5) días hábiles siguientes a la notificación.

Artículo 106. De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado.

## TÍTULO VI

### *Disposiciones Transitorias*

Artículo 107. En los procedimientos administrativos iniciados antes de la fecha de vigencia de esta Ley, se aplicarán los plazos de la misma a partir de dicha fecha, si con ello se reduce la duración del trámite.

Artículo 108. La presente Ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación en la *Gaceta Oficial de la República de Venezuela*. Dentro de dicho lapso, el Ejecutivo Nacional dictará los reglamentos y disposiciones a que hubiere lugar y adoptará las medidas administrativas necesarias para la mejor aplicación de aquélla.

Dada, firmada y sellada en el Palacio Federal Legislativo, en Caracas, a los siete días del mes de mayo de mil novecientos ochenta y uno. Año 171° de la Independencia y 122° de la Federación.

El Presidente,  
(L.S.)

*Godofredo González*

El Vicepresidente,

*Armando Sánchez Bueno*

Los Secretarios,

*José Rafael García*  
*Héctor Carpio Castillo*

Palacio de Miraflores, en Caracas, al primer día del mes de julio de mil novecientos ochenta y uno. Año 171° de la Independencia y 122° de la Federación.

Cúmplase.  
(L. S.)

*LUIS HERRERA CAMPINS.*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Interiores,  
(L. S.)

*RAFAEL ANDRES MONTES DE OCA.*

Refrendado.

El Ministro de Relaciones Exteriores, Encargado  
(L. S.)

*JUSTO OSWALDO PAEZ PUMAR.*

Refrendado.

El Ministro de Hacienda,  
(L. S.)

*LUIS UGUETO ARISMENDI.*

Refrendado.  
El Ministro de la Defensa,  
(L. S.)

BERNARDO ALFONSO LEAL PUCHI.

Refrendado.  
El Ministro de Fomento,  
(L. S.)

JOSE ENRIQUE PORRAS OMAÑA.

Refrendado.  
El Ministro de Educación,  
(L. S.)

RAFAEL FERNANDEZ HERES.

Refrendado.  
El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,  
(L. S.)

LUIS JOSE GONZALEZ HERRERA.

Refrendado.  
El Ministro de Agricultura y Cría,  
(L. S.)

JOSE LUIS ZAPATA ESCALONA.

Refrendado.  
El Ministro del Trabajo,  
(L. S.)

RANGEL QUINTERO CASTAÑEDA.

Refrendado.  
El Ministro de Transporte y Comunicaciones,  
(L. S.)

VINICIO CARRERA ARISMENDI.

Refrendado.  
El Ministro de Justicia,  
(L. S.)

JOSE GUILLERMO ANDUEZA.

Refrendado.  
El Ministro de Energía y Minas,  
(L. S.)

HUMBERTO CALDERON BERTI.

Refrendado.  
El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables,  
(L. S.)

CARLOS FEBRES POBEDA.

Refrendado.  
El Ministro del Desarrollo Urbano,  
(L. S.)

ORLANDO OROZCO.

Refrendado.  
El Ministro de Información y Turismo,  
(L. S.)

ENRIQUE PEREZ OLIVARES.

Refrendado.  
El Ministro de la Juventud,  
(L. S.)

CHARLES BREWER-CARIAS.

Refrendado.  
El Ministro de la Secretaría de la Presidencia,  
(L. S.)

GONZALO GARCIA BUSTILLOS.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

RICARDO MARTINEZ.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

HERMANN LUIS SORIANO.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

LUIS PASTORI.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

RAIMUNDO VILLEGAS.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

LUIS ALBERTO MACHADO.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,  
(L. S.)

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO.

Refrendado.  
El Ministro de Estado,

CEFERINO MEDINA CASTILLO.

	<u>Pág.</u>
PRESENTACIÓN .....	7
CONTENIDO GENERAL .....	11

## PRIMERA PARTE: ESTUDIOS

INTRODUCCION AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO, ANTONIO MOLES CAUBET .....	15
I. <i>El advenimiento del procedimiento administrativo moderno</i> .....	16
II. <i>Unidad y pluralidad de las normas de procedimiento administrativo</i> .....	19
III. <i>Elementos estructurales del procedimiento administrativo</i> .....	21
1. Presupuestos procedimentales .....	21
A. La competencia .....	21
B. La legitimación .....	22
2. Los principios de actuación .....	22
IV. <i>Cuadro de derechos procedimentales</i> .....	22
1. El derecho de defensa .....	22
2. El derecho a la información .....	24
A. Información general .....	25
B. Información depositada en archivos oficiales y registros..	25
a. Archivos oficiales .....	25
b. Registros varios .....	26
C. Información contenida en el procedimiento .....	26
D. Información con destinatario .....	27
3. El derecho a la actuación .....	27
4. El derecho a la interposición de recursos .....	28
V. <i>Cuadro de deberes y obligaciones procedimentales de la Administración</i> .....	29
1. Obligación de proceder .....	29
2. Obligación de proseguir el procedimiento hasta su terminación .....	29



	<u>Pág.</u>
A. La fijación de términos imperativos .....	30
B. La reanudación obligada del procedimiento .....	30
C. El procedimiento de la transmisión .....	31
3. La obligación de imparcialidad .....	32
4. La obligación de motivar el acto .....	32
VI. <i>Modos de procedimiento administrativo</i> .....	34
1. Esquema del procedimiento formativo .....	35
A. Fase de iniciativa .....	35
B. Fase de instrucción o desarrollo .....	36
C. Fase de decisión .....	37
D. Fase de integración .....	37
2. Esquema del procedimiento de impugnación .....	37
<b>EL IMPACTO DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA,</b> <b>TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA</b> .....	41
I. <i>Algunos antecedentes</i> .....	42
II. <i>Repercusiones del proyecto sancionado</i> .....	43
a. La realidad social de la Administración pública .....	43
b. Falta de plan orgánico para conducir la Administración .....	44
c. Repercusiones políticas de la ley .....	45
III. <i>Inadecuación entre la ley y la realidad</i> .....	46
IV. <i>Posible rechazo inicial a la ley</i> .....	46
V. <i>Importancia evidente de la ley sancionada</i> .....	47
VI. <i>Algunos de los aspectos de la ley</i> .....	47
a. La obligación de resolver .....	47
b. La responsabilidad del funcionario .....	48
c. La motivación de las decisiones .....	49
d. La necesidad de reforma administrativa .....	49
e. La publicación de las normas .....	49
f. El orden de trámite .....	50
g. Otras normas .....	50
VII. <i>Consideraciones finales</i> .....	50
<b>LAS POTESTADES DE LA ADMINISTRACION EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, HILDEGARD R. DE SANSÓ</b> .....	53
I. <i>Contenido fundamental de una ley de procedimiento administrativo</i> .....	53

	<u>Pág.</u>
II. <i>Ubicación de las potestades públicas en la esfera de las situaciones jurídicas</i> .....	55
III. <i>Potestades públicas</i> .....	56
IV. <i>Potestad revocatoria</i> .....	58
V. <i>Potestad anulatoria</i> .....	70
VI. <i>La potestad convalidatoria</i> .....	73
VII. <i>Potestad de autotutela de la Administración</i> .....	75
VIII. <i>Potestad organizativa</i> .....	80
IX. <i>Potestad sancionatoria</i> .....	80
X. <i>Potestad interpretativa</i> .....	82
XI. <i>Potestad inquisitiva</i> .....	82
<b>LAS GARANTIAS DE LOS ADMINISTRADOS EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, MANUEL RACHADELL</b> .....	<b>83</b>
Introducción .....	<b>83</b>
I. <i>Garantías al derecho de los administrados a formular peticiones y a obtener oportuna respuesta</i> .....	84
A. El derecho de formular peticiones .....	89
B. El derecho de acuse de recibo .....	89
C. El derecho a la oportuna respuesta .....	90
D. Derechos de los administrados a que el acto administrativo que decida el asunto, resuelva todas las cuestiones que le han sido planteadas .....	90
II. <i>Derecho de los administrados a la información y a la certeza de las relaciones con la Administración</i> .....	92
A. El derecho de los administrados a conocer .....	92
B. Derecho de los interesados a conocer de las faltas u omisiones en la solicitud .....	93
C. Derecho de los administrados a la estabilidad en las decisiones administrativas .....	94
D. Derecho a solicitar en cualquier tiempo que la Administración reconozca la nulidad absoluta de los actos dictados por ella . . .	95
E. Derecho a alegar la prescripción de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados .....	95
F. Derecho a la nulidad de los procedimientos .....	96
III. <i>Garantías al derecho a la defensa</i> .....	96

	<i>Pág.</i>
A. El derecho a conocer el inicio del procedimiento .....	97
B. El derecho del interesado a hacerse parte .....	98
C. El derecho de los administrados a que los actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos, se fundamenten en decisiones previas .....	98
D. Derecho a que los actos administrativos sean motivados .....	99
E. Derecho a examinar, leer o copiar cualquier documento contenido en el expediente y a pedir certificación del mismo (Artículo 59) .....	100
F. Derecho de alegar razones y a presentar pruebas, dentro de los procedimientos administrativos .....	101
G. Derecho de los interesados a hacerse representar en los procedimientos administrativos .....	102
H. Derecho del interesado a que se le indiquen los recursos que procedan, con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deben interponerse...	102
IV. <i>Derecho a la igualdad de los administrados frente a otros administrados y a la imparcialidad de la Administración</i> .....	103
A. Derecho a igual trato por la Administración .....	103
B. Derecho a la imparcialidad del funcionario .....	104
C. Derecho a que la actuación administrativa se ciña a la legalidad y a la justicia .....	105
<i>Conclusión</i> .....	106
<b>EL DERECHO DE PETICION Y LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, JOSÉ GUILLERMO ANDUEZA</b> ....	107
1. Planteamiento del tema .....	107
2. Antecedentes históricos .....	108
3. El derecho de petición en Venezuela .....	110
4. La petición política .....	112
5. La petición administrativa .....	113
<b>COMENTARIOS SOBRE EL DERECHO DE PETICION EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, CECILIA SOSA G.</b> .....	115
<b>PRESENCIA DE ELEMENTOS INQUISITIVOS EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, LUIS CASADO HIDALGO</b> .....	123
I. <i>Premisas básicas</i> .....	123
II. <i>La ley en proyecto reconoce, con un tanto de exageración y de falta de oportunidad, su carácter subsidiario</i> .....	124

	Pág.
III. <i>Las responsabilidades del ente público</i> .....	126
IV. <i>Imprecisiones que pueden afectar el principio de la legalidad tributaria</i> .....	128
V. <i>El precedente: su valor e importancia en la actuación administrativa-fiscal</i> .....	129
VI. <i>Aproximación a los elementos inquisitivos de la ley</i> .....	131
VII. <i>Tratamiento de la prescripción por la ley</i> .....	137
VIII. <i>Algunos aspectos inquisitivos en la revisión en vía administrativa</i> ..	138
<i>Comentario</i> .....	139
 LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, ELOY LARES MARTÍNEZ	141
 EL RECURSO JERARQUICO IMPROPIO EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, JESÚS CABALLERO ORTIZ	159
Introducción .....	159
I. <i>Los recursos jerárquicos impropios en el derecho venezolano</i> .....	160
II. <i>Distinción entre los llamados recursos jerárquicos impropios con anterioridad a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el recurso jerárquico impropio previsto en dicha ley</i> .....	164
III. <i>Algunos antecedentes comparativos del recurso jerárquico impropio previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</i> ...	165
1. Italia .....	165
2. Francia .....	166
3. España .....	166
4. Argentina .....	166
IV. <i>La crisis de las nociones de autonomía y tutela, supuesto del recurso jerárquico impropio</i> .....	167
1. Jerarquía y tutela .....	167
2. Autonomía y autarquía .....	167
3. Manifestaciones de la crisis de los conceptos .....	169
V. <i>Encuadramiento del recurso jerárquico impropio en el sistema venezolano, con especial referencia al derecho español</i> .....	170
1. Recurso jerárquico <i>versus</i> tutela .....	173
2. Del recurso jerárquico impropio excepcional al recurso jerárquico impropio general .....	175

	<u>Pág.</u>
VI. <i>Algunas consecuencias de la adopción del recurso jerárquico impropio</i>	176
<i>Conclusión</i> .....	176
LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y EL CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO, ALLAN R. BREWER- CARÍAS .....	179
I. <i>Introducción</i> .....	179
II. <i>La Ley Orgánica y el bloque de la legalidad</i> .....	182
1. La obligación de la Administración de sujetarse a la ley .....	182
2. El carácter sublegal de la actividad administrativa .....	183
3. La jerarquía de los actos administrativos .....	184
4. La inderogabilidad singular de los actos de efectos generales..	184
5. El valor y efectos del precedente .....	185
6. La sujeción a la cosa juzgada administrativa .....	185
7. La discrecionalidad administrativa y sus límites .....	186
III. <i>La Ley Orgánica y la definición del acto administrativo</i> .....	188
1. El ámbito de la definición y su inconveniencia .....	189
2. La noción de acto administrativo en la doctrina venezolana....	192
A. El criterio orgánico .....	193
a. La posición de Eloy Lares Martínez .....	193
b. La posición de José Guillermo Andueza .....	194
c. La posición de Luis H. Farías Mata .....	196
d. La posición de Hildegard R. de Sansó .....	198
B. El criterio funcional ... ..	199
C. El criterio mixto .....	202
a. El rechazo del criterio orgánico .....	202
b. La identificación de la actividad administrativa dentro de las actividades estatales .....	203
c. La definición de la actividad administrativa .....	206
d. La noción del acto administrativo que proponemos..	208
3. La caracterización como actos administrativos de ciertos actos de los órganos legislativos .....	211
4. La caracterización como actos administrativos de las decisiones de las Comisiones Tripartitas previstas en la Ley contra Despidos Injustificados .....	214
A. La sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Ad- ministrativo de 20-9-79 y sus votos salvados .....	215

	<u>Pág.</u>
a. La argumentación de la Corte Primera sobre la naturaleza de los actos de las Comisiones Tripartitas como "acto jurisdiccional" .....	215
b. La argumentación de los votos salvados .....	216
a'. El carácter administrativo de los actos de las Comisiones Tripartitas por estar reservada la jurisdicción a los tribunales de justicia .....	216
b'. El carácter administrativo de los actos de las Comisiones Tripartitas aun cuando sean dictados en ejercicio de la función jurisdiccional .....	217
B. La caracterización de las decisiones de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos .....	219
a. Las Comisiones Tripartitas como parte de la estructura orgánica del Poder Ejecutivo .....	219
b. La actividad de las Comisiones Tripartitas como típica actividad administrativa realizada en ejercicio de la función jurisdiccional .....	220
a'. Los poderes del Estado y las funciones estatales .....	220
b'. El ejercicio de la función jurisdiccional por los diversos órganos del Estado .....	221
c'. La actividad administrativa de las Comisiones Tripartitas como actividad cumplida en ejercicio de la función jurisdiccional .....	222
c. Los actos de las Comisiones Tripartitas como típicos actos administrativos .....	223
a'. La no identificación de la función estatal como los actos estatales producidos .....	223
b'. Las decisiones de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos .....	226
C. La sentencia de la Corte Suprema de Justicia de 18-1-80 y su voto salvado .....	227
a. La argumentación de la Corte Suprema sobre la naturaleza de los actos de las Comisiones Tripartitas como actos administrativos .....	227
b. La argumentación del Voto Salvado .....	228
5. La caracterización como actos administrativos de ciertos actos de los tribunales .....	229
6. El problema de la caracterización de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato .....	230
A. Nuestra posición inicial de 1960 sobre el carácter de actos administrativos de las decisiones del Tribunal de Apelaciones de Inquilinato .....	230

	<i>Pág.</i>
B. Nuestra posición de 1963, en refuerzo de la posición inicial	231
C. Las críticas a nuestra posición	232
D. Los cambios jurisprudenciales de 1981	233
7. Conclusión	235
IV. <i>Otras regulaciones de la Ley Orgánica sobre el objeto del recurso contencioso-administrativo</i>	236
1. La clasificación de los actos administrativos	236
2. Los actos administrativos tácitos: el silencio administrativo...	237
3. La situación de los actos materiales	239
4. Los requisitos de fondo y forma de los actos administrativos..	239
A. Los requisitos de fondo de los actos administrativos...	239
a. La competencia	239
b. El objeto	240
c. La causa	240
d. La finalidad	241
B. Los requisitos de forma	242
a. Las formalidades procedimentales	242
b. La motivación	242
c. Otros requisitos formales	243
V. <i>Las condiciones de admisibilidad del recurso contencioso-administrativo de anulación en la Ley Orgánica</i>	243
1. La legitimación activa	243
2. El agotamiento de la vía administrativa	245
A. Actos que ponen fin a la vía administrativa	245
a. En el nivel de Ministros	246
B. Actos que no ponen fin a la vida administrativa	247
a. Actos de la Administración Pública Nacional	247
b. Actos de los institutos autónomos	248
c. Los casos de multas previstas en la ley	248
3. El lapso de caducidad	248
VI. <i>Efectos de la decisión del juez contencioso-administrativo en el tiempo</i>	251
COMENTARIOS, NELSON E. RODRÍGUEZ GARCÍA	255
LA APLICABILIDAD DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS, LUIS TORREALBA NARVÁEZ	261

	<u>Pág.</u>
A. <i>Normas aplicables a los administrados</i> .....	269
B. <i>Normas aplicables a la Administración</i> .....	270
<b>EN TORNO A LA APLICABILIDAD DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS ESTADOS Y A LOS MUNICIPIOS, GUSTAVO URDANETA TROCONIS</b> .....	<b>275</b>

## F O R O

<b>EL PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS, LUIS HENRIQUE FARÍA MATA, ORLANDO TOVAR</b> .....	<b>289/298</b>
--	----------------

### SEGUNDA PARTE: TEXTOS LEGISLATIVOS

#### I. PROYECTOS DE LEY DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

1. <i>Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (1963)</i> ...	305
2. <i>Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo (1965)</i>	331
3. <i>Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos (1972)</i> ..	351
4. <i>Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1976)</i> .....	369
5. <i>Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1978)</i> .....	389
6. <i>Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1980)</i> .....	431
7. <i>Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aprobada por la Cámara de Diputados (1980)</i> .....	437
8. <i>Texto de la comunicación del Presidente de la República solicitando del Congreso la reconsideración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos</i> .....	457
9. <i>Informe de la Comisión Permanente de Administración, servicios del Senado de la República sobre la solicitud de reconsideración hecha por el Ejecutivo Nacional a la Ley Orgánica</i> ...	463

#### II. LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 467



ARCHIVO DE DERECHO PUBLICO  
Y CIENCIAS DE LA ADMINISTRACION

Dirección: Allan R. Brewer-Carías

- Vol. I (1968-1969), Caracas 1971, 666 pp.
- Vol. II (1970-1971), Caracas 1972, 616 pp.
- Vol. III (1972-1979), *El Régimen Jurídico de las Nacionalizaciones en Venezuela*, Caracas 1981, Tomo I y Tomo II, 1.252 pp.
- Vol. IV (1980-1981), *El Procedimiento Administrativo*, Caracas 1983, 500 pp.
- Vol. V (1982), *Derecho Urbanístico*, Caracas 1983 (en prensa).
- Vol. VI (1983), *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*, Caracas 1983 (en preparación).



**P. V. P. Bs. 110**