

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
PROFESOR EMÉRITO,
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA

**EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
EN VENEZUELA**
**El Proyecto de Ley de 1965
y la Ley Orgánica
de Procedimientos
Administrativos de 1981**

Cuadernos de la Cátedra Fundacional
Allan Brewer-Carías
de Derecho Administrativo de la
Universidad Católica Andrés Bello,
N° 46



editorial jurídica venezolana

2022

**EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA
EL PROYECTO DE LEY DE 1965 Y LA LEY ORGÁNICA DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1981**

ALLAN R. BREWER-CARÍAS
Profesor emérito, Universidad Central de Venezuela

**EL PROCEDIMIENTO
ADMINISTRATIVO
EN VENEZUELA**
*EL PROYECTO DE LEY DE 1965
Y LA LEY ORGÁNICA
DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DE 1981*

*Cuadernos de la Cátedra Fundacional
de Derecho Administrativo, Allan R. Brewer-Carías,
Universidad Católica Andrés Bello, No. 46*

 **editorial jurídica venezolana**

2022

© Allan R. Brewer-Carías
Email: allan@brewercarias.com
<http://www.allanbrewercarias.com>

ISBN: 978-1-68564-709-4

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4,
Sabana Grande,
Apartado 17.598 – Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
Email fejb@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>

Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com

Diagramación, composición y montaje por Mirna Pinto en letra
Times New Roman 12, Exacto 13, Mancha 11.5 x 18

CONTENIDO

NOTA INTRODUCTIVA	9
-------------------------	---

PRIMERA PARTE

PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1965	15
Sección Primera: EXPOSICIÓN SOBRE EL PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1965/1971	17
Sección Segunda: PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1965 / 1971)	35

SEGUNDA PARTE

ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS 1981...	59
Sección Primera: RÉGIMEN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE VENEZUELA DE 1981	61
Sección Segunda: ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1981	103
Sección Tercera: LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1981	211

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

Sección Cuarta: SISTEMÁTICA GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINIS- TRATIVOS de 1981	241
Sección Quinta: ÍNDICE ALFABÉTICO DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINIS- TRATIVOS de 1981	261

NOTA INTRODUCTIVA

La muy importante *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* sancionada en Venezuela a finales de 1981, que es, sin duda, la piedra angular del régimen legal de derecho administrativo en el país,¹ se redactó teniendo como fuente primaria de inspiración el texto del *Proyecto de Ley sobre Procedimientos Administrativos* elaborado para el Ministerio de Justicia en 1965 (y revisado en la Comisión de Administración Pública en 1972),² que fue quizás el primer proyecto preparado en la materia en América Latina.³

Dicho texto de 1965 fue redactado por Sebastián Martín Retortillo Baquer, Francisco Rubio Llorente y quien esto escribe, cuando

¹ Como lo destacué apenas se sancionó la Ley en el “Comentario a la ley Orgánica de procedimientos Administrativos,” en *Revista de Derecho Público*, No. 7, julio-septiembre de 1981, pp. 115-117; y en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, 1982.

² Esto lo refirió Hildegard Rondón de Sansó, aun cuando en otra forma, al indicar que en el Proyecto que el Ministerio de Justicia presentó al Congreso en 1978 y que dio origen a la Ley Orgánica de 1981, “se recogieron las ideas generales de diferentes anteproyectos que se habían elaborado en ese Ministerio y en la hoy extinguida Comisión de Administración Pública (CAP).” Hizo referencia también a que en la discusión de la Ley en el Congreso fueron consultados José Guillermo Andueza, Manuel Rachadell, Gonzalo Pérez Luciani, Antonio Moles y ella misma. Véase en Hildegard Rondón de Sansó, “Estudio preliminar,” en Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta Troconis, *Ley de Procedimientos Administrativos*, 13ª edición, Editorial jurídica venezolana, Caracas 2006, p. 59.

³ El proyecto que dio origen a la Ley Argentina de Procedimientos Administrativos de 1972, que fue la primera que se sancionó en América Latina, se elaboró en 1970-1971. Véase Juan Carlos Cassagne, “A cuarenta años de la Ley Nacional de procedimientos Administrativos,” en Héctor Pozo Gowland *et al*, *Procedimiento Administrativo*, Tomo I, Ed. La Ley, Buenos Ares 2011, p. 8.

los tres coincidimos ese año trabajando en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

Francisco Rubio Llorente, quien en las décadas posteriores se destacaría en España como profesor y Presidente tanto del Tribunal Constitucional como del Consejo de Estado, para ese entonces tenía más de un lustro como investigador en materias de derecho constitucional en el Instituto de Estudios Políticos de la Facultad, trabajando con su Director, el profesor Manuel García Pelayo; y Sebastián Martín Retortillo Baquer, quien en décadas posteriores se destacaría en España como profesor y Ministro de Administraciones Públicas, para entonces era profesor de derecho administrativo en la Universidad de Valladolid donde había sido asistente del profesor Eduardo García de Enterría, y ese año 1965 fue a Venezuela adscrito al Instituto de Derecho Público, en el cual ya yo estaba adscrito desde 1963, pero él asistiendo al decano José Guillermo Andueza, en la Dirección del Instituto, en ausencia de su Director el profesor Antonio Moles Caubet, quien estaba disfrutando de su año sabático.

Entre los tres se estableció una cordial amistad personal y académica, de manera que cuando recibí el requerimiento formal de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia (donde había sido Consultor Adjunto entre 1963 y 1964), para la redacción de tres proyectos de leyes destinados a regular tres temas fundamentales del derecho público nacional: el que es objeto de este libro relativo a los *Procedimientos Administrativos*, y otros dos sobre la *Jurisdicción Contencioso Administrativa* y la *Jurisdicción Constitucional*; particularmente por el carácter novedoso de los temas para el naciente del derecho público contemporáneo del país, que comenzaba a consolidarse bajo la Constitución de 1961, pensé que lo ideal para acometer el proyecto, era asociar en la tarea a otras personas conocedoras de los temas, por lo cual contacté de inmediato para ello a Rubio y a Martín-Retortillo.

Les hablé del proyecto proponiéndoles que me acompañaran en la redacción de los textos, lo cual aceptaron gustosamente, y así se lo informé al Ministerio de Justicia. Ellos tenían el conocimiento teórico necesario y de derecho comparado sobre los temas que íbamos a trabajar, y yo, por mi parte, tenía el conocimiento de la doctrina, la legislación y particularmente de la jurisprudencia del país,

sobre todas las materias relativas a los Proyectos, la cual había terminado de recopilar en 1962 en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia del mismo Ministerio de Justicia. Ese rico material, además, había sido la base documental para la redacción y presentación de mi Tesis de doctor el año anterior, en 1964, precisamente sobre el tema de *Las Instituciones fundamentales del derecho administrativo y la Jurisprudencia venezolanas*.⁴

Formamos entonces lo que sin duda fue equipo inigualable para cumplir la tarea propuesta, habiendo entregado al Ministerio de Justicia hacia fines de 1965 los tres proyectos que me habían requerido: el *Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos*, el *Proyecto de Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa* y el *Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional*, cuyos textos se ajustaban en un todo a la realidad y situación del derecho público venezolano de entonces, tal como había sido desarrollado por la doctrina y la jurisprudencia.

Siempre conservé copia mecanografiada a carbón de aquellos Proyectos, los cuales en su época no pasaron de ser tales, habiendo sido dos de ellos, sin embargo, presentados formalmente por el Ejecutivo Nacional al Congreso, donde lamentablemente no llegaron a ser discutidos.

Seis años después de elaborados y entregados los proyectos, cuando me correspondió, entre 1969 y 1972, dirigir la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, retomé aquellos textos resultado de aquél trabajo conjunto, y una vez revisados y actualizados los incorporé como parte de las propuestas de reforma legislativa que entonces formulamos en el *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional* de 1972, que presenté a mitades de 1972 al Presidente Rafael Caldera.⁵

Específicamente, en cuanto al Proyecto de *Ley sobre Procedimientos Administrativos* de 1965, que ahora se publica en este libro, hay que recordar que para cuando lo redactamos aún no se había dictado en América Latina ley alguna sobre procedimientos

⁴ Libro editado en 1964 por la Universidad Central de Venezuela; y reimpresso por Ediciones Olejnik, Buenos Aires, Madrid 2021.

⁵ Véase en el Tomo II, pp. 505-524.

administrativos, pues la primera fue la Argentina que se sancionó siete años después en 1972. Situación aquella que contrasta con la actual, donde casi todos los países cuentan con leyes sobre la materia.⁶

Por otra parte, para aquél año 1965, en el mundo hispano solo se había sancionado unos pocos años antes, en España, en 1957 y 1958, las muy importantes Ley sobre el Régimen Jurídico de la Administración del Estado y Ley de Procedimientos Administrativos y se había dictado en 1856 la Ley reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, las cuales fueron elaboradas por destacados profesores en el seno del entonces Instituto de Estudios Políticos de Madrid (hoy Centro de Estudios Constitucionales).

En esa situación del derecho comparado, sin embargo, para la elaboración de los proyectos de 1965 y, en particular, del Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo, sus redactores estuvimos de acuerdo en no adoptar ningún texto extranjero como “modelo,” pues la intención era elaborar proyectos que estuvieran ajustados en un todo a los principios del derecho venezolano que ya estaban muy arraigados en la jurisprudencia, que comenzaba entonces a conocerse. Ello no significó, por supuesto, que no estudiásemos las previsiones de las Leyes españolas, de las cual recogimos varias previsiones puntuales que se encuentran reflejadas, por ejemplo, sobre el régimen de los interesados; sobre la normalización y racionalización administrativas; sobre los términos y lazos; sobre iniciación del procedimiento y la sustanciación del expediente; y sobre la ejecutoriedad de los actos administrativos, todas las cuales se incorporaron al Proyecto bajo el tamiz del derecho venezolano.

Por otra parte, en el Proyecto de 1965 seguimos lo que en mi criterio fue uno de los aportes fundamentales del régimen jurídico establecido en de las Leyes españolas, que fue el relativo a los límites impuestos a la Administración para revocar los actos administrativos, que sin duda era la principal fuente de la arbitrariedad de la

⁶ Las cuales pueden consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica*, Editorial Jurídica Venezolana, 2022.

Administración en las décadas anteriores.⁷ De allí las normas sobre el régimen de las nulidades de los mismos, de su anulabilidad, su revocación y convalidación. Estas normas que provienen de las leyes españolas, y que se siguieron en materialmente todas las leyes latinoamericanas sobre procedimiento administrativos, contribuyeron a asegurar el sometimiento de la Administración a la legalidad y el respeto de los derechos adquiridos por los administrados derivados de los actos administrativos firmes.

En el texto de los artículos del Proyecto de 1965 que se publica en este libro, por tanto, para entender el sentido de la influencia que pudieron tener las Leyes españolas en su redacción, he agregado en los artículos correspondientes, la referencia a los artículos equivalentes de la misma.

Dicho Proyecto de 1965, como antes se indicó, tiene la enorme importancia que fue la fuente de inspiración inmediata y directa de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* que se sancionó en Venezuela en 1981, cuyo texto también se publica en este volumen, y que siguió casi a la letra el Proyecto de 1965. Por ello, para entender la influencia del proyecto de 1965 sobre la Ley Orgánica de 1981 aún vigente, en el texto de esta que se publica en este libro – ahora a los cuarenta años de que hubiera entrado en vigencia –, he indicado en cada artículo, la referencia al artículo equivalente del Proyecto de 1965, y a través del mismo, los equivalentes en la Ley española que se le incorporaron.

Este libro, lo hemos organizado en dos partes: en una **Primera Parte**, se publica el texto del *Proyecto de Ley sobre Procedimientos Administrativos* de 1965 con las menciones, en su articulado, de las normas equivalente en la Ley Orgánica vigente de 1981, y de los artículos equivalentes de la Ley española de 1958; así como el texto que sirvió de Exposición de motivos de la misma tal como se publicó en 1971; y en una **Segunda parte**, se publica el texto de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo* de 1981 con las menciones

⁷ Véase por ejemplo mi comentario sobre el tema justo antes de que entrara en vigor la Ley Orgánica de 1981, en Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos” en *Revista de Derecho Público*, Nº 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1980, pp. 27-30.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

en su articulado de las normas equivalentes en el Proyecto de 1965 y en la ley española, precedida de dos breves estudios míos: uno general sobre la Ley Orgánica y otro sobre el tratamiento del acto administrativo en la misma.

He incluido también, en esa edición, el esquema de la “Sistemática general de la Ley Orgánica” que sigue siendo una buena guía para su lectura y estudio; y el “Índice alfabético” del articulado de la Ley de 1981, los cuales se publicaron apenas la Ley fue sancionada⁸.

Nueva York, abril de 2022

⁸ En el libro Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta, *Ley de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, 1981

PRIMERA PARTE

PROYECTO DE LEY DE
PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS
1965

Sección Primera:

EXPOSICIÓN SOBRE EL *PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1965/1971*

Este texto es el que se publicó en la obra: Allan R. Brewer-Carías (Director), *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo 2, pp. 391-406.

I. INTRODUCCIÓN

La promulgación de una Ley de Procedimientos administrativos constituye uno de los aspectos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República, por cuanto que con leyes de esta naturaleza culmina el proceso de reducción del actuar administrativo a esquemas jurídicos de validez general, presupuesto necesario para la efectiva vigencia del Estado de Derecho.

Lo que hace apenas dos décadas aparecía como problemático, en el sentido de que muchos ordenamientos jurídicos se negaban a admitir la necesidad y la conveniencia de leyes de orden procedimental que sirvieran de marco para encauzar, mediante fórmulas precisas y determinadas, la multiplicidad de la actuación administrativa; es hoy realidad en diversos países, con prescindencia de su organización política y económica; hasta el punto que puede afirmarse que la tendencia expuesta cobra valor de axioma en el derecho comparado.

Una Ley de Procedimientos Administrativos aparece fundamentalmente dirigida a regular con carácter general el régimen jurídico de los actos administrativos, el que, junto con el del ejercicio de la potestad reglamentaria, constituye la manifestación fundamental de

la actividad administrativa para el cumplimiento de los fines y cometidos que le asigna la conciencia política y jurídica en un país y una época determinados.

El Proyecto que se presenta, por supuesto, tiene un carácter fundamentalmente adjetivo, pues el contenido y los fines de la actuación administrativa han de venir determinados para los diversos sectores en los cuales se ejerce aquella por las distintas leyes especiales. Lo que conviene resaltar es que, mediante la determinación por vía general de la forma, de los procedimientos y de los órganos que han de intervenir en la elaboración de los actos administrativos —entre cuyos aspectos debe destacarse el sistema de revisión de sus actos por la misma Administración— se trata de hacer reconducir al seno de la propia Administración los esquemas del Estado de Derecho, cuya eficaz protección judicial requiere el respeto de los mismos en el *iter* del acto. En efecto, la protección jurisdiccional de los administrados no representa una garantía suficiente para la salvaguardia del Estado de Derecho, cuando aquélla sólo se ejerce de manera esporádica, *a posteriori* y respecto de ciudadanos capaces de organizar una defensa contra la Administración.

La decisión de aplicar al actuar administrativo los principios generales del procedimiento —cuyo ejemplo más acabado lo constituye el proceso judicial, pero que son anteriores y más generales que éste— requiere atender a las dos vertientes de dichos principios: como mecanismos, fases del proceso de la toma de decisiones, lo que involucra aspectos lógicos y psicológicos; y como garantía de los derechos e intereses de los particulares y, en general, de la corrección y eficiencia del actuar de los órganos administrativos. La regulación del *processus* de emanación de los actos administrativos debe por tanto conciliar ambos extremos, de modo que la protección de los derechos e intereses de los ciudadanos no sea obstáculo para la gestión eficaz, precisa y rápida de la Administración.

Ciertamente que no puede desconocerse el indudable valor de las técnicas organizativas y de gestión, pero tampoco debe perderse de vista su carácter instrumental, por lo que no debe continuarse con la tradición que relegaba todo el complejo de operaciones que preceden el acto administrativo al campo de la “técnica”, de lo prejurídico —o a-jurídico— en el cual la discrecionalidad es, muchas veces, ropaje de la arbitrariedad. En efecto, la consideración técnica del hecho administrativo no es incompatible con su valoración jurídica. Al

contrario, la experiencia de los países que han adoptado regímenes generales de procedimientos administrativos —valga mencionar el caso de Austria, desde 1925, Estados Unidos de Norteamérica desde 1946 para la Administración federal, y de España desde 1958, entre otros— demuestran cómo la adecuada regulación del actuar administrativo es presupuesto necesario para una administración pública eficaz.

El Proyecto que se propone, que se mantiene dentro del esquema clásico y común del derecho comparado, está dividido en cinco títulos: disposiciones fundamentales; de la actuación administrativa; de los procedimientos administrativos; de la revisión de los actos administrativos en vía administrativa; y disposiciones transitorias y finales.

En criterio de los proyectistas, la defensa del interés general no excluye el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos; por el contrario, debe verse en éstos unos colaboradores de la Administración y en ninguna manera sus contendores, ya que la participación de los administrados en la toma de decisiones administrativas sirve al interés general. En este orden de ideas, se han desarrollado en el Proyecto los siguientes principios básicos: 1) la acción administrativa no puede ser desarrollada sin el conocimiento de los interesados; 2) los interesados deben tener acceso al expediente administrativo, con las excepciones mínimas indispensables; 3) el funcionario encargado de decidir debe ser imparcial; 4) las decisiones deben ser motivadas, sobre todo cuando para dictarlas disponga la Administración de potestades discrecionales; 5) las decisiones deben ser estables, en el sentido de que los supuestos en los que proceda la revisión deben ser regulados, cuando dichas decisiones afecten derechos de los administrados; y 6) la renuencia a decidir por la Administración no puede constituirse en arbitrio para evitar el ejercicio de los recursos jurisdiccionales del administrado, para lo cual se consagra el silencio administrativo, con valor negativo; sin que ello releve a la Administración de su obligación de decidir, ni a los funcionarios de la responsabilidad por su omisión. La práctica del derecho comparado enseña que de la realización de los principios enunciados depende, en gran parte, la certidumbre de los administrados en sus relaciones con la Administración, su confianza en la acción del poder y, al mismo tiempo, la “buena administración” que los ciudadanos están en derecho de exigir.

II. LAS DISPOSICIONES FUNDAMENTALES DEL PROYECTO

El Título I del Proyecto recoge, en tres capítulos, normas concernientes al ámbito de aplicación de la Ley; a las formas y los requisitos para la validez y la eficacia de los actos administrativos; y a la calificación de los administrados, en sus relaciones concretas con la Administración, como “interesados”, vale decir, partes en causa.

El ámbito de aplicación de la ley está referido a la Administración Pública Nacional, de manera directa para la centralizada, y en forma supletoria para la descentralizada; por razones obvias, no se extiende la aplicabilidad de las normas a las Administraciones estatal y municipal. El Capítulo introductorio consagra además tres principios generales: el respeto de la competencia, el procedimiento y los fines de la actuación administrativa; la responsabilidad de los funcionarios y empleados públicos por la tramitación de los asuntos que les correspondan; y la fe pública que merecen las actuaciones que los órganos de la administración pública nacional realicen en ejercicio de sus funciones.

Con la norma indicada en último lugar se alude a la autenticidad que revisten, no solamente los actos administrativos, sino todas aquellas diligencias que los preceden o los continúan. Pero se trata de una autenticidad relativa, en el sentido de que las aserciones contenidas en aquellas, o la veracidad de su existencia pueden ser desvirtuadas por cualquier medio de prueba, dentro del procedimiento administrativo —constitutivo o de revisión— o ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Se prefirió la formulación expuesta para indicar con ella la incongruencia de trasplantar al ámbito de la actuación administrativa instituciones forjadas por el derecho privado y que carecen de sentido fuera del mismo, en concreto, la noción de “instrumento público”. La asimilación del “documento administrativo” al “documento público” del derecho privado reposa sobre el desconocimiento de las categorías administrativas que, sin embargo, han sido objeto de abundante análisis en nuestro país en ramas del derecho que, como el tributario, tienen una satisfactoria regulación adjetiva. En tal sentido, la jurisprudencia de los Tribunales de Impuesto sobre la Renta, ratificada por la de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia ha calificado siempre a las actas que recogen diligencias realizadas por los funcionarios fiscales como documentos que acreditan la veracidad de los hechos y circunstancias a las cuales

se contraen, cuando han sido establecidas regularmente (documentos auténticos); pero no han negado la libertad de prueba del contribuyente para impugnarlas, dentro del curso del proceso, sin necesidad de acudir a la figura de la “tacha de instrumentos públicos”. La disyuntiva de calificar a los documentos emanados de la administración como “documentos públicos” o “documentos privados” es falsa: no son ni lo uno ni lo otro. El concepto de “instrumento público” es indisociable, de la administración del derecho privado, es decir, de la intervención de un funcionario fedatario respecto de una actuación realizada total o parcialmente por particulares, para surtir efecto entre ellos y sujetándose a procedimientos y con garantías que justifican —amén del interés privado— el otorgar carácter solemne a dichas actuaciones y asimismo limitar los supuestos de impugnación y la oportunidad de hacerlas, en aras de la seguridad del comercio jurídico. La autenticidad que debe proteger a las actuaciones administrativas es de otro signo, y persigue distintas finalidades, por lo que no debe buscarse la aplicación a ellas de categorías elaboradas por el derecho privado.

El Capítulo II de la Disposiciones Fundamentales contiene un conjunto de principios de carácter material referido al acto administrativo, comenzando por la reiteración del principio de legalidad, que consiste no sólo en el respeto de la ley, sino también la sujeción de los actos de contenido individual a las previsiones de los de carácter general, aún en el supuesto de que los primeros emanen de autoridad de igual o superior rango a la que dictó el segundo. En cuanto a la jerarquía de los actos de la administración, ella viene dada por la de la autoridad que los emana: Decretos, Resoluciones y órdenes, las que pueden adoptar la forma de instrucciones o de circulares de servicio, o bien de reglamentos de organización interna. Se acoge igualmente el principio universal admitido en cuanto a la eficacia de los actos administrativos, la que requiere la publicación o la notificación de aquellos, en atención a que su contenido sea general o individual.

Un principio sobre el cual debe llamarse especialmente la atención es el que impone la obligatoriedad de motivar los actos de contenido individual, lo que se aparta de la tendencia a confundir el ejercicio de potestades discrecionales con la no motivación de los actos administrativos, a pesar de que la Corte Federal, primero y la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, luego, han acogido de manera reiterada el principio conforme el cual es respecto de aquella categoría de actos que la motivación debe ser exigida, pues

su ausencia traería como consecuencia que el control jurisdiccional fuera poco menos que ilusorio. La obligación de motivar los actos administrativos no solamente constituye una necesaria garantía de los derechos de los administrados, sino también un eficaz mecanismo de profilaxis para la adecuación de las actividades administrativas a los fines perseguidos. Por otra parte, la obligación de motivar guarda estrecha relación con la publicidad de los actos administrativos, la cual sería incompleta sin la primera. En cuanto a la amplitud de la motivación, el proyecto se cuida de establecer fórmulas detalladas, como por ejemplo la transposición pura y simple de los preceptos que sobre la materia contiene nuestra legislación procesal y se limita a sentar el principio de que los actos administrativos deberán contener una referencia a los hechos y a los fundamentos legales de la decisión. Será en última instancia la jurisprudencia administrativa la que podrá establecer la amplitud de la motivación para las diversas categorías de actos administrativos. El propósito de la norma es que el funcionario tomada así como que el destinatario de ésta pueda conocerlos y, eventualmente, atacarlos.

El Proyecto contiene una previsión dirigida a acotar el concepto de discrecionalidad, inspirada, por una parte, en diversos principios establecidos por nuestra jurisprudencia a propósito del control de los hechos por el juez administrativo; y por la otra, en una disposición que aparece en un texto especial —el Reglamento General de Alimentos— pero que tiene valor de principio general del derecho, y que el Proyecto formula en los siguientes términos: “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”.

Para completar la regulación sustantiva del acto administrativo, el Proyecto disciplina los supuestos de nulidad y anulabilidad de éstos, siguiendo la tendencia generalmente admitida de limitar los casos de nulidad a los taxativamente enumerados y, paralelamente, señalar los supuestos en los que los vicios de forma del acto pueden dar lugar a la anulabilidad, todo ello dentro del propósito de conciliar la estabilidad de las decisiones administrativas con el respeto de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

En lo que concierne a la mutabilidad de la acción administrativa, ella se consagra en forma plena respecto de los actos que no originen derechos o intereses legítimos, personales y directos para algún particular, los cuales podrán ser revocados en cualquier momento. En caso contrario, los administrados tienen derecho a la estabilidad de los actos administrativos, salvo cuando éstos estén viciados de nulidad, conforme se señala en el Proyecto al tratar de la revisión de los actos administrativos en vía administrativa.

Las disposiciones fundamentales del Proyecto concluyen con la regulación del carácter de “interesado”, objeto del Capítulo III del Título I. Luego de la reafirmación del derecho constitucionalmente consagrado a dirigir instancias o peticiones a las autoridades públicas y a obtener oportuna respuesta, se vincula el carácter de interesado —y, en consecuencia, el ejercicio de los derechos que el proyecto consagra— a la legitimación derivada de la titularidad de un derecho subjetivo o de un interés legítimo, personal y directo que pueda resultar afectado con la decisión. Las condiciones de capacidad, por el contrario, quedan referidas al derecho común, a reserva de expresas excepciones en algún texto especial. Se establece igualmente la posibilidad para los interesados de hacerse representar, con el cumplimiento de las formalidades del derecho común, así como la de estar asistido de abogado. En todo caso, la designación de representante no releva al particular de la obligación de comparecer personalmente, cuando ello le fuere exigido en virtud de ley o disposición reglamentaria.

III. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

El Título II del Proyecto contiene un conjunto de preceptos destinados a regular, en primer término, la articulación de las técnicas de organización y racionalización del actuar administrativo con los imperativos de la sujeción al derecho; en segundo lugar, las garantías de imparcialidad de los funcionarios administrativos, mediante el recurso a las figuras de la inhibición y la recusación; en tercer lugar, lo relativo al cómputo de los términos y plazos; y, por último, las formalidades mínimas en cuanto al ingreso de documentos, instrumento de la seguridad jurídica de los ciudadanos.

La economía, la celeridad y la eficacia deben ser los criterios que orienten la actividad administrativa, los que además orientarán la interpretación y aplicación de las normas procedimentales. El Proyecto

parte del postulado de la necesidad de sujetar la actuación administrativa a esquemas jurídicos, pero no a formalismos paralizantes, en la convicción de que una clara y precisa regulación de las etapas procedimentales disminuye el papeleo inútil y agiliza la acción de las autoridades administrativas. Es por ello que se impone una interpretación finalista de las normas procedimentales.

Los progresos de las ciencias de la información no son incompatibles con el respeto de los derechos e intereses de los ciudadanos, como no lo son tampoco los de las técnicas de organización y de gestión. La mecanización y demás adelantos técnicos, bien aplicados, facilitan la humanización de las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, lo cual es necesario para lograr que éstos, antes que contendores, sean colaboradores de aquella.

La garantía de la imparcialidad de los funcionarios administrativos está resuelta en el Proyecto —siguiendo con ello las orientaciones del derecho comparado— con el uso de mecanismos perfeccionados por la legislación procesal: la inhibición y la recusación. Luego de consagrar la obligación de inhibirse que tienen las autoridades administrativas, se indican los supuestos en los cuales aquella opera y se arbitra un procedimiento sumario para que el superior jerárquico decida. Simétricamente, se consagra el derecho del interesado a recusar al funcionario incurso en algún supuesto de inhibición y el procedimiento aplicable. Sin embargo, y por cuanto la agilidad del procedimiento administrativo y la estabilidad de los actos de la Administración así lo exigen, se da un tratamiento apropiado a las consecuencias de los principios expuestos. Así, la no inhibición del funcionario en los casos que ésta procediere compromete la responsabilidad del mismo, pero no implica necesariamente la invalidez de los actos en que hubiera intervenido; de la misma manera, no obstante, la inhibición o la recusación, el funcionario deberá realizar las actividades que no puedan sufrir demora.

El Capítulo III del Título II contempla, por un deseo de unidad, algunas reglas sobre la forma cómo han de computarse los términos y plazos, de contenido similar a las tradicionalmente previstas en el Código Civil. Merece destacarse, sin embargo, el principio que ordena que el inicio de todo término opera desde el día siguiente a la publicación o la notificación del acto administrativo de que se trate y que, salvo disposición en contrario, se computarán tan sólo los días hábiles, asimilando tal noción a la de día laborable.

En lo que concierne a la recepción de documentos, el Proyecto establece las bases para un desarrollo reglamentario de esta actividad, cuya importancia práctica es innegable en la medida que de ella depende la constancia del oportuno o extemporáneo ejercicio de recursos por los ciudadanos. Por ello, se consideró indispensable indicar al menos las necesarias formalidades de garantía de que debe estar revestida tal actividad, entre ellas, la obligación de dar recibo al presentante de todo documento, con indicación del número de registro que le corresponda.

IV. EL RÉGIMEN RELATIVO A LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

El Título III del Proyecto regula de una manera flexible las etapas y las formalidades conforme a las cuales ha de desarrollarse la actividad administrativa, refiriéndose, en otros tantos Capítulos, al procedimiento ordinario, al procedimiento sumario, a la publicación y notificación de los actos administrativos y a la ejecutoriedad de dichos actos.

Ha sido intención de los redactores establecer esquemas generales, aplicables a la multiplicidad de campos que abarca la acción administrativa, pero solamente en la medida que se proyecte hacia el exterior, es decir, cuando aquella culmine en actos susceptibles de afectar la esfera de los derechos e intereses legítimos de los ciudadanos. Es por ello que quedan fuera del ámbito de aplicación del proyecto, por una parte, todo el sector de actividad —cuantitativamente muy importante— que se desenvuelve dentro de la propia Administración y comprende las relaciones interorgánicas— en especial, la emanación de reglamentos.

Si una decisión administrativa puede lesionar los derechos o los intereses legítimos de algún ciudadano, el mecanismo para la producción de aquella ha de adecuarse a las previsiones del Capítulo I —del procedimiento ordinario— mediante el cual se persigue conciliar la celeridad y eficacia de la acción administrativa con el respeto de la esfera de libertad del ciudadano. Se regulan de manera sucinta las etapas lógicas y cronológicas del procedimiento: la iniciación, que puede ser de oficio o a solicitud del interesado; la sustanciación, vale decir, el acopio de todas las informaciones y circunstancias de hecho que han de ser valoradas como elementos de la decisión; y la terminación, que puede revestir una forma normal —la decisión expresa— o anómala —la implícita —o bien puede derivar de la renuncia o

desistimiento del particular o de la inacción de éste, para el caso de que el procedimiento haya sido iniciado a su instancia. El respeto del procedimiento encuentra su correspondencia práctica en la necesidad de formar expedientes que recoja las fases de aquél. El Capítulo I del Título III, en sus diversas Secciones resume, el *iter* de la decisión y establece los mecanismos de articulación de la actividad del particular en la actividad administrativa.

Además de la referencia a las formas de iniciación del procedimiento, se indican los extremos que han de llenar las instancias de los administrados, así como la obligación del funcionario a quien correspondiere el inicio de la tramitación de indicar al interesado las fallas u omisiones que observare, devolviéndole la solicitud para que aquellas sean subsanadas. Por razones de elemental justicia, se prevé que si el particular rectifica los defectos de su solicitud y la presenta de nuevo dentro de los diez días siguientes a la fecha en que le hubiere sido devuelta, se considerará que la presentación fue realizada en la primera oportunidad; caso contrario, se presumirá el desistimiento del interesado.

La sustanciación del procedimiento está siempre a cargo de las autoridades administrativas, quienes deben impulsarlo de oficio en todas sus etapas, y llevar a cabo todas las diligencias necesarias para la determinación de las circunstancias relevantes para la decisión. Los interesados, por su parte, tienen el derecho de conocer el estado en que se encuentre el expediente, de dirigir las comunicaciones que estimen pertinentes y de aportar las probanzas de que dispongan. En cuanto a los medios de prueba, son aplicables todos los del derecho común. Sin embargo, para respetar el propósito que guía el Proyecto, no se prevé que necesariamente deba abrirse un período de pruebas en todo procedimiento, sino que se deja al criterio del funcionario sustanciador —de oficio o a solicitud de parte— la apertura de aquél. En tal caso, el lapso no podrá exceder de veinte días, con una eventual prórroga por veinte días más, si la complejidad del asunto lo justificare.

Aun cuando el proyecto abarca sólo la regulación adjetiva de las actividades de relación, es decir, las dirigidas hacia el exterior y no a las que tienen carácter interno, es preciso sentar aunque sea un conjunto mínimo de preceptos respecto de las actividades internas en cuanto preparatorias de una decisión administrativa que habrá de proyectarse fuera del ámbito del órgano. Dichas previsiones compren-

den, por una parte, el régimen de la solicitud y evacuación de informes, con indicación de términos breves para ello y los principios de que los informes, salvo disposición legal en contrario, no tienen carácter vinculante para la autoridad que hubiere de decidir el expediente; y que la omisión de los mismos no paraliza la tramitación del asunto, salvo cuando la ley les acuerde carácter preceptivo, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda al funcionario por la omisión o demora. En este sentido, se consagra el carácter preceptivo del informe que debe emitir la Consultoría Jurídica respectiva y la oportunidad en que debe hacerse.

La normativa de la sustanciación del procedimiento finaliza con el desarrollo del principio de la libertad de acceso al expediente, así como el derecho de obtener copia de cualquier pieza, con las siguientes excepciones: a) cuando se trate de documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico del organismo; b) cuando la divulgación de un documento pueda causar perjuicio a algún tercero; y c) respecto de los proyectos de resoluciones y de los informes de órganos consultivos. La decisión que niegue el acceso al expediente deberá ser motivada. En todo caso, las excepciones enunciadas son de interpretación restrictiva y postulan el señalamiento de pautas generales, por las autoridades administrativas competentes, sobre los criterios de calificación de la “confidencialidad”. La norma comentada viene a llenar un vacío en nuestro derecho, pues siempre ha regido el principio contrario —el no acceso al expediente— conforme con la orientación tradicional de nuestras leyes de organización administrativa, en especial, del Estatuto Orgánico de Ministerios, que consagra el carácter reservado de los archivos de la Administración.

Ahora bien, el carácter reservado en referencia —que subsiste en el Proyecto de Ley Orgánica de la Administración Pública Nacional [que elaboramos igualmente en la Comisión de Administración Pública]—no excluye ni puede excluir la garantía fundamental de acceso al expediente, sin la cual es ilusoria la defensa de los derechos e intereses de los particulares. Ambos principios encuentran su conciliación con solamente hacer referencia al carácter general del primero, que está referido a todos los administrados y a la naturaleza especial del segundo, aplicable a una categoría concreta y determinable de ciudadanos: los interesados afectados por la misma. Es inadmisibles hoy día el extendido y antiguo perjuicio de la Administración

de considerar el secreto como una virtud y una necesidad para su actuación, prejuicio que dificulta la plena vigencia del Estado de Derecho, afirmada, sin embargo, en los propios textos constitucionales.

El término para la conclusión del procedimiento ordinario no puede exceder de seis meses, contados a partir de la solicitud del interesado o de la notificación que se le haga en el supuesto de acción de oficio, salvo que medien causas excepcionales que justifiquen la prórroga, de la cual se deberá notificar. Luego de establecer los elementos mínimos que debe contener toda decisión administrativa, el Proyecto consagra de manera general la figura conocida en el derecho comparado como “silencio administrativo” acordándole valor negativo: la ausencia de respuesta a una instancia del particular en el término indicado o en la prórroga que se hubiere acordado antes de fenecer aquél, equivale a la negativa. Esta figura no es extraña en nuestro país, pues ha sido consagrada por lo menos en dos textos, el uno de rango legal —la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, respecto de las reclamaciones previas al ejercicio de acciones contra la República— y el otro de rango reglamentario —el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres, respecto a la solicitud de autorización para arrendar un inmueble por un canon convencional—. La consagración del silencio administrativo tiene por finalidad salvaguardar los derechos de los administrados y preservar la seguridad jurídica, abriendo el camino para el ejercicio de recursos —administrativos o jurisdiccionales— por los interesados; en manera alguna puede verse en ella licencia para la inactividad de los órganos y funcionarios administrativos, cuya responsabilidad por la omisión o la demora les será siempre exigible. De la misma manera, el acordarle un valor al silencio no impide la posibilidad y no releva de la obligación de decidir en forma expresa, solamente que, si esta última es negativa, los términos para los eventuales recursos comenzarán a contarse de nuevo, esta vez a partir de la decisión.

Otra eventual forma de terminación del procedimiento es la renuncia o el desistimiento del interesado, cuando aquél haya sido iniciado a instancias de éste. El desistimiento o renuncia, sin embargo, no determina necesariamente la conclusión del procedimiento pues, en caso de pluralidad de interesados, ha de continuarse la tramitación si los demás así lo solicitaren y, en todo caso, la Administración puede llevarla adelante si juzga que existen para ello razones de interés general.

A pesar del principio ya enunciado conforme al cual el procedimiento ha de impulsarse de oficio, el Proyecto acoge, en aras de la estabilidad de las relaciones jurídicas, la figura de la perención: la inactividad del particular, su desinteresamiento, da lugar a que se considere finalizado el procedimiento iniciado a sus instancias. En este orden de ideas, se establece que el procedimiento perime si permanece paralizado durante tres meses por causa imputable al solicitante, contados a partir del apercibimiento que debe hacerle la autoridad administrativa correspondiente. Naturalmente, la previsión anotada no es aplicable cuando la ausencia de gestiones del interesado obedezca al transcurso del término fijado para la decisión, pues en dicho supuesto se presume la existencia de una decisión denegatoria. En cuanto a los efectos de la perención, su declaratoria no extingue los derechos y acciones del interesado, pero si hace desaparecer la interrupción que respecto del término de prescripción de las mismas haya significado la solicitud que originó el procedimiento perimido.

En los casos en que no sea de obligatoria observancia el procedimiento ordinario, las autoridades administrativas podrán adoptar uno de carácter sumario, tipificado por la brevedad del término para decidir —treinta días— y por la omisión de pruebas o defensas aportadas por los eventuales interesados, pues el respeto de las garantías de defensa se reporta al momento que precede la decisión, una vez instruido el expediente. Es en dicha oportunidad cuando los posibles interesados serán oídos, concediéndoles al efecto un término de cinco días, contados a partir de su notificación.

El Capítulo III del Título que se analiza contiene principios relativos a la publicación y notificación de los actos administrativos, las cuales se califican como requisito esencial para la eficacia de los mismos. La publicación procede respecto de los actos de contenido general así como de aquellos que puedan afectar a un grupo indeterminado de personas. La notificación, por su parte, es obligatoria respecto de todo acto que afecte los derechos o intereses de algún particular y deberá contener la transcripción completa del acto que se notifica, indicar si el mismo es definitivo y los recursos que procedan, con indicación del término para ejercerlos y de los órganos o Tribunales competentes. La notificación que no contemple todos los extremos indicados no surtirá efectos sino vencidos quince días de practicada. Con esta norma se busca proteger a los administrados, pues si

bien la ignorancia de la Ley no excusa de su cumplimiento, hay que reconocer que la multiplicidad de textos en materia administrativa resta credibilidad, en la práctica, al postulado que fundamenta el principio ya expuesto. En el mismo orden de ideas, si la errónea o extemporánea interposición de un recurso contra algún acto es consecuencia de una información equivocada en la notificación del mismo, el particular podrá proponerlo de nuevo, computándose el término para hacerlo a partir de la resolución o sentencia que hubiere declarado la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

En cuanto a los medios idóneos para practicar la notificación, se establece una amplia gama, exigiéndose tan sólo que quede constancia de la fecha de recibo de la comunicación y del contenido de ésta. Cuando el interesado haya efectuado señalamiento de un lugar al que le deberá ser dirigida toda correspondencia —como se establece en el Proyecto, al señalar los requisitos que deben llenar las instancias o solicitudes dirigidas a la Administración— se presume válida la notificación practicada a cualquiera de las personas que se encuentren en dicho lugar. Si no es posible la notificación personal, se podrá verificar mediante la publicación del acto en cuyo caso se entenderá consumada una vez transcurridos quince días a contar de la fecha de la publicación.

El Título III finaliza con el establecimiento de los principios generales que deben guiar la ejecución de las decisiones administrativas. Se reafirma, en primer lugar, que la decisión expresa es el fundamento necesario de cualquier actividad material de los órganos o funcionarios administrativos que menoscabe o perturbe el ejercicio de los derechos de los ciudadanos; más, correlativamente, que toda decisión administrativa es susceptible de inmediata ejecución, por lo que la interposición de cualquier recurso no la suspende ni paraliza. Este principio tradicional en derecho administrativo tiene como justificación la necesaria celeridad y eficacia de la acción administrativa, pero no excluye la posibilidad de que, en casos justificados, el funcionario o su superior jerárquico puedan ordenar la suspensión de la ejecución pudiendo a tal efecto exigir la constitución de garantía suficiente.

La ejecución de oficio procede solamente ante la renuencia del destinatario de la orden, una vez apercibido, con las siguientes excepciones: 1) si se tratare de la entrega de cuerpos ciertos, o bien de cantidades de dinero u otros bienes fungibles; y 2) si una norma legal

hace obligatoria la intervención de la autoridad judicial. La ejecución forzosa por la Administración, teniendo en cuenta el carácter personalísimo o no de la prestación a cargo del particular, se realizará bien mediante la sustitución de la actividad del obligado por la de la Administración, o de un tercero, por cuenta del primero, o si tal sustitución no es posible, mediante la imposición de multas coercitivas, siempre que una norma de derecho material lo autorice. De la manera expuesta, se procura conciliar la garantía de la propiedad, mediante la intervención de la autoridad judicial y con las garantías y defensas del proceso, con la realización práctica y expedita de la actividad de la Administración.

V. EL RÉGIMEN RELATIVO A LA REVISIÓN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Como es evidente, el Proyecto se limita a la revisión de los actos administrativos en vía administrativa, acudiendo a la distinción tradicional entre la revisión de oficio y la provocada por el administrado mediante el ejercicio de algún recurso.

Los supuestos contemplados en lo relativo a la revisión de oficio son los dirigidos a señalar la latitud administrativa en el uso de su potestad revocatoria, la que solamente puede operar respecto de los actos que no sean declarativos o constitutivos de derechos para los particulares. Sin embargo y siguiendo con ello la orientación del derecho italiano, se estima que los actos nulos —por alguno de los motivos indicados en el Proyecto— no pueden haber creado válidamente derechos, por lo que pueden ser revocados por la propia Administración, en cualquier tiempo.

Objeto de especial atención fue la disciplina de los recursos administrativos, contenida en el Capítulo II de este Título, en el cual se regulan, sucesivamente, los aspectos comunes a todos los consagrados y, en el mismo orden, la de los dos recursos ordinarios —jerárquico y de reconsideración— y la del recurso extraordinario de revisión. El carácter excepcional de este último viene dado no solamente por los términos especiales para su interposición, sino fundamentalmente por la enumeración taxativa de los supuestos en los cuales es admisible.

La orientación que guía al Proyecto en esta materia es la de ofrecer mecanismos ágiles para la revisión de los actos administrativos y evitar que el particular tenga como única vía de remedio la jurisdic-

cional, más lenta y costosa. Se prevé, además, la necesaria articulación de los recursos administrativos ordinarios con el recurso jurisdiccional, bajo la exigencia —desarrollada en la ley respectiva— del agotamiento de la vía administrativa. A tal fin, es obligatoria la interposición del recurso jerárquico, salvo expresa declaratoria en contrario de un texto legal, o bien cuando el acto emane directamente de la máxima autoridad del organismo. Por el contrario, no se establece la obligatoriedad del ejercicio del recurso de reconsideración, pero se determina un término preclusivo para ello —más corto, evidentemente, que el del recurso jurisdiccional— para evitar que el uso de aquel recurso sirva para reabrir este último.

Las disposiciones generales de este Capítulo determinan el campo de aplicación de los recursos administrativos: para los ordinarios, en forma amplia —además de los actos que pongan fin a un procedimiento, aquellos que impidan su continuación, dejen indefenso al interesado o, en fin, prejuzguen la resolución definitiva— y en forma taxativa para el extraordinario de reconsideración, como se indica en la Sección respectiva.

Luego de la enunciación de los requisitos que debe llenar todo escrito mediante el cual se proponga algún recurso, se dispone expresamente que el error en la calificación del mismo no impide su tramitación, siempre que del escrito presentado pueda deducirse el carácter de aquél.

Por virtud de la ejecutoriedad de los actos administrativos, la interposición de cualquier recurso no suspende la ejecución, principio que tiene como correctivo la posibilidad del funcionario de paralizar aquella, en casos justificados.

El desplazamiento de la competencia del órgano inferior hacia el superior, que es de la naturaleza de los recursos jerárquicos y de revisión, explica la prohibición expresa de resolver por delegación recursos de esta índole contra actos dictados en ejercicio de atribuciones propias del órgano delegatario. Si por el contrario el acto impugnado fue tomado en virtud de delegación, el problema ni siquiera se plantea, porque en estos casos se entiende que el acto ha emanado del delegante, a todos los efectos.

Al regular en forma concreta el recurso jerárquico, el Proyecto indica los órganos competentes para conocer, en función de la estructura administrativa adoptada en el Proyecto de Ley Orgánica de la

Administración Pública Nacional, y limita el ejercicio a uno solo, señalando a tal efecto que el acto dictado en resolución de algún recurso jerárquico agota la vía administrativa.

El término para recurrir es de quince días, contados a partir de la notificación del acto y el de resolución del recurso de tres meses, acordándose valor negativo al silencio. El procedimiento aplicable para la tramitación es el señalado con carácter ordinario en el Proyecto.

El recurso de reconsideración —que se interpone ante el mismo órgano que dictó la resolución—, solamente procede respecto de aquellas decisiones que pongan fin a la vía administrativa, es decir, no susceptibles de recurso jerárquico, siempre que el acto no sea a su vez la resolución de uno de estos recursos. El término de interposición es también de quince días. No pueden solicitarse ulteriores reconsideraciones lo que se justifica tanto por la celeridad de la actuación administrativa como por el deseo de lograr la estabilidad de los actos en los que se manifiesta aquella.

El recurso de revisión, a cuyo carácter extraordinario se ha hecho referencia, está dirigido a prever algunas situaciones similares a las resueltas en nuestro derecho procesal a través del juicio de invalidación de sentencia. Este recurso ha de proponerse para ante la máxima autoridad jerárquica —el Ministro— en alguno de estos supuestos excepcionales: el hallazgo de documentos desconocidos para la época de la tramitación del acto, que tengan valor esencial para la resolución del asunto; la declaratoria judicial de falsedad de documentos o testimonios que hubieren influido de manera decisiva en la resolución que se impugna; y por último, la declaratoria judicial de que la decisión administrativa fue adoptada por cohecho, violencia, soborno u otra manifestación fraudulenta. El término para ocurrir en solicitud de revisión es de tres meses, contados a partir de la publicación de las sentencias, o del conocimiento de los documentos, en sus casos.

VI. LA APLICACIÓN PROGRESIVA DE LA LEY

La multiplicidad de procedimientos consagrados de manera casuística en textos de valor legal o reglamentario plantea el espinoso problema de la aplicación de las normas del Proyecto, una vez promulgado. Se ha considerado muy difícil la solución directa, en el texto del mismo por lo que se prefirió establecer indicaciones al

Poder Ejecutivo, para el desempeño de tal labor, partiendo del principio de la aplicación subsidiaria de los procedimientos de la ley, respecto de las actuaciones disciplinadas también por Ley, reduciendo por tanto el ámbito de la armonización a los establecidos reglamentariamente. Para estos últimos, se impone un término —un año— al Ejecutivo Nacional para unificar los procedimientos que no tengan carácter especial, lapso durante el cual se acuerda una *vacatio legis*. Para facilitar la determinación de los procedimientos especiales, las disposiciones transitorias contienen una enumeración bastante amplia, complementada en todo caso por la atribución que se otorga al Ejecutivo Nacional para agregar otros casos a esta categoría.

La total vigencia del Proyecto, una vez promulgado, requerirá la voluntad decidida de la Administración de poner al día y someter a esquemas comunes sus diversas actividades, para lo que el Proyecto ofrece esquemas suficientemente flexibles.

Sección Segunda:

PROYECTO DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (1965 / 1971)

Este texto es el que se publicó en la obra: Allan R. Brewer-Carías (Director), *Informe sobre la reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas 1972, Tomo 2, pp. 505-524.

Al final de cada artículo he incluido, entre paréntesis, la norma equivalente en el texto de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* vigente (LOPA), sancionada en 1981 (*Gaceta Oficial* No. 2.818 Extra de 1 de julio de 1981), cuyo articulado reproduce casi integralmente las normas del Proyecto; sí como referencias a las normas equivalentes de la *Ley de Procedimiento Administrativo* (LEPA) de 1958 (*Boletín Oficial del Estado*, No. 171 de 18 de Julio de 1958); y de la *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado* (LERJAE) de 1957 (*Boletín Oficial del Estado*, No. 195 de 31 de Julio de 1957).

TITULO I DISPOSICIONES FUNDAMENTALES CAPITULO I Disposiciones generales

Artículo 1. 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. (*Art. 1, LEPA 1958*). (*Art. 1, LOPA 1981*).

Los procedimientos previstos en esta ley serán de obligatoria observancia cuando no hubiere alguno especialmente señalado por Ley.

Artículo 2. 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. (*Art. 40, LEPA 1958*).

Artículo 3. 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. (*Art. 3, LOPA 1981*).

Artículo 4. Las actuaciones que los órganos de la Administración Pública Nacional realicen en ejercicio de sus funciones merecen fe pública.

CAPITULO II

De los actos administrativos

Artículo 5. 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. (*Arts. 23, 30, LERJAE 1957*).

Artículo 6. 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. (*Arts. 23, 30, LERJAE 1957*). (*Art. 13, LOPA 1981*).

Artículo 7. Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones ministeriales y órdenes dictadas por

órganos y autoridades administrativas. (*Art. 23.2, LERJAE 1957*). (*Art. 14, LOPA 1981*).

Artículo 8. Adoptarán la forma de decretos, las disposiciones emanadas del Presidente de la República.

Los decretos serán refrendados por aquél 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. (*Art. 24, LERJAE 1957*). (*Art. 15, LOPA 1981*).

Artículo 9. Las resoluciones son decisiones de carácter general o particular, adoptadas por los Ministros, por disposición del Presidente de la República. (*Art. 16, LOPA 1981*).

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. . (*Art. 16, LOPA 1981*).

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. (*Art. 17, LOPA 1981*).

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. (*Art. 29, LERJAE 1957*). (*Art. 72, LOPA 1981*).

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. (*Art. 73, LOPA 1981*).

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. (*Art. 9, LOPA 1981*).

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. (*Art. 12, LOPA 1981*).

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. (*Art. 47, LEPA 1958*). (*Art. 19, LOPA 1981*).

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. (*Art. 49.2, LEPA 1958*). (*Art. 21, LOPA 1981*).

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. (*Art. 48, LEPA 1958*). (*Art. 20, LOPA 1981*).

Artículo 18. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. (*Art. 53, LEPA 1958*). (*Art. 81, LOPA 1981*).

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. (*Art. 82, LOPA 1981*).

Artículo 20. Ningún acto o disposición administrativa podrá crear penas, ni imponer contribuciones, tasas u otras cargas. (*Art. 27, LERJAE, 1957*). (*Art. 10, LOPA 1981*).

CAPITULO III

De los interesados

Artículo 21. Toda persona natural o jurídica podrá dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos 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 hubiere para no hacerlo. (*Art. 39.1, LERJAE 1957*). (*Art. 70, LEPA 1958*).

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. (*Art. 83, LEPA 1958*). (*Art. 22, LOPA 1981*).

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. (*Art. 23, LOPA 1981*).

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. (*Art. 24, LOPA 1981*).

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. (*Art. 24, LEPA 1958*). (*Art. 25, LOPA 1981*).

Artículo 26. La representación señalada en el artículo anterior podrá ser otorgada en documento público o en documento privado en forma autenticada (*Art. 26, LOPA 1981*).

Artículo 27. En sus relaciones con la administración los interesados podrán estar asistidos por abogado, 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. (*Art. 27, LOPA 1981*).

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. (*Art. 28, LOPA 1981*).

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. (*Art. 29, LOPA 1981*).

TITULO II DE LA ACTUACIÓN ADMINISTRATIVA

CAPITULO 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. (*Art. 29, LEPA 1958*). (*Art. 30, LOPA 1981*).

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. (*Art. 30, LEPA 1958*). (*Art. 32, LOPA 1981*).

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. (*Art. 33, LEPA 1958*). (*Art. 33, LOPA 1981*).

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 dejará copia en el expediente, resolviere alterar dicho orden cuando así lo aconsejaren especiales circunstancias del servicio. La infracción de lo aquí dispuesto acarreará responsabilidad para el funcionario. (*Art. 74.2, LEPA 1958*). (*Art. 34, LOPA 1981*).

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. (*Art. 38, LEPA 1958*). (*Art. 35, LOPA 1981*).

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. (*Art. 39, LEPA 1958*). (*Art. 31, LOPA 1981*).

CAPITULO 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. (*Art. 20, LEPA 1958*). (*Art. 36, LOPA 1981*).

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. (*Art. 37, LOPA 1981*).

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. (*Art. 38, LOPA 1981*).

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. (*Art. 21, LEPA 1958*). (*Art. 39, LOPA 1981*).

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 multa 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. (*Art. 40 LOPA 1981*).

CAPITULO III

De los términos y plazos

Artículo 45. Los términos y plazos establecidos en ésta 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. (*Art. 57, LEPA 1958*). (*Art. 41, LOPA 1981*).

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 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. (*Art. 60, LEPA 1958*). (*Art. 42, LOPA 1981*).

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. (*Art. 43, LOPA 1981*).

CAPITULO 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. (*Art. 65, LEPA 1958*). (*Art. 44 LOPA 1981*).

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. (*Art. 45, LOPA 1981*).

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. (*Art. 46, LOPA 1981*).

TITULO III
DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO
CAPITULO 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 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 la orden de una autoridad administrativa superior. (*Arts. 67, 68, LEPA 1958*). (*Art. 48, LOPA 1981*).

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. (*Art. 69, LEPA 1958*). (*Art. 49, LOPA 1981*).

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 hiciere se presumirá que el interesado desiste del procedimiento respectivo. (*Art. 71, LEPA 1958*). (*Art. 50, LOPA 1981*).

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. (*Art. 73, LEPA 1958*). (*Art. 52, LOPA 1981*).

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. (*Art. 51, LOPA 1981*).

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. (*Arts. 74, 82, LEPA 1958*). (*Art. 53, LOPA 1981*).

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. (*Art. 62, LEPA 1958*). (*Art. 59, LOPA 1981*).

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. (*Art. 84, LEPA 1958*). (*Art. 54, LOPA 1981*).

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. (*Art. 86, LEPA 1958*). (*Art. 55, LOPA 1981*).

Artículo 61. 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. (*Art. 56, LOPA 1981*).

Artículo 62. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de resolver el expediente. (*Art. 57, LOPA 1981*).

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 precederá inmediatamente a la resolución definitiva.

Artículo 64. Los hechos que se consideraren 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. . (Art. 88, LEPA 1958). (Art. 58, LOPA 1981).

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. (Art. 63, LEPA 1958). (Art. 59, LOPA 1981).

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. (Art. 60, LOPA 1981).

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. (Art. 61, LOPA 1981).

Artículo 68. La resolución del procedimiento decidirá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación. (Art. 93, LEPA 1958). (Art. 62, LOPA 1981).

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 resolviere 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. (*Art. 96, LEPA 1958*). (*Art. 63, LOPA 1981*).

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. (*Art. 66, LOPA 1981*).

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 aperciba 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. (*Art. 99, LEPA 1958*). (*Art. 64, LOPA 1981*).

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. (*Art. 99, LEPA 1958*). (*Art. 65, LOPA 1981*).

CAPITULO 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. (*Art. 67, LOPA 1981*).

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. (*Art. 68, LOPA 1981*).

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. (*Art. 69, LOPA 1981*).

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.

CAPITULO 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. (*Art. 72, LOPA 1981*).

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 procedan, con expresión de los términos para ejercerlos, y los órganos o tribunales ante los cuales deba interponerse. (*Art. 73, LOPA 1981*).

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. (*Art. 74, LOPA 1981*).

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. (*Art. 75, LOPA 1981*).

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 la 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.

CAPITULO 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. (*Art. 100, LEPA 1958*). (*Art. 78, LOPA 1981*).

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. (*Art. 33, LERJAE 1957*). (*Art. 101, LEPA 1958*). (*Art. 87, LOPA 1981*).

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. (*Art. 102, LEPA 1958*). (*Art. 79, LOPA 1981*).

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. (*Art. 106, LEPA 1958*).

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. (*Art. 106, LEPA 1958*). (*Art. 80, LOPA 1981*).

**TITULO IV
DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS
EN VÍA ADMINISTRATIVA**

CAPITULO 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. (*Art. 109, LEPA 1958*). (*Art. 83, LOPA 1981*).

Artículo 94. Salvo lo dispuesto en el artículo anterior, la administración no podrá anular de oficio sus propios actos cuando fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes. (*Art. 110, LEPA 1958*). (*Art. 82, LOPA 1981*).

Artículo 95. La administración podrá, en cualquier momento, corregir errores materiales, de hecho o de cálculo en que hubiere incurrido en los actos administrativos. (*Art. 111, LEPA 1958*). (*Art. 84, LOPA 1981*).

CAPITULO 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. (*Art. 113, LEPA 1958*). (*Art. 85, LOPA 1981*).

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. (*Art. 114, LEPA 1958*). (*Art. 86, LOPA 1981*).

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 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. (*Art. 34, LERJAE 1957*). (*Art. 116, LEPA 1958*). (*Art. 87, LOPA 1981*).

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. (*Art. 118, LEPA 1958*). (*Art. 88, LOPA 1981*).

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 oirá previamente. (*Art. 119, LEPA 1958*). (*Art. 89, LOPA 1981*).

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. (*Art. 95, LOPA 1981*).

Artículo 102. Se considera que agotan la vía administrativa los actos administrativos dictados en resolución de recursos jerárquicos. (*Art. 122, LEPA 1958*). (*Art. 92, LOPA 1981*).

Artículo 103. El recurso jerárquico deberá intentarse dentro de los quince días siguientes a la notificación del acto que se impugna. (*Art. 95, LOPA 1981*).

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. (*Art. 123, LEPA 1958*).

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. (*Art. 124, LEPA 1958*). (*Art. 90, LOPA 1981*).

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. (*Art. 125, LEPA 1958*). (*Art. 92, LOPA 1981*).

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 aún agotando la vía administrativa sean resolución de un recurso jerárquico. (*Art. 124, LEPA 1958*). (*Art. 94, LOPA 1981*).

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 expedita la vía contencioso-administrativa. Si recayere resolución expresa, el plazo para ocurrir a dicha vía se contará desde la notificación de aquella.

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. (*Art. 127, LEPA 1958*). (*Art. 97, LOPA 1981*).

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. (*Art. 128, LEPA 1958*). (*Art. 98, LOPA 1981*).

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.

SEGUNDA PARTE
ASPECTOS DEL RÉGIMEN DE LA
LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS
ADMINISTRATIVOS DE 1981

Sección Primera:

RÉGIMEN GENERAL DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE VENEZUELA DE 1981

Estudio preparado para la obra colectiva coordinada por Héctor M. Pozo Gowland, David A. Halperin, Oscar Aguilar Valdez, Fernando Juan Lima, Armando Canosa (Coord.), *Procedimiento Administrativo. Tomo II. Aspectos Generales del Procedimiento Administrativo. El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado*, Editorial La Ley, Buenos Aires 2012, pp. 1235-1275.

Diez años después que se sancionara en Argentina la Ley de Procedimientos Administrativos (Ley N° 19.549 de 1972), en Venezuela se sancionó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981 la cual entró en vigencia el 1° de enero de 1982,¹ luego de un decantado proceso de elaboración basado en proyectos que se habían ido elaborando desde comienzos de los años sesenta del siglo pasado.²

¹ Véase en *Gaceta Oficial* núm. 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981. Véase sobre la Ley Orgánica los comentarios en Allan R. Brewer-Carias et al., *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982.

² El primer proyecto sobre Ley de Procedimientos Administrativos que se redactó en Venezuela fue elaborado entre 1961 y 1962, por una Comisión designada en Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la

Dicha Ley Orgánica, sin la menor duda, puede decirse que entonces y aún en la actualidad, es la Ley más importante que se ha dictado en materia de derecho administrativo y en particular en relación a la Administración Pública Venezolana contemporánea. No había sido nunca nuestra Administración destinataria de un cuerpo normativo que regulara con tanta amplitud y precisión, aspectos centrales de su relación con los particulares, siendo esa la primera vez que se reguló en forma general, la actividad sustantiva de la Administración Pública.

Se trató de una Ley que difirió de las anteriores relativas a la Administración que se referían más a aspectos de la organización interna de la misma, en la cual se pasó a regular básicamente, las relaciones de la Administración con los particulares.

Por eso, dentro de los aspectos medulares de la Ley está la regulación de las situaciones jurídicas en las cuales se encuentran los particulares frente a la Administración y en las cuales se encuentra la Administración frente a los particulares.

Se trató por tanto de una Ley que reguló, básicamente, las relaciones jurídicas entre administrados y Administración, y con base en ello, prevé un conjunto de poderes, prerrogativas y obligaciones de la Administración, por una parte, y por la otra, una serie de derechos y obligaciones de los particulares en sus relaciones con aquélla.

I. EL IMPACTO INICIAL DE LA NUEVA LEY

La Orgánica como se ha dicho, produjo profundas transformaciones jurídicas dentro de la Administración Pública, que se manifestaron en la sustitución del informalismo por el formalismo en la

República, sobre la base de un proyecto que había elaborado el profesor Tomás Polanco Alcantara; Comisión de la cual fui Secretario cuando cursaba mis últimos años de la carrera de derecho; y el segundo fue elaborado en 1965, a solicitud que me hizo la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, en cuya redacción incorporé a los profesores Sebastián Martín-Retortillo y Francisco Rubio Llorente, destacadísimos profesores españoles quienes en ese entonces residían en Caracas. El texto del proyecto luego lo incorporé en las propuestas de reforma administrativa que como Presidente de la Comisión de Administración Pública presenté al gobierno de la época. Véase en *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1972, Vol. 2, pp. 391-406.

conducta de la Administración; y en la sustitución de una situación de ausencia de garantías del administrado, por un arsenal de derechos frente a la Administración.

1. *Formalismo vs. Informalidad*

Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede decirse que el signo característico de la Administración Venezolana era la total informalidad. En contraste con los actos unilaterales del derecho privado, los cuales, precisamente por no ser el resultado de una confrontación de voluntades, el ordenamiento jurídico los reviste de la mayor formalidad (p.e., hipoteca, donación); en materia de acción unilateral de la Administración (actos administrativos), antes de dictarse la ley Orgánica no se habían establecido formas generales, hasta el punto de que la jurisprudencia admitía, como principio, la informalidad y la discrecionalidad procedimental.

Frente a esta situación, la Ley Orgánica cambió el panorama, y comenzó a exigir como principio de la actuación administrativa el formalismo, que se manifiesta, tanto en la prescripción de formalidades de la actuación de la Administración (procedimientos, trámites) como de formas del acto administrativo. Además, la Ley Orgánica erigió el formalismo en un deber de los funcionarios públicos, quienes están obligados a tramitar los asuntos (artículo 3°), a sustanciarlos (artículo 54), o a tomar en sus manos el impulso del procedimiento (artículo 53), a probar los presupuestos de hecho de los actos administrativos (artículo 69), y a decidir los asuntos y recursos en lapsos predeterminados (artículos 2° 5°, 41, 60, 62, 67, 89). Por otra parte, es indudable que la Ley Orgánica, por primera vez en el ordenamiento jurídico, prescribió formas concretas de los actos administrativos unilaterales (artículo 18), positivizando los principios generales que antes regían.

Pero, en concreto, al establecer formalidades, trámites y lapsos, la Ley Orgánica estableció una serie de regulaciones particulares que modificaron radicalmente la práctica anterior.

En efecto, en primer lugar, puede decirse que la Ley Orgánica eliminó el secreto administrativo que como norma existía en relación a los interesados, y que provocaba que éstos normalmente desconocieran, no sólo que había procedimientos en su contra, sino el contenido de las actas y documentos con base en los cuales la

Administración podía decidir procedimientos en los cuales pudieran resultar lesionados sus derechos e intereses. El fin del eterno silencio administrativo se produjo con el establecimiento de la obligación de la Administración de notificar a los interesados cuyos derechos o intereses puedan resultar afectados por la acción administrativa (artículos 48, 68), lo que implica el derecho de éstos a ser oídos, a presentar pruebas y alegatos (artículos 48, 58) y previamente, a tener libre acceso al expediente (artículo 59) que debe ser uno y único (artículos 31, 51). Con anterioridad a la Ley, al contrario, no se garantizaba el derecho a ser oído y a conocer el expediente y, en cambio, lo que imperaba era el secreto administrativo y la reserva de los archivos de la Administración.

Por otra parte, en segundo lugar, el formalismo llevó a la regulación específica de aspectos anteriormente no normados, como los relativos a la Administración consultiva. La Ley Orgánica, en efecto, estableció al menos tres principios fundamentales relativos a la Administración consultiva: en primer lugar, el principio del carácter no obligatorio de las consultas y dictámenes previos para la emisión de un acto administrativo (artículo 56), salvo que expresamente la ley lo establezca; en segundo lugar, el principio del carácter no vinculante de las consultas, opiniones y dictámenes (artículo 57), salvo que expresamente la ley lo establezca; y en tercer lugar, el principio del carácter no suspensivo del procedimiento por la ausencia de tales dictámenes o consultas (artículo 56), salvo que expresamente la ley lo establezca. Quedaron así regulados los principios básicos relativos a la Administración consultiva, que antes no tenían consagración positiva precisa.

Por último, en tercer lugar, y como signo del formalismo que impuso la Ley Orgánica a la Administración, están las normas relativas a la publicación y notificación de los actos administrativos, a los efectos del inicio de su eficacia. En otros aspectos, la Ley Orgánica erigió en principio fundamental, la exigencia de la notificación como condición para que el acto administrativo de efectos particulares comience a surtir efectos (artículo 73), la cual no puede ser suplida, como principio, por la publicación del acto administrativo en la *Gaceta Oficial* de la República o de la entidad territorial correspondiente. La Ley, a tal efecto, prescribió cuáles actos deben ser publicados en la *Gaceta Oficial* (artículo 72) y en cuanto a las formalidades para la notificación (artículo 75), reguló los casos de las

notificaciones impracticables, las cuales se suplen, no por publicación en la *Gaceta Oficial*, sino en un diario de mayor circulación (artículo 76). Las regulaciones sobre las notificaciones y publicación de los actos administrativos, en definitiva, transformaron una situación de informalidad anterior, que como en todos los aspectos de la Ley, ha exigido y exige educación tanto a los funcionarios como a los administrados, para que conozcan el alcance y efecto de sus derechos y obligaciones mutuas.

2. *Garantía vs. Ausencia de derechos*

Pero el segundo aspecto de las transformaciones jurídicas que provocó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que cambió radicalmente la situación anterior, que el de la consagración en la misma, de un conjunto de derechos y garantías de los administrados, que antes no existían. Por eso, hemos dicho que la Ley Orgánica estableció un balance entre los derechos de los administrados y los poderes de la Administración que antes no existía, al regular un derecho fundamental que sólo estaba normado a nivel de principio general del derecho derivado de la Constitución. Nos referimos al derecho a la defensa frente a la Administración, el cual era constantemente vulnerado por ésta.

La Ley Orgánica concretó con creces este derecho a la defensa, al prescribir una serie de derechos derivados: el derecho a ser notificado de todo procedimiento que afecte los derechos subjetivos o los intereses legítimos, personales y directos de un particular (artículo 48); el derecho a ser oído y a hacerse parte en cualquier momento en un procedimiento administrativo (artículo 23); el derecho a tener acceso al expediente, a examinarlo y a copiarlo (artículo 59); el derecho a presentar pruebas y alegatos (artículos 48, 58); el derecho a que el acto administrativo indique formalmente sus motivos (artículo 9); y el derecho a ser notificado personalmente de todo acto administrativo que afecte los derechos e intereses legítimos, personales y directos de un particular (artículo 73) y a ser informado de los medios jurídicos de defensa contra el acto (artículos 73, 77). Con anterioridad a la Ley Orgánica, estos derechos no tenían consagración expresa, y si bien la jurisprudencia había variado estableciendo algunos de ellos como principios generales del derecho, en global eran pisoteados más que respetados por la Administración.

En todo caso, desde el punto de vista jurídico, la Ley Orgánica no sólo fue el detonante para provocar una revolución jurídica en la

actuación y práctica administrativas, sino que también incidió notablemente en la elaboración teórica del derecho administrativo. Esta Ley Orgánica, en efecto, puede considerarse como la ley más importante del derecho administrativo venezolano, no sólo porque en ella adquirieron rango de derecho escrito muchos principios generales del derecho administrativo que la jurisprudencia venía estableciendo, sino porque la interpretación y aplicación sucesiva de sus normas ha provocado un enriquecimiento progresivo de esta rama del derecho, la cual carecía de un cuerpo normativo básico en el cual basar su dogmática.³

³ Véase sobre este impacto, Allan R. Brewer Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1985. Véase además, en general sobre la Ley Orgánica venezolana: Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas 1981, pp. 115-117; José Araujo Juarez, *Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hermanos Editores, 3^{era} Edición, Caracas, 1998; José Araujo Juarez, *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1998; Luis Beltrán Guerra, *El Acto Administrativo. La Teoría del Procedimiento Administrativo*, Caracas 1977; Antonio De Pedro Fernández, *El procedimiento administrativo en Venezuela*, Editorial M&H C.A., Caracas, 1994; Luis H. Farías Mata, *Procedimientos Administrativos*, Materiales de Estudio. Escuela de Estudios Políticos y Administrativos Universidad Central de Venezuela (mimeografiado), 1978; Agustín Gordillo, “Algunos aspectos del procedimiento administrativo en Venezuela”, en *Revista de Derecho Público* N° 9, pp. 29-39; Víctor R. Hernández-Mendible, *Procedimiento Administrativo. Proceso Administrativo y Justicia Constitucional*, Vadell Hermanos Editores, Caracas-Valencia, 1997, Eloy Lares Martínez “Los Procedimientos Administrativos” en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Covisa*, Caracas 1975, pp. 481-492; Enrique Meier E., *El Procedimiento Administrativo Ordinario*, Editorial Jurídica Alva, S.R.L., Caracas, 1992; Antonio Moles Caubet, “Vicisitudes del Procedimiento Administrativo en Venezuela”, en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 270-276; José Rodríguez Ramos, “Breves notas sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista del Colegio de Abogados del Estado Lara*, diciembre 1981, pp. 105-115; Hildegard Rondón de Sansó, “El Procedimiento Administrativo en el Derecho Comparado”, en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Covisa*, Caracas 1975, pp. 577-620; Hildegard Rondón de Sansó, “Análisis crítico de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 22, Caracas 1981, pp. 15-35; Hildegard Rondón de Sansó, *Procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, 2^{da}. Edición, Caracas, 1983;

A partir de su vigencia disponemos de una Ley, con la categoría de Orgánica, que ha sido el texto fundamental para la actuación y funcionamiento de nuestra Administración Pública.

3. Las transformaciones administrativas

Pero a la revolución jurídica que la Ley Orgánica provocó, la siguió también una revolución administrativa en aspectos no jurídicos de la Administración. La Ley Orgánica, en efecto, al establecer una serie de exigencias en materia de racionalización administrativa, sentó las bases para una revolución administrativa sin precedentes en nuestra Administración Pública.

En efecto, si el signo jurídico de la Administración, antes de la Ley, era la informalidad, en la práctica de la la actuación administrativa, era la irracionalidad y la discrecionalidad absoluta en el tratamiento del procedimiento y de las formas y trámites. Frente a esta situación, al contrario, la Ley prescribió la necesaria uniformización documental (artículo 32), la unidad de los expedientes (artículo 31), el establecimiento de sistemas y procedimientos administrativos para mejorar la eficacia de la administración (artículo 32), el registro de documentos (artículo 44) y un sistema amplio de información descendente (artículo 33), de manera de abrir a la Administración a los particulares.

La “revolución de las taquillas”, en este sentido debía ser sin duda, el aporte más importante de la Ley Orgánica a la acción administrativa: el objetivo era que la información al público de lo que debe o no debe hacerse en los procedimientos, con indicación de los

Gabriel Ruan Santos, “La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 18, 1984, pp. 57-83. Además, véanse las obras colectivas siguientes: *El Procedimiento Administrativo*, en el Tomo IV del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1982; en particular, véanse los trabajos de Antonio Moles Caubet, “Introducción al Procedimiento Administrativo” y de Luis Enrique Farías Mata, “El Proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”; *Contencioso Administrativo, I Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, FUNEDA, Caracas, 1995, en particular, véase el trabajo de Sandra Morelli, “El procedimiento administrativo y el proceso contencioso administrativo”; *La relación jurídico administrativa y el procedimiento administrativo, IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, FUNEDA, Caracas, 1998.

requisitos, formularios y plazos, no sea un don exclusivo que sólo algunos oscuros funcionarios conocen y dominan desde detrás de sus taquillas impenetrables, en combinación, a veces con gestores o intermediarios externos sino que fuera abierta, pública y a la disposición de todos. Este cambio, no ha sido, sin embargo, fácil pues es una transformación que pretende incidir y lesionar órbitas y ámbitos de poder, a veces más poderosos que el del más alto funcionario: el del portero o del receptor de un documento, o el del gestor de poder rechazar y disponer, tiránicamente, de los derechos e intereses de los administrados.

II. CONTENIDO GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS Y ÁMBITO DE APLICACIÓN

1. *Contenido general de la ley*

Ahora bien, en términos generales, esta Ley reguló cuatro aspectos fundamentales en relación a la Administración y sus relaciones con los particulares. Por una parte reguló todo un sistema o conjunto de situaciones jurídicas, tanto de la Administración como de los particulares. Aquí la Ley precisó, por una parte, una serie de potestades administrativas y estableció una serie de deberes y obligaciones de los funcionarios, y por la otra, reguló y consagró una serie de derechos de los particulares frente a la Administración, así como también les impuso obligaciones precisas en sus relaciones con aquélla. Este fue el primer campo de regulación de la Ley: las situaciones jurídicas de los particulares y de la Administración Pública.

En segundo lugar, reguló el acto administrativo, es decir, el resultado concreto de la actuación de la Administración cuando ésta decide produciendo efectos jurídicos en determinadas situaciones. Reguló con precisión el acto en sus requisitos, para someter a condiciones de validez y de legalidad la actuación de la Administración. Regula, además, los efectos de los actos; su revisión, tanto de oficio como por vía de recurso, y también, la forma de manifestación de las decisiones administrativas, no sólo estableciendo la decisión expresa, sino innovando, al consagrar la decisión administrativa tácita negativa derivada del silencio administrativo. Por tanto, de acuerdo con la Ley silencio dejó simplemente, de ser una forma de no decidir ni de resolver un asunto para que decayera por el transcurso del tiempo, sino que el silencio administrativo, de acuerdo a esta Ley, comenzó a ser una presunción de decisión, denegando lo solicitado, o los

recursos intentados. Al convertirse en una forma tácita de decidir, abrió vías de protección y de recurso para los particulares, a quienes no se les decidía los recursos intentados en los lapsos prescritos. Esto conllevó, también, a ese cambio de mentalidad en la actuación del funcionario, quien muchas veces, simplemente para no decidir un asunto, guardaba silencio, se abstenía y no pasaba nada. A partir de la Ley el silencio comenzó a producir efectos y es que la decisión se considera que se ha tomado por el solo transcurso del tiempo en los lapsos determinados que prevé la Ley, considerándose que se ha denegado lo solicitado; y esa denegación plantea la posibilidad para el particular, de recurrir contra la denegación, sea ante el superior jerárquico, sea ante la vía judicial. Plantea, además, una responsabilidad del funcionario por la omisión y por la no actuación, y si sucede en forma reiterada, incurre en responsabilidad administrativa.

Además de regular las situaciones jurídicas y los actos administrativos, en tercer lugar, la Ley reguló el procedimiento administrativo, es decir, todo el conjunto de trámites, requisitos y formalidades, que deben cumplirse ante la Administración y en esas relaciones entre Administración y particulares, para producir decisiones administrativas, es decir, actos administrativos.

Por último y en cuarto lugar, la Ley reguló las vías de revisión de los actos administrativos en vía administrativa; es decir, el sistema de recursos de reconsideración, de revisión y jerárquico, que permiten al particular, en sus relaciones con la Administración, reclamar formalmente, ante ella misma, no como un favor, sino por vías de derecho, contra los actos administrativos, estando ésta obligada a decidir esos recursos también en tiempo útil determinado, de manera que si no lo hace, el silencio provoca estos actos tácitos negativos.

En cuanto, al ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos,⁴ se refiere tanto al ámbito organizativo de aplicación, es decir, la determinación de a cuáles órganos se aplica; como al ámbito sustantivo de aplicación, es decir, a cuáles procedimientos se aplica, si es que se aplica a todos los que en esos órganos que caen bajo su regulación, se realizan.

⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Ámbito de la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista de Control Fiscal*, N° 104, Caracas, 1982

2. *Ámbito organizativo*

El ámbito organizativo de aplicación de la Ley está definido claramente en el artículo 1º, al señalar que la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes Orgánicas, deben ajustar su actividad a las prescripciones de la Ley. Distingue, por tanto, el artículo, dos conjuntos orgánicos. Por una parte, habla de la “*Administración Pública Nacional*,” y por la otra, habla de la “*Administración Pública Descentralizada*.”

Una primera observación se puede hacer frente a esta contraposición aparente, y es que en la organización de la Administración Pública⁵ dicha distinción no se plantea. En la Ley, en realidad, se incurrió en una imperfección pues no puede contraponerse Administración Pública Nacional frente a Administración Pública Descentralizada, porque la Administración Pública Descentralizada también es parte de la Administración Pública Nacional. En la norma hubo una falla de técnica pues en realidad, debió distinguirse entre la “*Administración Pública Central*” y la “*Administración Pública Descentralizada*”, ambas formando parte de la *Administración Pública Nacional*, porque, en definitiva, en la organización del Estado federal, se trató de una regulación básicamente destinada a regular a la Administración Pública Nacional.

Al establecer esta contraposición real del ámbito organizativo de la Ley, debe entonces determinarse qué debe entenderse, a los efectos de la misma, por “*Administración Central*” y por “*Administración Descentralizada*”. La Ley señala que estas administraciones deben estar integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes Orgánicas, es decir, básicamente, la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008⁶ (LOAP) que es la que regula los órganos del Nivel

⁵ Véase sobre la Administración Pública, en general, véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, Caracas, 2^{da} Edición, 1984; Allan R. Brewer-Carías, *Principios del Régimen Jurídico de la Organización Administrativa Venezolana*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1994

⁶ Ley Orgánica de la Administración Pública (Decreto N° 6.217), *Gaceta Oficial* N° 5.890 Extraordinario de 31-07-2008. Véase sobre esta ley, Allan R. Brewer-Carías *et al.*, *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2009.

Central de la Administración Pública nacional y la Administración Pública Nacional Descentralizada funcionalmente (Capítulo II, Título IV).

A. La Administración Pública Central (Nacional)

En cuanto a la organización del Nivel Central de la Administración Pública Nacional,⁷ el artículo 44 de la LOAP distingue tres tipos de *órganos superiores* de la misma: los órganos superiores de dirección, los órganos superiores de coordinación y control de la planificación centralizada y los órganos superiores de consulta, los cuales ejercen el Poder Ejecutivo en los términos del artículo 225 de la Constitución.

La Ley Orgánica enumera como *órganos superiores de dirección* del Nivel Central de la Administración Pública a los siguientes: el Presidente de la República, el Vicepresidente Ejecutivo, el Consejo de Ministros, los Ministros, los Viceministros y las autoridades regionales. En cuanto al *órganos superiores de coordinación y control de la planificación centralizada*, se trata de la Comisión Central de Planificación. En cuanto a los *órganos superiores de consulta* del Nivel Central de la Administración Pública Nacional, el artículo 44 de la LOAP enumera los siguientes: la Procuraduría General de la República, el Consejo de Estado, el Consejo de Defensa de la Nación, las juntas sectoriales (antiguos gabinetes sectoriales) y las juntas ministeriales (antiguos gabinetes ministeriales), los cuales también ejercen el Poder Ejecutivo (art. 225 C). De ello resulta que no toda la Administración Central está regulada en la LOAP; pues los órganos superiores de coordinación y control y los de consulta se regulan en las leyes relativas a los mismos.

B. La Administración descentralizada

Pero la Ley Orgánica también se aplica a la Administración Pública Descentralizada,⁸ lo que exige determinar, qué ha de entenderse

⁷ Véase sobre la Administración central véase, Allan R. Brewer-Carías, “Principios Generales de la Organización de la Administración Central, con particular referencia a la Administración Ministerial”, en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas 1980, pp. 5-22Z

⁸ Véase sobre la Administración descentralizada, véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Tomo I, 2^{da} Edición, Caracas, 1984, pp. 223-248; Jesús Caballero Ortíz, “La Administración

por ello, para lo cual no podemos atenemos a esa sola expresión, la misma sin duda no sería correcta, pues no toda la Administración Pública Descentralizada está sometida a las prescripciones de la Ley. En realidad, entendemos que la intención del legislador de 1981 fue aplicar la ley a aquellas entidades descentralizadas con forma de derecho público de carácter estatal (terminología que sigue la Constitución de 1999, art. 145), que pueden ser titulares de prerrogativas del Poder Público y que pueden dictar actos administrativos.

En efecto, la organización de la Administración Pública Descentralizada se conforma en torno a la forma jurídica empleada por el Estado para constituir los entes descentralizados. La descentralización es una forma de transferencia de competencias del Estado a otros entes con personalidad jurídica propia distinta del ente territorial que transfiere esas competencias. Para tal fin, el Estado no sólo ha utilizado formas de derecho público sino también formas de derecho privado y, por tanto, forman parte de la Administración Pública Descentralizada no sólo las personas jurídicas de derecho público institucional en sus diversas formas y, entre ellos, básicamente, los institutos autónomos o institutos públicos como típica forma de derecho público de la Administración Descentralizada; sino que también forman parte de la misma aquellas entidades constituidas por el Estado con formas jurídicas de derecho privado,⁹ como las empresas del Estado y las Fundaciones creadas y dirigidas por el Estado.¹⁰

Ello lo ratifica la LOAP de 2008, al precisar que la descentralización administrativa funcional tiene por objeto la creación de personas jurídicas a las cuales se transfiere la titularidad de determinadas competencias y la responsabilidad de ejecutarlas (arts. 29 y 32 LOAP); la

Descentralizada Funcionalmente” en *Revista de Derecho Público*, N° 8, Caracas 1981, pp. 5-25; Jesús Caballero Ortíz, “La Administración Descentralizada. Coordinación y control”, en *Revista de Control Fiscal*, N° 18, Caracas 1985; Juan Garrido Rovira, *Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984

⁹ Sobre las personas jurídicas véase Allan R. Brewer-Carías, “La distinción entre las personas jurídicas y las personas privadas y el sentido de la problemática actual de la clasificación de los sujetos de derecho” en *Revista Argentina de Derecho Administrativo*, N° 17, Buenos Aires 1977, pp. 15-29.

¹⁰ Sobre las empresas del Estado véase Allan R. Brewer-Carías, *El régimen jurídico de las empresas públicas en Venezuela*, Ediciones del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, Caracas 1980.

cual conforme a lo indicado en el artículo 29 de la LOAP, puede realizarse mediante la creación de personas jurídicas con forma de derecho público o con forma de derecho privado.

Entonces, de la concepción general de la LOPA y de la interpretación racional de su artículo 1º, resulta que la Ley no se aplica, ni podría aplicarse, a las entidades descentralizadas con forma de derecho privado; es decir, no podría aplicarse, por la naturaleza de su actuación, ni a las empresas del Estado, ni a las fundaciones del Estado, ni a las sociedades del Estado. La Ley Orgánica, en realidad, sólo se aplica a las entidades descentralizadas con forma de derecho público, que, además, en principio, tengan carácter estatal, es decir que formen parte de la estructura general del Estado.

Debe señalarse, además, que en relación con los entes descentralizados a los cuales se aplica la ley, no toda la actividad realizada por los mismos ni todos los procedimientos que en ellos se desarrollan se rigen por la misma. No hay que olvidar que mucho de esos entes, a pesar de su forma jurídico-pública y estatal, realizan algunas actividades que se enmarcan completamente en el ámbito del derecho privado, civil o mercantil, en las cuales no se ejercen potestades ni poderes públicos. En estos casos, estimamos que no podría aplicarse la Ley Orgánica, cuya normativa se refiere, básicamente, a los procedimientos que conducen a la emisión de actos administrativos, en los cuales siempre, el ente que los dicta ejerce un poder legal de derecho público dando origen a relaciones jurídicas regidas por el derecho administrativo. Por tanto, aquellas relaciones jurídicas que caen bajo las regulaciones del derecho privado, civil y mercantil, no se regirían por las normas de la Ley Orgánica.

C. La Administración Pública de los otros Poderes Públicos

Pero luego de definir el ámbito organizativo básico de la Ley, el artículo 1º de su párrafo segundo trae una precisión adicional que también tiene que ser aclarada. Dice esta norma que las Administraciones Estadales y Municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, también ajustarán sus actividades a la Ley, en cuanto les sea aplicable. Aquí, lamentablemente, la Ley mezcló instituciones que no deben ser mezcladas: por una parte menciona instituciones político territoriales, como los Estados y Municipios, que tienen autonomía política en la forma federal del Estado, y a renglón seguido enumera instituciones nacionales como la Contraloría y la Fiscalía General de la República que son órganos que a partir de la Constitución de 1999 dejaron de ser solo

unas Administraciones públicas con autonomía funcional, y pasaron a configurarse como órganos del Poder Público Nacional con autonomía: la Contraloría General de la República, la Fiscalía General de la República y el Defensor del Pueblo como órgano del Poder ciudadano; el Consejo Nacional Electoral, como órganos del Poder Electoral.

En cuanto a estos últimos órganos, a pesar de que sólo se menciona a la Fiscalía y a la Contraloría General de la República (que eran los que existían conforme a la Constitución de 1961), su precisión deriva del hecho de que no se trata de órganos que forman parte de la Administración Central ni de la Administración Descentralizada, sino de un tercer género dentro de la organización Administrativa Nacional, dotados de autonomía, y sin dependencia respecto de ninguno de los tres clásicos Poderes del Estado, siendo en general, entes que tienen funciones de control. Como se dijo, a partir de 1999 estos órganos son parte de la división del Poder Público, por lo que la Ley orgánica puede decirse que se aplica en cuanto a lo que pueda ser aplicable, a las Administraciones Públicas del Poder Ciudadano (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Defensor del Pueblo), del Poder Electoral (Consejo Nacional Electoral) e incluso del Poder Judicial (la Dirección Ejecutiva de la Magistrada, art. 267).

D. Las Administraciones Estadales y Municipales

La Ley Orgánica, en el artículo 1º, también señala que rige respecto de un tercer grupo de órganos: las Administraciones Estadales y Municipales¹¹ y que éstas deben ajustar sus actividades a la misma, *en cuanto les sea aplicable*. En este caso, se trata de entidades político-territoriales, con autonomía política territorial derivada de la

¹¹ Véase sobre las administraciones estadales y municipales, en general, véase Allan R. Brewer-Carías, “La Administración Pública Regional. Los Estados y los Municipios”, *Jornadas para un mejor conocimiento de la Administración Pública*, Fundación Procuraduría General de la República, Caracas 1987, pp. 59-70 y 78-88; *Federalismo y Municipalismo en la Constitución de 1999 (Alcance de una reforma insuficiente y regresiva)*, Caracas 2001; Alfredo Arismendi, “Organización Político-Administrativa de los Estados en Venezuela”, en *Estudios sobre la Constitución. Libro Homenaje a Rafael Caldera*, Caracas 1979, Tomo I, pp. 351-382; Alfredo Arismendi, “Régimen constitucional y administrativo de los Estados y Municipios en Venezuela”, en *Libro Homenaje al Profesor Antonio Moles Caubet*, Caracas 1981, Tomo I, pp. 293-312.

forma federal del Estado. Por tanto, al ser entes autónomos territorialmente, conforme al texto fundamental, la Ley Orgánica no debería aplicarse directamente a los Estados y Municipios, ya que es la propia Constitución la que establece cuáles leyes nacionales pueden aplicarse directamente a esas entidades, conforme a las normas generales relativas al Poder Público que regirá para toda la Administración Pública (nacional, estatal y municipal) conforme a los artículos 141 y siguientes.

En esas normas de la Constitución, nada se estableció respecto a que una ley nacional concerniente a los procedimientos administrativos puede ser aplicada a los Estados y Municipios. Por ello, en principio, los Estados tendrían que dictar sus propias leyes reguladoras del procedimiento Administrativo como lo han hecho alguno Estados y lo mismo tendrían que hacer los Municipios, mediante Ordenanzas. De resto, la aplicación de la Ley Orgánica a los mismos está basada en los principios generales del derecho administrativo que contiene, por ejemplo, respecto del el derecho a ser oído, el derecho a la defensa, el derecho a aportar pruebas, el derecho de tener acceso al expediente administrativo, son principios que sin consagración positiva, la jurisprudencia había venido garantizando a los particulares.

3. *Ámbito sustantivo*

Además del ámbito organizativo de aplicación de la Ley, con las precisiones señaladas que surgen del artículo 1º, también puede determinarse un ámbito sustantivo de aplicación, es decir, determinar si se aplica a todo lo que esos órganos realizan o si hay algunos procedimientos desarrollados ante esos órganos que escapan de sus regulaciones. En definitiva, debe estudiarse el tema de la aplicación preferente de procedimientos previstos en leyes especiales; y lo concerniente a los procedimientos relativos a la seguridad y defensa del Estado.

A. Los procedimientos especiales y su aplicación preferente frente al procedimiento general

En esta materia la Ley Orgánica precisa en el artículo 47 que “Los procedimientos administrativos contenidos en Leyes Espe-

ciales, se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este Capítulo, *en las materias que constituyan la especialidad*.¹²

Esta norma está ubicada en el Capítulo I del Título III de la Ley, que se refiere al *Procedimiento Ordinario*, por lo que la remisión a leyes especiales no se aplicaría a lo regulado en los capítulos siguientes: procedimiento sumario (II); procedimiento en casos de prescripción (III); publicación y notificación de los actos administrativos (IV); y ejecución de los actos administrativos (V). Es decir, la ubicación de la norma permite concluir que el ámbito sustantivo de aplicación de la Ley Orgánica sólo permitiría acudir a las materias que constituyan especialidad en los procedimientos previstos en leyes especiales, cuando ello sea así respecto a las normas del procedimiento ordinario (Capítulo I del Título III) y no respecto a las otras normas del procedimiento administrativo reguladas en los Capítulos II al V del Título III, las cuales rigen en todo caso, aun frente a normas previstas en leyes especiales. Lo mismo debe advertirse respecto a la regulación que establece la Ley Orgánica, en el Título IV, sobre la revisión de los actos administrativos y especialmente, respecto de los recursos administrativos.

La ubicación del artículo 47 permite afirmar que la remisión que hace a las leyes especiales, sólo se aplicaría al procedimiento ordinario constitutivo del acto administrativo, y no al procedimiento de impugnación. Por tanto, las normas sobre recursos administrativos establecidas en la Ley Orgánica privarían sobre cualesquiera otras previstas en leyes especiales.

B. La exclusión de los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado

Por otra parte, en cuanto al ámbito sustantivo de aplicación de la Ley, ésta excluye expresamente de su ámbito de aplicación, algunos procedimientos, como son los indicados en el artículo 106, al señalar que quedan excluidos de la aplicación de la ley, los procedimientos “concernientes a la seguridad y defensa del Estado.” Esta expresión, sin embargo, requiere de una precisión, que excluya una interpre-

¹² Véase Hildegard Rondón de Sansó, “Problemas fundamentales que plantea la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en las materias en la cuales rigen procedimiento especiales (con particular referencia a la Ley de Propiedad Industrial)”, en *Revista de Derecho Público*, N° 10, Caracas 1982, pp. 119-128.

tación amplia de la misma, pues de lo contrario se podría llegar a la conclusión de que materialmente, casi todo lo que el Estado realiza, quedaría excluido de la aplicación de la Ley.

En efecto, si se analizan los artículos 322 y siguientes de la Constitución de 1999 y las normas de Ley Orgánica de Seguridad y Defensa de 1976, se puede llegar a la conclusión de que muy pocas actividades escapan del interés y el ámbito de la seguridad y defensa. No sólo es el campo militar, y los problemas de la seguridad interior del Estado y de la policía, sino que dentro del concepto amplio de seguridad y defensa que informa la Ley Orgánica de Seguridad y Defensa, nos encontramos que ésta comprende, entre otros aspectos, “el fortalecimiento de la conciencia de todos los habitantes de la Nación, sobre la importancia de los problemas inherentes a la soberanía e integridad territorial de la República” (artículo 3º, ordinal 3º de la Ley), por lo que, por ejemplo, la producción de estadísticas, el censo y cualquier área de información sobre el número de planteles educativos o de maestros en el país podría ser, en un momento determinado, un problema de seguridad y defensa.

Por eso resulta necesario interpretar esta expresión “seguridad y defensa del Estado”, en el sentido de que se refiere a aquellos aspectos que interesan a la defensa, en el sentido de procedimientos vinculados al ámbito militar y al Ministerio de la Defensa, por una parte, y por la otra a la seguridad del Estado, en el sentido de procedimientos vinculados a la seguridad interna y a la policía. En todo caso, aquí resulta otro campo de interpretación de la Ley, y es la aplicación sucesiva de la misma, la que debe ir señalando, cuál es realmente el sentido que debe tener la expresión “seguridad y defensa” para determinar el ámbito sustantivo de aplicación de aquélla.

III. LA CONSOLIDACIÓN DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD ADMINISTRATIVA

Ahora bien, precisado el ámbito organizativo y sustantivo de aplicación de la Ley, debe señalarse que su importancia en cuanto a las regulaciones de la Administración surge, entre otros aspectos, de la consolidación y ampliación de la obligación de la Administración de someterse a la legalidad que se define expresamente en el artículo 1º. Allí se establece que la Administración Pública ajustará su actividad a las prescripciones de la Ley, utilizando una expresión imperativa: “ajustará”. De ello resultan diversas garantías de los particulares frente a la Administración, como una manifestación concreta del Estado de Derecho en nuestro país.

En efecto, la Ley, indirectamente, define y precisa el principio de la legalidad,¹³ al establecer, en el artículo 1º, como *una obligación* de todos los órganos que están sometidos a sus normas, el ajustar su actividad a las prescripciones de la Ley y, en sentido amplio, a la legalidad. Así se establece, además, en el artículo 141 de la Constitución, que establece como principio de la Administración Pública “el sometimiento pleno a la Ley y al derecho”.

Además, no se olvide que cuando la Constitución precisa la competencia de los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa (artículo 259) exige que la Administración se ajuste al derecho y, por tanto, no sólo a la Ley como fuente formal escrita, sino a todas las otras fuentes escritas y no escritas del derecho, que han conformado tradicionalmente en Venezuela el bloque de la legalidad, y dentro del cual, la mayor importancia la han tenido los principios generales del derecho administrativo, muchos de los cuales la Ley les da carácter de derecho positivo.

Pero aparte de esta obligación de la Administración de someterse al derecho, la Ley consolida el principio de la legalidad a través de una serie de regulaciones, las cuales debemos analizar separadamente.

1. *El carácter sublegal de la actividad administrativa*

En primer lugar, la Ley precisa el carácter sublegal de la actividad y acción administrativa; es decir, que la actividad administrativa,

¹³ Sobre el principio de la legalidad, Allan R. Brewer-Carías, “El principio de la legalidad en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 22, Caracas 1981, pp. 5-14; y “Los principios de legalidad y eficacia en las leyes de procedimiento administrativo en América Latina”, en *La relación jurídico administrativa y el procedimiento administrativo, V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*. FUNEDA, Caracas 1998, pp. 21-90; Ana Elvira Araujo García “El Principio de legalidad y Estado de Derecho”, en *Los requisitos y los vicios de los actos administrativos, V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, FUNEDA, Caracas 2000, pp. 39-59; Eloy Lares Martínez, “El principio de la legalidad aplicado a la Administración” en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*, N° 35, Caracas 1967, pp. 45-92; Enrique Meier E., “El principio de la legalidad administrativa y la Administración Pública”, en *Revista de Derecho Público* N° 5, Caracas 1981, pp. 45-56; Antonio Moles Caubet, *El principio de la legalidad y sus implicaciones*, Caracas 1974; Gabriel Ruán Santos, *El Principio de Legalidad, la Discrecionalidad y las Medidas Administrativas*. FUNEDA, Caracas, 1998.

dentro de las actividades del Estado, es una actividad que se desarrolla vinculada y sometida a la ley, por debajo de la ley, y que, por tanto, no puede invadir competencias que están reservadas constitucionalmente al legislador.¹⁴

Tradicionalmente se ha considerado que esa reserva legal se define en la Constitución, respecto, al menos, a tres aspectos fundamentales: la creación de contribuciones e impuestos; el establecimiento de delitos y sanciones; y la regulación o limitación de las garantías constitucionales, se han considerado materias como de la reserva legal y que, por tanto, la Administración no puede regular. Es decir, la Administración no puede crear impuestos ni establecer contribuciones (artículo 317 de la Constitución); ni puede crear sanciones ni faltas administrativas (artículo 49, ordinal 6 de la Constitución); ni limitar los derechos constitucionales. Estas son materias reservadas al Legislador.

El artículo 10 de la Ley, aún cuando podría decirse, que aparentemente, es redundante frente a la formulación de estos principios que tienen asidero constitucional, realmente, no lo es. En efecto, esta norma establece que ningún acto administrativo podría crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las Leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley.

Esta norma, por una parte, corrobora el carácter sublegal de la actividad administrativa, pero por la otra, deja la posibilidad de que la Administración podría regular sobre esas materias “dentro de los límites determinados por la Ley”, con lo cual se plasma expresamente la práctica legislativa de dejar en manos del Ejecutivo, el establecimiento, por vía reglamentaria, de algunas sanciones o la regulación concreta de algunas contribuciones.

Pero aparte de esta posibilidad lo importante de la norma es la precisión de que los actos administrativos ni por supuesto, los Reglamentos pueden crear sanciones ni modificar las que hubieran sido establecidas en las Leyes, con lo que se puso límite a otra práctica viciada, de establecimiento de sanciones directamente por la Administración.

¹⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Principios fundamentales del derecho público*, Editorial Jurídica venezolana, caracas 2005, pp. 32 ss.

2. *La jerarquía de los actos administrativos*

Además de consolidar el carácter sublegal de la Administración y del acto administrativo y, por tanto, de su sumisión a la Ley, dentro de la consolidación del principio de la legalidad, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece otro principio de enorme importancia, y es el que se refiere a la consagración expresa de la jerarquía de los actos administrativos. En efecto, el artículo 13 de la Ley también tiene gran importancia para la consolidación de la legalidad, al establecer que ningún otro acto administrativo podrá violar lo establecido en otro de superior jerarquía. Por tanto, conforme a esta norma, el acto administrativo no sólo debe estar sometido a la Ley y ser de carácter sublegal, sino que, además, tiene que estar sometido a los otros actos administrativos de jerarquía superior. Es decir, los actos de los funcionarios de jerarquía inferior no pueden vulnerar lo establecido en los actos de los superiores, con lo cual se establece expresamente el principio de la jerarquía en la organización administrativa.

La consecuencia de ello es que toda violación de este principio de que el acto administrativo no puede violar lo establecido en otro de jerarquía superior, sería una violación del principio de la legalidad, actuación que sería controlable en vía jurisdiccional.

Pero además, la Ley, con base en este principio de la jerarquía de los actos, en el artículo 14 precisa cuál es esa jerarquía, estableciendo la siguiente: Decretos, Resoluciones, Ordenes, Providencias y otras Decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas, con lo cual queda claro que un Decreto, por ser emanado del Presidente de la República, se aplica con prevalencia frente a Resoluciones Ministeriales y éstas se aplican con prevalencia frente a las otras órdenes, providencias y decisiones, dictadas por órganos inferiores; y en estos, la jerarquía de los actos se determina por la jerarquía de los órganos de los cuales emanan.

La definición legal de los Decretos, de las Resoluciones Ministeriales, de los otros actos administrativos la establece la Ley Orgánica en sus artículos 15, 16 y 17.

3. *La inderogabilidad singular de los reglamentos*

El artículo 13 de la Ley, además de establecer el principio de la jerarquía y del sometimiento de los actos de jerarquía inferior a los actos de jerarquía superior, le da fuerza de derecho positivo a otro principio, que también consolida el principio de la legalidad, y es el

que se conoce como principio de la inderogabilidad singular de los Reglamentos. Conforme este principio general, los actos administrativos de efectos generales no pueden ser derogadas o vulnerados por actos administrativos de efectos particulares. Ahora bien, la Ley va más allá y establece que los actos administrativos de carácter particular no pueden 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”.

Con esto se establece, también con fuerza de derecho positivo, un principio que hasta la promulgación de la Ley venía siendo manejado sólo a nivel de la doctrina, según el cual un acto de carácter general no puede ser vulnerado por un acto de carácter particular ni siquiera cuando éste es dictado por un órgano superior. Por tanto, si se dicta una Resolución Reglamentaria por un Ministro, este funcionario no sólo no puede vulnerarla con sus actos particulares, sino que el Presidente de la República tampoco puede vulnerar dicha disposición general, con un acto de efectos particulares. En esta forma, si el Ministro quiere apartarse de un acto general para decidir un caso concreto, no puede hacerlo sin antes modificar el acto de efectos generales, mediante otro acto de efectos generales, es decir, tiene que reformar la Resolución y luego que la reforme, es que puede dictar el acto de efectos particulares que desee. Lo mismo sucedería respecto de los actos del órgano superior: si existe una Resolución Ministerial de efectos generales, no puede el Presidente de la República mediante un Decreto de efectos particulares, modificar el acto ministerial de efectos generales; tendría que dictar un Decreto de carácter general o reglamentario, para luego dictar su acto de efectos particulares, pero derogando, previamente, la Resolución o acto general que deseaba modificar. Esta es otra consagración de este importante principio de la inderogabilidad singular de los Reglamentos, aplicable a todos los actos de efectos generales.

4. El valor del precedente y la irretroactividad de los actos administrativos

Por otra parte, también dentro de la consolidación del principio de la legalidad, la Ley Orgánica reguló, en el artículo 11, una serie de principios que rigen la actividad administrativa, y que se refieren a la posibilidad que tiene la Administración de modificar sus criterios de interpretación en su actuación frente a los particulares.

En ese artículo se determina cuál es el valor del precedente administrativo, y se consagra, en forma indirecta, otro principio que es el de la irretroactividad de los actos administrativos.

El artículo 11 señala, en efecto, como principio general, que los criterios establecidos por los distintos órganos de la Administración Pública pueden ser modificados; es decir, la Administración no está sujeta a sus precedentes y, por tanto, ante nuevas situaciones se pueden adoptar nuevas interpretaciones. Pero esta posibilidad de la Administración de modificar sus criterios tiene limitaciones: en primer lugar, la nueva interpretación no puede aplicarse a situaciones anteriores, con lo cual, dictado un acto administrativo en un momento determinado conforme a una interpretación, si luego se cambia la interpretación, no puede afectarse la situación y el acto anterior. Por tanto, el nuevo acto dictado conforme a la nueva interpretación no tiene efecto retroactivo.

Esto, podía considerarse como un principio derivado de la interpretación de la irretroactividad de las Leyes (art. 24 de la Constitución). Sin embargo, a partir de la Ley surgió un asidero para el principio de la irretroactividad de los actos administrativos. Ello, sin embargo, tiene una excepción: la nueva interpretación puede aplicarse, sin embargo, a las situaciones anteriores, cuando fuese más favorable a los administrados y aquí se sigue también, la orientación del artículo 24 de la Constitución, cuando prescribe la retroactividad de las leyes, en materia penal, cuando sea más favorable al reo.

En todo caso, esta posibilidad de modificar criterios administrativos y la limitación, en cuanto a la aplicabilidad de los nuevos criterios a situaciones anteriores, tiene una previsión expresa en el propio artículo 11 de la Ley, al señalar que la modificación de los criterios por la Administración no da derecho a la revisión de los actos definitivamente firmes dictados conforme a los criterios anteriores. En resumen: la Administración puede variar sus criterios, sin embargo, los nuevos criterios no pueden aplicarse a situaciones anteriores, lo que implica que no puede dárseles efectos retroactivos a los actos administrativos. Pero, además, el nuevo criterio que se aplique no le da derecho a un particular a pedir que el acto que lo afectó en un tiempo atrás, sea modificado cuando ese acto ya es un acto definitivamente firme; es decir, la Administración no puede verse compelida, cuando varía de criterio, a modificar sus actos dictados conforme a criterios anteriores, por un pretendido derecho del particular, a que variado el criterio, se aplique ese nuevo criterio a las actuaciones precedentes. Esto, además de la

irretroactividad del acto administrativo, implica la consagración del principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos, es decir, no son libremente revocables, en cuanto a que el particular, en este caso no tiene derecho a pedir que la Administración modifique libremente sus actos.

5. *La sujeción a la cosa juzgada administrativa*

Es precisamente sobre este aspecto del valor de los actos definitivamente firmes, es decir, del valor de la cosa juzgada administrativa, se refiere otro aspecto que consolidó el principio de la legalidad en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Se trata, insistimos, de la obligación que tiene la Administración de someterse a sus propios actos, es decir, de la sujeción a la cosa juzgada administrativa y, por tanto, de la limitación a la revocabilidad de los actos administrativos.

La Ley Orgánica consagra expresamente normas de enorme importancia, sobre todo frente a vicios, prácticas administrativas viciadas y arbitrarias, manifestadas en las más variadas formas, en todos los niveles de la Administración. En efecto, no era infrecuente encontrar en la acción administrativa, actividades mediante las cuales, pura y simplemente, se revocan actos administrativos que están definitivamente firmes y que habían cumplido, inclusive, sus efectos.

Frente a esta realidad había sido el trabajo de la doctrina y de la jurisprudencia el que había salido al paso, planteando el principio de la irrevocabilidad de los actos administrativos cuando son creadores de derechos a favor de particulares y, por tanto, planteando una limitación al poder revocatorio de la Administración.¹⁵ Con la Ley Orgánica, este principio tiene una consagración expresa, aun cuando en forma indirecta y dispersa.

En primer lugar, se deduce por vía de interpretación a contrario del artículo 82. Ese artículo consagra la potestad revocatoria, pero dentro de límites precisos, al establecer que los actos administrativos que *no originen* derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el superior jerárquico. Es decir, en esta norma se consagra el

¹⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos,” en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, octubre-diciembre 1980, pp. 27-30

principio de la revocación de los actos administrativos que no creen derechos o declaren a favor de particulares, con lo cual, por interpretación a contrario, surge el otro principio que había sido trabajado por la jurisprudencia, el de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores o declarativos de derecho.

Así, un acto administrativo que no crea derechos o intereses legítimos puede ser revocado en cualquier momento por la Administración. Al contrario, si el acto administrativo crea o declara derechos a favor de particulares, es irrevocable, y esto se confirma en la propia Ley Orgánica, al sancionarse con el vicio de nulidad absoluta aquel acto administrativo que revoque un acto anterior creador de derechos a favor de particulares. El artículo 19, ordinal 2º establece expresamente que son nulos, de nulidad absoluta, los actos administrativos que resuelvan un caso precedentemente decidido por otro acto administrativo, con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares.

En esta forma, entonces, encontraron consagración legal los principios relativos a la revocación de los actos administrativos que habían sido establecidos para la jurisprudencia, de manera que si el acto no crea derechos a favor de particulares es revocable libremente por la Administración; si el acto crea o declara derechos a favor de particulares, es irrevocable, y si la Administración lo revoca, ese acto revocatorio es nulo, de nulidad absoluta.

En cuanto a los actos viciados de nulidad absoluta, los mismos no pueden surtir ningún efecto y pueden ser revisados en cualquier momento sin ninguna limitación, tal como lo establece el artículo 83, al decir que la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud de parte, *reconocer* la nulidad absoluta de los actos dictados por ella. Por supuesto, la nulidad absoluta, que es uno de los capítulos centrales de la Ley, ahora es algo serio; ya no es el vicio que, sobre todo a nivel del foro, pueda continuar alegándose indistintamente ante cualquier irregularidad del acto administrativo. La nulidad absoluta, como vicio de los actos administrativos, está reducida en la Ley a cinco causas establecidas taxativa y expresamente en el artículo 19: 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. Así, en principio y salvo estos casos lógicos y racionales que son causales de la nulidad absoluta, las demás irregularidades o vicios son causas de anulabilidad y, por tanto, de nulidad relativa.

6. Los límites al poder discrecional

Por último, dentro de la consolidación del principio de la legalidad, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra expresamente, en su artículo 12, los límites al poder discrecional de la Administración.¹⁶ El poder discrecional, sin la menor duda, es esencial para el desarrollo de la actividad administrativa, de manera que puede decirse que no habría posibilidad real y efectiva para la Administración de actuar en el campo de la vida económica y social, si no dispusiese de la libertad legal que le permita apreciar la oportunidad y la conveniencia de ciertas actuaciones y, por tanto, juzgando esta oportunidad y conveniencia, adoptar determinadas decisiones. Por ello, el poder discrecional es esencial para la Administración.

Pero, así como es esencial para la Administración, sin duda, el poder discrecional es la primera fuente de arbitrariedad administrativa. Por eso, la discrecionalidad, lo ha dicho la Jurisprudencia y lo ha trabajado la doctrina, no puede convertirse en arbitrariedad, pero lamentablemente, ha sido muy frecuente que ese límite se traspase y que la acción discrecional sea, en definitiva, una acción arbitraria. Por eso la discrecionalidad requiere de límites; y los mismos sólo habían sido determinados por la Jurisprudencia. La Ley Orgánica,

¹⁶ Véase sobre los poderes discrecionales y sus límites, véase Allan R. Brewer-Carías, “Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas” en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Caracas 1966, pp. 255-278 y en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCAB, N° 2, Caracas 1966, pp. 9-35; Juan Carlos Balzán “Los límites a la discrecionalidad, la arbitrariedad y la razonabilidad de la Administración”, en *Los requisitos y los vicios de los actos administrativos, V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, FUNEDA, Caracas 2000, pp. 61-101; J. M. Hernández Ron, “La potestad discrecional y la teoría de la autolimitación de los poderes”, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nos. 30-31, Caracas 1942, pp. 5-9; J. M. Hernández Ron, “La potestad administrativa discrecional”, en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nos. 35-36, Caracas 1943, pp. 7-11; Gabriel Ruán Santos, *El Principio de Legalidad, la Discrecionalidad y las Medidas Administrativas*, FUNEDA, Caracas, 1998.

ahora, le da valor de derecho positivo a los principios relativos a la discrecionalidad y a los límites de la acción administrativa. El artículo 12 de la Ley, en efecto, expresamente regula estos límites a la discrecionalidad al establecer que cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad administrativa competente (y, ciertamente, ya la Jurisprudencia había reconocido que siempre que la ley deje alguna medida *a juicio* de la autoridad administrativa, hay poder discrecional), dicha medida, es decir, el acto que se adopte, debe mantener la debida proporcionalidad y la adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarias para su validez y eficacia. Este artículo 12, en relación al principio de la legalidad, tiene una riqueza inmensa, sobre todo en cuanto a las posibilidades de controlar la acción administrativa.

A. La proporcionalidad

Por una parte, establece que el acto discrecional debe mantener la debida proporcionalidad, lo cual configura uno de los límites que tradicionalmente la jurisprudencia exigía a la autoridad administrativa frente a la discrecionalidad. El acto discrecional no puede ser desproporcionado, porque la desproporción es arbitrariedad. Si una disposición establece, por ejemplo, que por la infracción de una norma se puede aplicar una sanción entre dos límites, máximo y mínimo, según la gravedad de la falta a juicio de la autoridad administrativa, dentro de su libre apreciación de la situación, la Administración no puede ser arbitraria y aplicar medidas desproporcionadas. La decisión que tome tiene que ser proporcional al supuesto de hecho.

Por supuesto, la proporcionalidad, como límite a la discrecionalidad, no sólo rige respecto de la aplicación de sanciones, sino, en general, respecto de toda medida discrecional que adopte la Administración.

B. La adecuación a la situación de hecho

Pero, además, la ley establece en ese mismo artículo 12, como otro límite a la discrecionalidad, que el acto debe tener adecuación con los supuestos de hecho que constituyen su causa. Es decir, el acto debe ser racional, justo y equitativo en relación a sus motivos.

Ahora bien, ¿qué alcance tiene esta exigencia de que el acto discrecional debe mantener adecuación con sus supuestos hechos? En primer lugar, todo acto administrativo debe tener una causa o motivo, identificado, precisamente, en los supuestos de hecho. Por tanto, la

causa es un elemento esencial del acto; no puede haber acto administrativo sin causa y sin supuesto de hecho. En segundo lugar, que debe haber adecuación entre lo decidido y el supuesto de hecho y para que ello sea cierto, es necesario que ese supuesto de hecho haya sido comprobado, estando la Administración, obligada a probarlo. El acto, por tanto, no puede estar basado simplemente en la apreciación arbitraria de un funcionario. No basta señalar, por ejemplo, que una fábrica contamina para ordenar cerrarla. Si el funcionario considera que una instalación industrial es contaminante tiene que probar que contamina y debe hacer constar en el expediente cuáles son los efectos contaminantes. Esto implica que la carga de la prueba en la actividad administrativa recae sobre la Administración, como principio general muy importante.

Pero además de probar los hechos o la causa del acto, la Administración debe hacer una adecuada calificación de los supuestos de hecho. Si en el mismo ejemplo, lo que la fábrica expelle es un humo no tóxico, por más que el humo salga a la atmósfera, ello no es suficiente para decir que contamina y cerrar la industria. Podría sí, ser el motivo para imponer el uso de filtros adicionales, por ejemplo, pero no puede ser motivo para tomar la medida que se quiera. Por tanto, no sólo se requiere la prueba de los supuestos de hecho, sino la adecuada calificación de los mismos. En estos elementos está, quizás el área más rica de vicios del acto administrativo: el vicio en la causa, en la comprobación de los hechos, en la calificación de los hechos, e inclusive, en la propia existencia del supuesto de hecho. Todo el falso supuesto del derecho procesal encuentra aquí su asidero fundamental en materia de derecho administrativo. Es decir, los actos no pueden partir de falsos supuestos, sino que deben partir de supuestos probados, comprobados y adecuadamente calificados.

Por otra parte, la Administración no puede tergiversar los hechos, que tampoco es infrecuente, sino que debe darle el tratamiento racional a los hechos comprobados técnicamente. Esto también abre toda una serie de límites derivados de la racionalidad, de la justicia y de la equidad en el tratamiento de los procedimientos.

C. La finalidad

El artículo 12, además, exige que el acto discrecional tenga adecuación con los fines de la norma que prevé su emisión por el funcionario. Con esto se consagra legalmente el principio de la necesaria adecuación a la finalidad legal de los actos administrativos, de manera que el funcionario, al dictarlos, no puede desviar esos fines, y

perseguir fines distintos a los previstos en la norma, así sean ellos plausibles desde el ángulo del servicio público. La no adecuación a los fines previstos en la norma da origen al conocido vicio de desviación de poder, previsto expresamente en el artículo 259 de la Constitución.

D. La formalidad

Otro límite al acto discrecional, de acuerdo a la última parte de ese artículo 12, es que debe cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia. Por tanto, el acto discrecional no puede nunca ser arbitrario en sus formas; debe cumplir las formalidades previstas en la Ley.

E. La igualdad

Además, el acto por más discrecional que pueda ser, no puede ser atentatorio del principio de la igualdad, que es un principio constitucional (art. 21). Por tanto, si en un supuesto de hecho se aplicó una medida a un particular, en otro supuesto de hecho igual debe aplicarse igual medida al otro particular. Por tanto, no es libre la Administración de sancionar, como le venga en gana, a los particulares, de acuerdo a su apreciación aislada, en cada caso, sino que debe respetar el principio de la igualdad, de la imparcialidad, frente a las situaciones jurídicas de los particulares, encontrando la imparcialidad asidero en el artículo 30 de la Ley, y encontrando sanción en el principio de la no distorsión de los procedimientos para perjudicar a los particulares, previsto en el propio artículo 3 de la Ley, en conexión con el artículo 100.

IV. LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN LA LEY ORGÁNICA

De acuerdo con el artículo 141 de la Constitución, la Administración Pública se fundamenta en “los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

Estos principios los repite el artículo 10 de la LOAP al precisar que la actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en “los principios de economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y respon-

sabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.” De esta enumeración de principios, se eliminó la previsión que tenía el artículo 12 de la LOAP de 2001, en relación con la necesidad de que la actividad administrativa se efectúe “dentro de parámetros de racionalidad técnica y jurídica.”

En cuanto a la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, la misma enumera en su artículo 5 los siguientes principios conforme a los cuales se deben elaborar los planes de simplificación: La presunción de buena fe del ciudadano; la simplicidad, transparencia, celeridad y eficacia de la actividad de la Administración Pública; la actividad de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos; y la desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de dirección.

En cuanto a la LOPA, en el artículo 30 se enumeraron los siguientes principios del procedimiento administrativo de “principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad”¹⁷.

1. *El principio de la imparcialidad*

En efecto, dentro de los principios generales que rigen el procedimiento administrativo está el principio de la imparcialidad, derivado del principio de igualdad y no discriminación de los administrados, conforme al cual, la Administración, en el curso del procedimiento y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la

¹⁷ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Principios del procedimiento administrativo*, Prólogo de Eduardo García de Enterría, Editorial Civitas, Madrid 1990; “Principios del Procedimiento Administrativo en España y América Latina,” en *200 Años del Colegio de Abogados, Libro Homenaje*, Tomo I, Colegio de Abogados del Distrito Federal, Avila Arte/Impresores, Caracas 1990, pp. 255 -435; *Les principes de la procédure administrative non contentieuse. Etudes de Droit Comparé (France, Espagne, Amérique Latine)*, Prólogo de Frank Moderne, Editorial Economica, París 1992; también publicado en *Etudes de droit public comparé*, Académie International de Droit Comparé, Ed. Bruylant, Bruxelles 2001, pp. 161-274 ; y *Principios del Procedimiento en América Latina*, Universidad del Rosario, Editorial Legis, Bogotá 2003; Allan R. Brewer-Carías, “Principios del Procedimiento Administrativo. Hacia un estándar continental,” en Christian Steiner (Ed), *Procedimiento y Justicia Administrativa en América Latina*, Konrad Adenauer Stiftung, F. Konrad Adenauer, México 2009, pp. 163-199.

balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de otra, sino que debe tomar su decisión únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad de interés general que la motiva.

Este principio regulado el Artículo 30 de la LOPA, exige a la Administración tratar en igual forma a todos los particulares y no puede establecer ningún tipo de discriminación respecto de ellos, ni parcializarse por ninguna posición y debe mantener siempre una posición imparcial. Esto trae dos consecuencias concretas en la Ley. Por una parte, la obligación de respetar el orden que establece el Artículo 34 para la decisión de los asuntos. Ya hemos visto que cuando se introduce una solicitud, debe haber un registro numerado conforme al Artículo 47, y en consecuencia, de acuerdo al Artículo 34, el despacho de los asuntos debe hacerse respetándose rigurosamente el orden en que fueron presentados. Sólo si hay razones de interés público y si se motivan estas razones mediante resolución expresa, puede el Jefe de la Oficina respectiva modificar el orden, dejando constancia en el expediente de los motivos.

2. *El principio de economía*

Otro principio general del procedimiento administrativo previsto en la LOPA es el principio de la economía procesal. En efecto, en general, debe considerarse que los procedimientos se establecen para resolver los asuntos, y no para dilatarlos. Lamentablemente, la distorsión que ha sufrido el procedimiento civil, en muchos casos llevó a considerar al procedimiento civil como un instrumento de dilación y no como un instrumento de solución de problemas. Por en muchos casos ha habido una justicia eterna, de larga duración, comandada, a veces, por jueces que olvidan que su misión fundamental es decidir en el fondo de los asuntos, y que consideran, al contrario, que el procedimiento civil sirve para no decidir. Lamentablemente esto ha ocurrido con frecuencia en el procedimiento civil, quedando de lado el principio de la economía procesal, que exige, al contrario, decisiones en el tiempo más corto posible.

La LOPA, al contrario, puede decirse que, afortunadamente, está imbuida por el principio de la economía procedimental, es decir, por la necesidad de que se decida administrativamente con celeridad y economizando lapsos. Por tanto, si la Ley prescribe formas, es para que se manifieste adecuadamente la voluntad de la Administración, es decir, para que se dicte un acto y no para dilatar las decisiones.

3. *El principio de celeridad*

Vinculado con el principio de oficialidad y también formulado en forma expresa en la LOPA, está el principio de la celeridad, que implica que, si el procedimiento es un asunto de la Administración, es decir, si la Administración es la responsable del procedimiento, el principio consecuencial establecido en garantía de los particulares, es que debe ser desarrollado con la mayor rapidez y celeridad posible. Ello implica, las previsiones sobre actuación de oficio, regulación de plazos y términos y todo el régimen de simplicidad en los trámites.

4. *El principio de la simplicidad y derechos de las personas*

El artículo 12 de la LOAP dispone que la simplificación de los trámites administrativos, así como la supresión de los que fueren innecesarios será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública (se excluye las misiones), así como la supresión de los que fueren innecesarios, todo de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente. Dicha Ley es la Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos de 2008, la cual, sin embargo, sólo se aplica a los “órganos y entes” de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal (art. 2), con lo que quedan excluidas las “misiones.” Dicha Ley, se destina específicamente a desarrollar, en detalle, este principio de la simplificación con el objeto de racionalizar las tramitaciones que realizan las personas ante la Administración Pública; mejorar su eficiencia, pertinencia y utilidad, a fin de lograr mayor celeridad y funcionalidad en las mismas; reducir los gastos operativos; obtener ahorros presupuestarios; cubrir insuficiencias de carácter fiscal y mejorar las relaciones de la Administración Pública con los ciudadanos

En todo caso, estando la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y, en general, de las personas (particulares o administrados), el artículo 6 de la LOAP exige que debe desarrollar su actividad y organizarse de manera que las personas puedan:

- “1. Resolver sus asuntos, ser auxiliadas en la redacción formal de documentos administrativos, y recibir información de su interés por cualquier medio escrito, oral, telefónico, electrónico e informático;
2. Presentar reclamaciones sobre el funcionamiento de la Administración Pública (se entiende, sin el carácter de recursos administrativos);

3. Acceder fácilmente a información actualizada sobre el esquema de organización de los órganos y entes de la Administración Pública, así como a guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones que ellos ofrecen.”

Además, en el artículo 22 de la LOAP, se dispone como principio que la organización de la Administración Pública debe procurar la simplicidad institucional y la transparencia en su estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones inter-orgánicas. La estructura organizativa, además, debe prever la comprensión, acceso, cercanía y participación de las personas de manera que les permitan resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio

5. *El principio de la buena fe*

El principio de la buena fé se ha establecido en los dos sentidos necesarios en las relaciones entre la Administración y el ciudadano: en primer lugar, como presunción de parte del ciudadano en la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (art. 5, “La presunción de buena fe del ciudadano”) lo que implica, por ejemplo, que “en todas las actuaciones que se realicen ante la Administración Pública, se tomará como cierta la declaración de las personas interesadas, salvo prueba en contrario”(art. 23); y en segundo lugar, que la Administración, en si misma, debe actuar conforme al principio de la buena fe, tal como se precisa en el artículo 10 de la LOAP.

6. *El principio de la información general (internet)*

A fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en la LOAP, ésta dispone (art. 11 LOAP) que los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones) deberán utilizar las nuevas tecnologías que desarrolle la ciencia, tales como los medios electrónicos o informáticos y telemáticos, para su organización, funcionamiento y relación con las personas.

En tal sentido, por disposición expresa de la Ley Orgánica, cada órgano y ente de la Administración Pública (no las misiones) debe establecer y mantener una página en internet, que debe contener, entre otra, la información que se considere relevante, los datos correspondientes a su misión, organización, procedimientos, normativa que lo regula, servicios que presta, documentos de interés para las personas, ubicación de sus dependencias e información de contactos (art. 11 LOAP).

7. *El principio de la publicidad de los actos generales*

Todos los reglamentos, resoluciones y actos administrativos de carácter general dictados por los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones) deberán ser publicados, sin excepción, en la *Gaceta Oficial* de la República o, según el caso, en el medio de publicación oficial del Estado, Distrito metropolitano o Municipio correspondiente (art. 12 LOAP). La norma recoge el principio general del comienzo de la eficacia de los actos administrativos de efectos generales (normativos) o de carácter general (destinados a varios sujetos de derecho), sujetándolo a la publicación en la *Gaceta Oficial*.

El artículo 13 LOAP, sin embargo, además de referirse a los reglamentos (siempre de carácter normativo) y a los actos administrativos de carácter general, menciona a las “resoluciones”. Estas, conforme a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (art. 16) son los actos administrativos que emanan de los Ministros del Ejecutivo Nacional, por lo que las mismas, sean o no de efectos generales o de carácter general, deben publicarse en la *Gaceta Oficial*.

En cuanto a los Estados, Distritos Metropolitanos y Municipios, los actos de los mismos de orden normativo o de carácter general, también deben publicarse en la correspondiente “publicación oficial” de las entidades respectivas.

8. *El principio de la sujeción a los planes, metas y objetivos y a la planificación centralizada*

Los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones), en su funcionamiento, deben sujetarse a las políticas, estrategias, metas y objetivos que se establezcan en los respectivos planes estratégicos, compromisos de gestión y lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada (art. 18 LOAP). Igualmente, comprenderá el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados

En particular, la actividad de las unidades administrativas de apoyo técnico y logístico se debe adaptar a la de las unidades administrativas sustantivas de los órganos y entes de la Administración Pública (art. 19).

9. *El principio de la eficacia*

La actividad de los órganos y entes de la Administración Pública debe perseguir el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión, bajo la orientación de las políticas y estrategias establecidas por el Presidente de la República, la Comisión Central de Planificación, por el gobernador, y el alcalde según el caso (art. 19 LOAP).

En todo caso, el funcionamiento de los órganos y entes de la Administración Pública, debe comprender el seguimiento de las actividades, así como la evaluación y control del desempeño institucional y de los resultados alcanzados (art. 18 LOAP).

10. *El principio de la adecuación de los medios financieros a los fines*

La asignación de recursos a los órganos, entes de la Administración Pública y demás formas de organización que utilicen recursos públicos se deben ajustar estrictamente a los requerimientos de su organización y funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos, con uso racional de los recursos humanos, materiales y presupuestarios (art. 20 LOAP).

Los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones) además, deben procurar que sus unidades de apoyo administrativo no consuman un porcentaje del presupuesto destinado al sector correspondiente mayor que el estrictamente necesario. A tales fines, los titulares de la potestad organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública, previo estudio económico y con base en los índices que fueren más eficaces de acuerdo al sector correspondiente, deben determinar los porcentajes mínimos de gasto permitido en unidades de apoyo administrativo (art. 20 LOAP).

Por otra parte, conforme al artículo 21 de la LOAP la dimensión y la estructura organizativa de los órganos y entes de la Administración Pública deben ser proporcionales y consistentes con los fines y propósitos que les han sido asignados. Las formas organizativas que adopte la Administración Pública deben ser suficientes para el cumplimiento de sus metas y objetivos y deben propender a la utilización racional de los recursos públicos.

Excepcionalmente, y sólo en el caso que se requiera la contratación de determinados profesionales especialistas para actividades eventuales y transitorias, los órganos y entes de la Administración

Pública (no las misiones) podrán incorporar asesores cuya remuneración se debe establecer por vía contractual con base en honorarios profesionales u otras modalidades fijadas de conformidad con la ley (art. 21 LOAP).

11. *El principio de la privatización y gestión comunal*

En los casos en que las actividades de los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones), en ejercicio de potestades públicas que por su naturaleza lo permitan, fueren más económicas y eficientes mediante la gestión de los Consejos Comunales y demás formas de organización comunitaria o del sector privado, dichas actividades podrán ser transferidas a éstos, de conformidad con la ley, reservándose la Administración Pública la supervisión, evaluación y control del desempeño y de los resultados de la gestión transferida (art. 20 LOAP).

12. *El principio de coordinación*

Conforme al artículo 23 de la LOAP, las actividades que desarrollen los órganos y entes de la Administración Pública deben efectuarse de manera coordinada y estar orientadas al logro de los fines y objetivos del Estado, con base en los lineamientos dictados conforme a la planificación centralizada.

13. *El principio de cooperación*

Conforme al principio del artículo 136 de la Constitución, los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones) deben colaborar entre sí y con las otras ramas de los Poderes Públicos en la realización de los fines del Estado (art. 24).

14. *El principio de lealtad institucional*

Dispone el artículo 25 de la LOAP que los órganos y entes de la Administración Pública (no las misiones) deben actuar y relacionarse de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deben:

- “1. Respetar el ejercicio legítimo de las respectivas competencias.
2. Ponderar, en el ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados.
3. Facilitar la información que le sea solicitada sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus competencias.

4. Prestar la cooperación y asistencia activa que puedan serles requeridas en el ámbito de sus competencias”.

CONCLUSIÓN

De todas las previsiones antes analizadas, es indudable que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1982 constituyó en Venezuela, el punto de partida para el desarrollo del derecho administrativo contemporáneo, cambiando totalmente la situación tradicional de las relaciones entre Administración y los administrados.

Hasta ese momento, el balance de esas relaciones había estado a favor de la Administración. Casi todos los poderes, potestades y derechos habían estado en manos de la Administración, con muy pocos deberes y obligaciones frente al particular; y el administrado, lo que había encontrado normalmente ante la Administración, eran sólo situaciones de deber, de sujeción, de subordinación, sin tener realmente derechos, ni tener mecanismos para exigir la garantía de su derecho. Por ello, decimos que el balance había estado a favor de la Administración en forma tradicional.

La Ley cambió el balance, y a partir de su vigencia no se trata ya de una situación de poderes administrativos y de ausencia de derechos de los particulares, sino que la Ley establece claramente, un equilibrio entre poderes de la Administración y derechos de los particulares, que se garantizan. Ello, por otra parte, es la esencia del principio de la legalidad y de las regulaciones jurídicas sobre la Administración: el equilibrio que tiene que existir entre poderes y prerrogativas administrativas y derechos de los particulares.

Al cambiar totalmente el balance entre esos dos extremos y establecer un equilibrio, la Ley planteó necesariamente un cambio de actitud en la forma y método del actuar de la Administración. Ya no podía ser la Administración prepotente que concedía dádivas o favores al particular, quien por su parte, no tenía derechos, ni cómo reclamarlos y era aplastado y a veces vejado por la Administración. Esto sin duda cambió, y con ello, surgió la necesidad de un cambio de actitud y de mentalidad. El administrado ya no era un particular indefenso frente a la Administración, sino que en las relaciones jurídicas con ella, ahora aparecía bien armado con muchos derechos legales y con muchos mecanismos jurídicos para garantizar esos derechos y controlar cualquier actitud que significase la desmejora de esas garantías.

Por ello, la Ley Orgánica, produjo un impacto fenomenal en el funcionamiento de la Administración Pública, similar a una revolución administrativa, buscando transformar el desorden y dispersión regulatorio anterior relativo a la actividad administrativa, y convertirlo en un formalismo procedimental positivizado, en el cual comenzaron a encajar los administrados, en una situación colmada de garantías y derechos.

V. LAS EXIGENCIAS DE LA RACIONALIDAD DE LA ACCIÓN ADMINISTRATIVA

El tercer aspecto relativo al alcance de la Ley Orgánica, además de su ámbito de aplicación y de la consolidación del principio de la legalidad, es el relativo a las exigencias de racionalización administrativa que plantea, tanto a la Administración como a los particulares; lo cual se ha complementado con las previsiones de la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos dictada por en 1999 y reformada en 2008.¹⁸

Ahora, en cuanto a las regulaciones contenidas en la Ley Orgánica, las exigencias de racionalidad administrativa se plantean en cuatro aspectos distintos: en la racionalización administrativa, en la información descendente, en el tratamiento del procesamiento y en la organización administrativa.

1. *La racionalización administrativa*

En primer lugar, la ley prevé principios tendientes a lograr una racionalización administrativa. El artículo 32, por ejemplo, señala la necesidad de la uniformidad de documentos y expedientes administrativos, al exigir que deben ser uniformes, de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. Esto impone un enorme esfuerzo administrativo, por uniformizar los documentos administrativos y expedientes, en todo el territorio nacional y en relación a los diversos órganos administrativos. Lo que sí parece evidente es que no puede, cada organismo, por su lado, empezar a inventar documentos y expedientes uniformes.

2. *La información descendente*

Pero además de las normas de racionalización administrativa hay otras también vinculadas a la racionalidad de la Administración,

¹⁸ Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos (Decreto N° 6.265), *Gaceta Oficial*, N° 5.891 Extraordinario de 31-07-2008.

como las relativas al establecimiento de un sistema de información administrativa descendente, particularmente a partir de la consagración en la Constitución de 1999 del derecho ciudadano a la información administrativa (art. 143).¹⁹

En todo caso, la Ley Orgánica impone a la Administración, en el artículo 33, la obligación de informar a los particulares, a cuyo efecto debe preparar y publicar en la *Gaceta Oficial*, Reglamentos e instrucciones referentes a estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de las dependencias. Asimismo, en todas las oficinas al servicio del público, se le debe informar, por los medios más adecuados, sobre los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios.

Se impone, aquí, una obligación a la Administración de informar. Pero en este campo se nos plantea el mismo problema comentado. Si cada organismo comienza a elaborar por su cuenta estos Reglamentos e instrucciones referentes a estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías, el panorama va a complicarse en vez de simplificarse. Aquí también debe uniformizarse la información descendente.

Incluso, se dictó el Reglamento parcial de la Ley Orgánica sobre servicios de información al público y sobre recepción y entrega de documentos (*G.O.* N° 36.199 de 6-5-97).

Pero la Ley, no sólo impone la obligación a la Administración de información al público sobre los fines, competencia y funcionamiento de los distintos órganos, sino que, al consagrar esta obligación de la Administración, establece un derecho del administrado, a ser informado de lo que cada organismo realiza.

¹⁹ Véase en general, Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la actividad interna de la administración y sus formalidades”, en *Revista de Derecho Público*, N° 21, Caracas 1985, pp. 39-43; Allan R. Brewer-Carías, “El derecho administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas”, en *Revista de Derecho Público*, N° 22, Caracas 1985, pp. 5-32; Andrés Álvarez Iragorry, “El derecho de acceso al expediente administrativo (artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Problemas que plantea: Particular referencia a su influencia a la Ley Orgánica de la Administración Central”, en *Revista de la Fundación Procuraduría General de la República*, Caracas 1991, pp. 183-240; Alberto Blanco Uribe, “El derecho a la información y el acceso a los documentos administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 48, Caracas 1991, pp. 47-50.

Este derecho del particular ha buscado cambiar el sistema tradicional de inseguridad que a veces coloca al particular en la posición de seguir un procedimiento a través de un sistema de prueba y error, encontrándose, en cada trámite, que le falta un requisito, que aparece en la actuación siguiente, haciendo interminable el procedimiento, y nugatorio su derecho. La Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos de 1999, reformada en 2008, en este sentido, es un avance notable que debe destacarse.

3. *El tratamiento del procedimiento*

A. *La unidad del expediente*

La Ley Orgánica, además, plantea exigencias de racionalidad en el tratamiento del procedimiento administrativo, y particularmente al establecer el principio de la unidad del expediente. El artículo 31, en efecto, establece que de todo asunto debe formarse un expediente y se mantendrá la unidad de éste y de la decisión respectiva, así intervengan en él diversos Ministerios e Institutos. Ya no se trata, simplemente, de la costumbre que normalmente es impuesta por funcionarios subalternos con buen criterio, de poner en una carpeta los escritos que más o menos se refieren a un asunto, sino que se trata de una tarea de racionalización derivada, derivada, de una exigencia legal, de que haya una unidad del expediente para que exista unidad de la decisión.

Esta exigencia de la unidad del expediente se ratifica en el artículo 51 de la Ley Orgánica, que exige que, al presentarse una petición o solicitud a la Administración, se abra un expediente administrativo, en el cual se deben incorporar todos los documentos, informes o recaudos relacionados con el asunto.

La unidad del expediente tiene una enorme importancia, pues la Administración no podrá llevar, como sucede con frecuencia, dos o más expedientes sobre un asunto, ubicando en uno de ellos los recaudos que considere que pueden ser vistos por el particular, y ocultando otros que puedan favorecer la petición del interesado. Para que tenga sentido y efectividad el derecho de los administrados de tener acceso al expediente y que regula la Ley Orgánica expresamente en su artículo 59, la unidad del expediente es la garantía de ese derecho y del derecho a la defensa.

B. El Registro de presentación de documentos

Por otra parte, en este mismo campo del tratamiento racional del procedimiento, la Ley exige la creación de registros de presentación de documentos en la Administración. Incluso, se dictó el Reglamento parcial de la Ley Orgánica sobre recepción y entrega de documentos (*Gaceta Oficial* N° 36199 de 6-5-97). El artículo 44 de la Ley impone, como obligación, a todos los organismos públicos, el llevar un registro de presentación de documentos, en el cual se deje constancia de todos los escritos, peticiones y recursos que se presenten por los administrados, así como las comunicaciones que puedan dirigir otras autoridades, y remite la organización y funcionamiento del registro, a un Reglamento.

Este Registro tiene una enorme importancia, pues cambia el sistema tradicional de receptoría de correspondencia que se había llevado en los organismos públicos, y que a veces había estado a cargo de funcionarios sin adecuada calificación y cuya función se limitaba, simplemente, a poner un sello de recibo.

Conforme a la Ley, es necesario que el registro esté a cargo de un funcionario, inclusive de nivel profesional, pues de acuerdo al artículo 46 del texto, no sólo debe darse constancia de recibo de todo lo presentado, con indicación del número de registro que corresponda, sino que además, el funcionario debe advertir al presentante las omisiones que tiene en su petición o solicitud. Debe insistirse en que el funcionario está obligado a advertir las omisiones de documentos, para que sean subsanadas por los particulares, lo cual no sólo es una potestad, y al realizar esta advertencia a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen, no puede negarse a recibir la solicitud.

Por otra parte, el número y orden de recibo tiene otra consecuencia, y es la necesidad de que la Administración respete dicho orden de las peticiones en la resolución de los procedimientos que se deriven. El artículo 34 de la Ley señala expresamente que en el despacho de todos los asuntos, se debe respetar rigurosamente el orden en que éstos fueron presentados, con lo cual el Registro tiene el efecto de indicar el orden para la resolución de los problemas; y sólo por razones de interés público y mediante una decisión motivada que debe constar en el expediente, puede el Jefe de la Oficina modificar el orden.

Ahora bien, la organización y funcionamiento del registro de recepción de documentos, conforme a la exigencia del artículo 44 de la Ley, debía establecerse en un reglamento, y a tal efecto, mediante Decreto N° 1.364 de 30-12-81, se dictó el Reglamento del Registro de Presentación de Documentos (*Gaceta Oficial* N° 32.385 de 4-1-82).

C. La producción de documentos en serie

En materia de procedimiento, otras normas tienen relación con la racionalidad administrativa, y entre ellas las que permiten, por ejemplo, las decisiones en serie, en aquellos casos en los cuales la tramitación de asuntos lo justifique. Así, el artículo 35 autoriza a la Administración a utilizar procedimientos expeditos, o medios de producción en serie de actuaciones que sean repetidas o iguales, respetándose las garantías jurídicas de los particulares.

En esta misma producción en serie de actos, respetando las garantías de los particulares, se insiste en el artículo 36 cuando se señala que la obligación de inhibirse del funcionamiento no se puede exigir cuando se trata de expedición de certificados adoptados en serie o conforme a modelos, de manera que resulte en extremo difícil advertir la existencia de una causal de inhibición.

D. La presentación de documentos por correo

Otra norma que ha tenido repercusiones en relación al tratamiento del procedimiento se refiere a la posibilidad de que los documentos se consideren que han sido presentados en tiempo útil, cuando hay lapsos para ello, si son remitidos por correo al órgano competente de la Administración. Esto va a repercutir, sin duda, en el correo. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones, (actualmente, el Ministerio de Infraestructura), dice el artículo 43, debe dictar una reglamentación pertinente para la tramitación de estas documentaciones, y por supuesto, de nuevo, las receptorías de correspondencia de los despachos ejecutivos, tienen que amoldar sus métodos de acción, de manera de poder determinar cuándo una de las documentaciones que viene por correo es un documento que debe ir a un expediente o cumplir un trámite determinado.

4. La determinación de competencias en la estructura jerárquica

Por último, también dentro de estas exigencias de racionalidad administrativa, la Ley exige que se determinen, con precisión, las competencias, y las funciones de los diversos funcionarios en la

estructura jerárquica, a los efectos de la determinación de responsabilidades. Señalábamos anteriormente que la Ley es un texto que busca un balance entre poderes administrativos y derechos de los particulares, inclinándose hacia éstos. Establece muchos derechos de los administrados, cuyos correlativos son las responsabilidades de los funcionarios por omisión, retardo, o distorsión en los procedimientos. Para aplicar las sanciones previstas en el artículo 100 y siguiente de la Ley, resulta necesaria la determinación previa de la responsabilidad, lo que exige una acción también de racionalización en la organización administrativa.

Hasta ahora, la responsabilidad administrativa, en general, está muy diluida, pues en realidad, muchas personas intervienen en los procedimientos y, en definitiva, no se sabe a quién corresponde. Sin embargo, ahora la Ley establece un sistema de responsabilidades y de sanciones, con lo cual habrá de determinarse con precisión la responsabilidad; y esto va a exigir, de nuevo, una tarea amplia de racionalización en cada Ministerio.

Para ello, las delegaciones tienen que ser hechas en forma precisa, de manera que si hay delegación de atribuciones ante los Directores Generales, se diga exactamente cuál es el ámbito delegado para saber quién es el responsable, el Ministro o el Director General. En las delegaciones de firma debe suceder lo mismo: si es a niveles inferiores deberá precisarse con exactitud la delegación de la firma, para saber cuál es el ámbito de la responsabilidad compartida.

Debe que darle mayor importancia de la que se le ha dado a los Reglamentos Internos de los Ministerios, pues es en ellos donde se determina la responsabilidad del funcionario. No hay que olvidar que es precisamente en estos Reglamentos Internos donde debe determinarse qué es lo que corresponde a cada oficina, a cada unidad, a cada sección, a cada departamento, y hasta dónde llega la responsabilidad de cada funcionario. Sin esa precisión de responsabilidad se corre el riesgo cierto de que resulten responsables quienes no lo son, y no respondan quienes realmente deben ser los responsables administrativos por determinadas actuaciones. Esto va a exigir, por tanto, toda una reformulación administrativa que se enmarca dentro de lo que se ha denominado la reforma estructural de la Administración.

New York, mayo 2012

Sección Segunda:

ESPECIAL REFERENCIA AL RÉGIMEN DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1981

Texto tomado de la obra: Allan R. Brewer-Carías, *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Principios del procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica venezolana, Caracas 2002, pp. 137- 236.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece una precisa y detallada regulación concerniente a los actos administrativos, la cual puede analizarse estudiando separadamente, los siguientes aspectos: en primer, lugar, lo relativo a la noción de los actos administrativos y su clasificación; en segundo lugar, los requisitos de validez de los actos; en tercer lugar, la invalidez de los actos administrativos y sus consecuencias; en cuarto lugar, la eficacia de los actos administrativos; en quinto lugar, la revisión de los actos administrativos en vía administrativa; y, por último, el análisis de la cuestión de los actos administrativos tácitos, derivados del silencio administrativo. Veamos todos estos aspectos separadamente.

Sobre los actos administrativos, véase en general, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Administrativa*, Caracas 1964, pp. 99-152; Luis Beltrán Guerra, *El Acto Administrativo. La teoría del procedimiento administrativo*, Caracas 1977; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, pp. 127-163; Hildegard Rondón de Sansó, “Introducción al estudio del acto administrativo” en *Libro Homenaje a la Memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas 1967, pp. 779-792.

La jurisprudencia sobre los actos administrativos puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Vol. 1, Caracas 1976, pp. 165 a 356.

I. LA NOCIÓN DEL ACTO ADMINISTRATIVO

En primer lugar, debemos analizar la noción del acto administrativo de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y esta noción en realidad, exige el análisis de dos aspectos distintos: por una parte, la definición del acto administrativo que regula la Ley, y por la otra, la clasificación que de los actos administrativos se deriva de la Ley Orgánica.

1. *La definición del acto administrativo*

Sobre la definición del acto administrativo en nuestro país, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa en el sistema venezolano” en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Libro Homenaje al Profesor Enrique Sayagués Laso*, Vol. V, Madrid 1969, p. 743 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “La impugnación de los actos administrativos de registro ante la jurisdicción contencioso-administrativa” en *Libro Homenaje a la Memoria de Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas 1975, p. 425 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, p. 391 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos administrativos de efectos particulares” en el Libro del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*, Caracas 1965, p. 170 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso administrativo” en el libro del Instituto de Derecho Público, *El Procedimiento Administrativo*, Vol. IV del Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración, Caracas 1982. En este trabajo se hace una completa revisión de la noción del acto administrativo en la doctrina nacional y en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia y de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, cuya parte pertinente, con el título “La definición del acto administrativo en la doctrina, jurisprudencia y legislación” está destinado a publicarse en el *Libro Homenaje al Profesor Eloy Lares Martínez*, que prepara la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, UCV. Caracas 1982 (en preparación). Véase además, Hoy Lares Martínez, *Manual de Derecho*

Administrativo, Caracas 1978, pp. 139-150; Hildegard Rondón de Sansó, “*Estudio Preliminar*” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 22 y ss.

En cuanto a la jurisprudencia sobre la noción de acto administrativo, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 168-186; y en Mary Ramos Fernández, “*Jurisprudencia Administrativa y Constitucional*” en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas 1980, p. 128; N° 3, Caracas 1980, p. 124; N° 5, Caracas 1981, p. 115; y N° 7, Caracas 1981, p. 149. En la doctrina administrativa, véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, pp. 23-24.

El Artículo 7 de la Ley, en efecto, ha establecido una definición del acto administrativo, incurriendo en lo que tradicionalmente se ha calificado como una falta de técnica legislativa, porque el Legislador, por principio, no debe definir conceptos jurídicos y mucho menos, conceptos jurídicos tan difíciles y controvertidos, como el del acto administrativo.

En todo caso, el Artículo 7 de la Ley, establece lo siguiente: “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”.

Esta definición del acto administrativo, sin duda, recoge lo que la doctrina ha calificado como definición orgánica del acto administrativo; es decir, la definición del acto por el órgano del cual emana. En esta forma, queda clara, de acuerdo al artículo 7 de la Ley, la noción de que el acto administrativo es una declaración de voluntad emitida por los órganos de la Administración Pública. Al acoger esta definición orgánica del acto administrativo, la Ley, en realidad, ha realizado una definición inútil, incompleta y errada, porque en nuestro criterio, en el derecho administrativo venezolano, no es admisible la definición orgánica de los actos administrativos. Comentemos estos tres aspectos.

A. La definición inútil

En primer lugar, estimamos que la definición del Artículo 7 es una definición inútil, ya que queda claro, según lo dice textualmente la Ley, que la definición que se da al acto administrativo es “a los

fines de esta Ley”. Es decir, se define el acto administrativo sólo a los fines específicos de una Ley, la de Procedimientos Administrativos.

Por tanto, ante esta definición, hay que estar consciente sobre cuál es la Ley a cuyos fines se define el acto: la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que, según su Artículo 1º, se destina a regular la actividad de la Administración Pública Nacional, tanto Central, como con autonomía funcional, como de la Administración Pública Descentralizada con forma de derecho público estatal.

En consecuencia, de acuerdo al artículo 1º de la Ley, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se destina a regular la Administración Pública y, en consecuencia, es claro que sólo los actos administrativos que emanan de la Administración Pública pueden ser regulados por la Ley. Por tanto, decir en el Artículo 7 que acto administrativo, a los efectos de esta Ley, son los emanados de la Administración Pública, es absolutamente inútil porque la Ley, en realidad, sólo puede regular los actos administrativos emanados de la Administración Pública. Se trata, por esto, insistimos, de una definición inútil dado el ámbito orgánico de aplicación de la Ley al cual se ha hecho referencia.

B. *La definición incompleta y errada*

Pero además, se trata de una definición incompleta y errada porque, definitivamente, en el ordenamiento jurídico venezolano, el acto administrativo no es sólo el que emana de los órganos de la Administración Pública, sino que de acuerdo a los artículos 259 y 266.5 de la Constitución, así como de acuerdo al articulado de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, acto administrativo es también el acto sublegal que emana de la Asamblea Nacional, por ejemplo, en ejercicio de la función administrativa (nombramiento del Secretario de una Comisión Parlamentaria, por ejemplo), o también el acto que emana de los órganos judiciales, también en ejercicio, por ejemplo, de la función administrativa (nombramiento del personal administrativo del Tribunal Supremo).

En efecto, de acuerdo al ordenamiento venezolano, no sólo la actividad administrativa es una actividad residual, sino que además, puede tenerse como definitivo que no existe una coincidencia entre el acto administrativo, es decir, la actividad administrativa y el órgano que la produce. Por tanto, hemos considerado que constituyen acto administrativo, en primer lugar, las actividades de carácter sublegal realizadas, por supuesto, por la Administración Pública, tanto

en función administrativa, como en función legislativa, como en función jurisdiccional. Este sería el campo normal de la actividad administrativa que regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Pero también se considera como acto administrativo, la actividad realizada por los tribunales de la República en ejercicio de la función administrativa e, inclusive, en ejercicio de la función legislativa cuando dictan, por ejemplo, reglamentos internos.

Y en tercer lugar, además, se considera que también constituyen actividad administrativa y emanan actos administrativos, los casos en los cuales los órganos de la Asamblea Nacional dicten actos de carácter sublegal, en ejercicio de la función administrativa.

Por supuesto, las actividades administrativas cumplidas por la Administración Pública, como complejo orgánico, son las que constituyen el campo normal de aplicación del derecho administrativo y el campo normal de regulación por parte de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pero ello, por supuesto, no puede conducir a negar el carácter de acto administrativo de las actividades señaladas, realizadas tanto por los órganos de la Asamblea Nacional como por los Tribunales.

De lo anterior, por tanto, resulta claro que la noción del acto administrativo en el ordenamiento jurídico venezolano no puede derivarse de una sola definición orgánica, sino que tiene que ser establecida por una combinación de criterios orgánico, material y formal, y no puede condicionarse al ejercicio de una función específica del Estado. Así mismo, los actos administrativos emanan de todos los órganos estatales, es decir, se dictan por todos los órganos estatales en ejercicio de todas las funciones estatales y su individualización no puede estar fundamentada en la utilización del solo criterio orgánico, así como tampoco del solo criterio material, o del solo criterio formal, sino, insistimos, debe resultar de la mezcla y combinación de todos ellos.

No es aceptable la utilización exclusiva del criterio orgánico para definir el acto administrativo, como lo quiso parcialmente hacer el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pues quedarían fuera de la caracterización como actos administrativos, aquellos actos administrativos que dicten los funcionarios de la Asamblea nacional y los funcionarios de los órganos judiciales, por ejemplo, en los casos de administración de personal de estos órganos. En efecto, la Asamblea ha dictado un Estatuto del Personal Administrativo de la misma y lo mismo ha hecho el Tribunal Supremo de

Justicia. Cualquier decisión del Presidente de la Asamblea nacional o el Presidente del Tribunal Supremo de Justicia en relación a la administración del personal que viole y lesione esos Estatutos, constituye un acto administrativo que puede ser, inclusive, recurrido en vía jurisdiccional. Por tanto, no es admisible, insistimos, la sola utilización del criterio orgánico para definir el acto administrativo, como lo hizo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Hemos señalado, sin embargo, que, en realidad, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos define el acto administrativo en sentido orgánico, sólo a los efectos de esa Ley y, por supuesto, sólo a los efectos de la Administración Pública a la cual se aplica la Ley, podría definirse en forma orgánica el acto administrativo. Sin embargo, esa definición incompleta, imprecisa y errada, lo que puede, en algún momento, es conducir a confusión, porque podría pensarse que se trata de una definición universal y general del derecho administrativo, aplicable a otras Leyes como, por ejemplo, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa que regula el contencioso-administrativo de nulidad de los actos administrativos, en cuyo caso, por supuesto, no podría jamás utilizarse el criterio orgánico.

Pero, así como no es aceptable la sola definición del acto administrativo a través de un criterio orgánico, tampoco es aceptable la sola utilización del criterio formal de considerar a los actos administrativos como actos de carácter sublegal pura y simplemente, pues los actos judiciales, es decir, las sentencias, también tienen carácter sublegal.

Por último, tampoco sería aceptable la utilización exclusiva de un criterio material basado en la noción de función administrativa, pues quedarían excluidos de la noción de actos administrativos aquellos que son cumplidos en función legislativa, por ejemplo, los Reglamentos dictados por alguno de los órganos del Poder Ejecutivo o, inclusive, los actos dictados en función jurisdiccional, también por los órganos del Poder Ejecutivo, cuando deciden conflictos entre partes, de acuerdo al Ordenamiento Jurídico, o también los actos administrativos dictados en ejercicio de funciones legislativas por los órganos judiciales cuando dictan, por ejemplo, un reglamento interno.

En todos estos casos, se trata de actos administrativos y que, a otros efectos distintos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, serían actos administrativos propiamente dichos y recurribles ante la jurisdicción contencioso-administrativa.

Por eso hay que señalar que esta definición orgánica del Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es una definición incompleta porque sólo se hace a los efectos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Si al contrario, intentamos definir el acto administrativo científicamente a nivel del ordenamiento jurídico administrativo venezolano y de nuestro derecho administrativo, tenemos que llegar a la conclusión de que para definir el acto administrativo, es necesario combinar diversos criterios, siendo ésta la única forma de reconducir a la unidad la heterogeneidad del acto administrativo.

C. Nuestra definición del acto administrativo

En esta forma, hemos definido el acto administrativo como toda manifestación de voluntad de carácter sublegal, realizada, primero por los órganos del Poder Ejecutivo, es decir, por la Administración Pública, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional; segundo, por los órganos del Poder Legislativo (de carácter sublegal) actuando en ejercicio de la función administrativa; y tercero por los órganos del Poder Judicial actuando en ejercicio de la función administrativa y de la función legislativa. En todos esos casos, la declaración de voluntad constituye un acto administrativo cuando tiende a producir efectos jurídicos determinados, que pueden ser la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individual o general o la aplicación, a un sujeto de derecho de una situación jurídica general.

En esta forma, considerando a todos los actos estatales dentro de una perspectiva global, quedarían excluidos de esta definición de actos administrativos, los actos cumplidos por los órganos del Poder Ejecutivo en función de gobierno, es decir, los actos de gobierno y que no son de rango sublegal sino que, al contrario, son de rango legal. También quedarían excluidos los actos cumplidos por los órganos del Poder Legislativo en función legislativa, como las Leyes, por ejemplo, o en función de gobierno, como serían también las Leyes o los actos parlamentarios sin forma de Ley; o en conexión con la función jurisdiccional como ciertos actos parlamentarios con forma de Ley; o en fin, en función administrativa de rango legal, como serían también ciertas Leyes o de actos parlamentarios sin forma de Ley. Por último, quedarían también excluidos de la noción de acto administrativo, los actos cumplidos por los órganos del Poder Judicial, actuando en ejercicio de la función jurisdiccional, es decir, las sentencias o autos de los tribunales.

Por tanto, de lo anterior resulta que en las definiciones tradicionales del acto administrativo que lo precisan, pura y sistemáticamente, como una declaración de voluntad realizada por la Administración, con el propósito de producir un efecto jurídico, el problema se reduce a determinar qué debe entenderse por Administración: o dicho término se define con un criterio orgánico, identificándose con los órganos de la Administración Pública como incorrectamente lo ha hecho el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; o dicho término se define con un criterio material, identificándolo con el ejercicio de la función administrativa, lo que también produciría una definición incompleta del acto administrativo; o dicho término se define con criterios combinados de orden material, formal y orgánico, como lo hemos hecho anteriormente.

En las dos primeras alternativas, la del criterio orgánico exclusivo como el que utiliza el Artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos o el criterio funcional exclusivo, utilizadas para definir el acto administrativo, quedarían fuera de la calificación científica de actos administrativos diversos actos estatales que ni son judiciales, ni son legislativos ni son de gobierno y que, indudablemente, tienen carácter de actos administrativos.

En la última alternativa que hemos escogido, en cambio, así como todos los actos estatales encuentran su exacta calificación, también todos los actos administrativos cumplidos por la autoridad estatal que sea, encuentran también su debido encuadramiento.

Por tanto, insistimos, el Artículo 7 de la Ley Orgánica, al definir el acto administrativo con el solo criterio orgánico, ha establecido una definición inútil, incompleta e imprecisa, y que, en ningún caso, puede tenerse como base de definición a los efectos de identificar los actos administrativos recurribles en vía contencioso-administrativo, los cuales, de acuerdo a la reiterada jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia y del Tribunal Supremo y a la misma regulación que establece la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, en concordancia con los Artículos 259 y 266.5 de la Constitución, son no sólo aquellos que emanan de los órganos de la Administración Pública, es decir, del Poder Ejecutivo en general, sino también aquellos otros actos administrativos que, como tales, emanan de los órganos del Poder Legislativo y de los tribunales del país.

2. *La clasificación de los actos administrativos*

Sobre la clasificación de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Administrativa*, Caracas 1964, p. 148 y ss.; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1976, p. 127 y ss.; Demetrio Zuleta Bracho, “Actos Jurídicos en la actividad del Estado. Clasificación material. Diferencia”, en *Revista de la Facultad de Derecho, Universidad del Zulia*, N° 40, Maracaibo 1974, pp. 173-179.

En cuanto a la jurisprudencia sobre la clasificación de los actos administrativos, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 186 y ss.; y Tomo V, Vol. I, Caracas 1978, p. 242; y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas 1980, p. 113.

Pero la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de definir el acto administrativo, lo cual nos plantea los problemas anteriormente señalados, al establecer la noción de acto administrativo, a lo largo de su articulado permite establecer diversas clasificaciones de los actos administrativos, según los efectos de los actos, según sus destinatarios, según el contenido de las decisiones, según el sentido de las mismas, según la manifestación de voluntad, según su impugnabilidad y según la ejecución de los actos. Veamos separadamente estos diversos criterios.

A. *Los actos administrativos según sus efectos*

La clasificación de los actos administrativos según sus efectos, la realiza la Ley bajo dos ángulos. En primer lugar, según el contenido normativo o no normativo de los actos y en segundo lugar, según los destinatarios de los actos.

a. **Actos administrativos de efectos generales y actos administrativos de efectos particulares**

Véase Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo de anulación contra los actos de efectos particulares” en el *Libro del Instituto de Derecho Público, El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas 1979, p. 171 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de*

los actos estatales, Caracas 1977, p. 8 y ss.; Eloy Lares Martínez, “Actos generales y actos particulares” en *Libro Homenaje a Rafael Pizani*, Caracas 1979, p. 113-134.

En primer lugar, según el carácter normativo o no normativo de los actos administrativos, estos se clasifican en actos de efectos generales y actos de efectos particulares. Puede decirse así, que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos acoge una primera forma de clasificación de los actos administrativos según sus efectos, en el sentido de que clasifica los actos administrativos en actos normativos (de efectos generales) y en actos administrativos no normativos (de efectos particulares). Esta es la clasificación que de acuerdo a lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, permite distinguir los actos administrativos de efectos generales de los actos administrativos de efectos particulares. Los primeros son aquellos de contenido normativo, es decir, que crean normas que integran el ordenamiento jurídico; en cambio, los segundos, los actos administrativos de efectos particulares, son aquellos que contienen una decisión no normativa, sea que se aplique a un sujeto o a muchos sujetos de derecho. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede decirse que identifica los actos administrativos de efectos generales, con los que ella califica en el Artículo 13 como “actos o disposiciones administrativas de carácter general” y los actos administrativos de efectos particulares a los que la misma norma califica como actos administrativos “de carácter particular”. En esta norma, al prescribir que un acto administrativo de carácter particular no puede vulnerar lo establecido en una “disposición administrativa de carácter general”, lo que está señalando es que un acto de efectos particulares (de contenido no normativo) no puede vulnerar un acto normativo o de efectos generales, acogiéndose, en este Artículo 13, el principio de la inderogabilidad singular de los reglamentos o de los actos administrativos de efectos generales.

Por tanto, puede decirse que, en el artículo 13 de la Ley está la clave para clasificar los actos administrativos, según su contenido o efectos según que sean normativos o no normativos, identificándose los actos de efectos generales, es decir, de contenido o carácter general, con los actos normativos, y en consecuencia los actos de efectos particulares o de contenido o carácter particular, con aquellos que no tienen contenido normativo.

Debe señalarse, además, que esta noción del acto administrativo de carácter general, de efectos generales o de contenido normativo, está recogida en el artículo 72 de la Ley Orgánica al establecerse

expresamente que, estos actos administrativos de carácter general, es decir, los de contenido normativo, son los que deben ser básicamente publicados en la *Gaceta Oficial de la República* para que puedan comenzar a surtir efectos. Excepcionalmente los actos administrativos de carácter particular, es decir, de contenido no normativo, cuando lo exija la Ley, deben ser publicados en la *Gaceta Oficial* para que comiencen a surtir efecto. De acuerdo a esta excepción, el principio general en cuanto a los actos administrativos de carácter particular, es decir, de contenido no normativo, es que estos comienzan a surtir efectos a partir de la notificación a los interesados, de acuerdo al Artículo 73 de la Ley.

b. Actos administrativos generales y actos administrativos individuales

Pero además, en relación a la clasificación de los actos según los efectos, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos también permite clasificarlos según sus efectos, en relación a los destinatarios de los actos.

Así, puede decirse que la Ley Orgánica acoge la clasificación de los actos administrativos, según sus destinatarios, al distinguir los actos administrativos generales de los actos administrativos individuales. Los actos administrativos generales son aquellos que interesan a una pluralidad de sujetos de derecho, sea formado por un número indeterminado de personas o un número determinado; en cambio, los actos administrativos individuales, son aquellos que interesan a un solo sujeto de derecho. Esta distinción estimamos que se acoge en el artículo 72 de la Ley Orgánica al exigirse que también sean publicados en la *Gaceta Oficial de la República* de Venezuela, aquellos actos administrativos que interesen a un número indeterminado de personas, que no sean necesariamente actos normativos o de carácter general. Es decir, esta norma establece indirectamente la diferencia entre el acto de efectos generales o de contenido normativo y el acto general, el cual aun cuando pueda no tener contenido normativo, interese a un número indeterminado de personas. En estos casos, el acto es general porque interesa a un número indeterminado de personas, y no porque tenga necesariamente un contenido normativo. Por supuesto, también el acto general no normativo, puede tener por destinatarios a un número determinado de personas.

El acto individual, al contrario, es el acto destinado a un solo sujeto de derecho, el cual es, además, un acto de efectos particulares, de acuerdo a la clasificación anterior.

B. Los actos administrativos según el contenido

De acuerdo a las normas de la Ley Orgánica también pueden distinguirse los actos administrativos según la decisión que contengan, y esto puede también hacerse bajo dos ángulos: según que la decisión ponga o no fin al asunto administrativo; o según que creen o no derechos o establezcan obligaciones.

a. Actos definitivos y actos de trámite

Sobre la noción de acto definitivo y de trámite, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa” en *Revista del Ministerio de Justicia* N° 54, Caracas 1966, p. 38 y ss.; y Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos individuales” en el *Libro del Instituto de Derecho Público, El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas 1979, p. 179 y ss. Véase además, *Dictámenes de la Consultaría Jurídica*. Contraloría General de la República, Vol. IV, Caracas 1969, p. 340.

En primer lugar, puede distinguirse el acto que pone fin al asunto administrativo, en cuyo caso sería un acto definitivo, del acto de trámite, que no pone fin al procedimiento ni al asunto, sino que, en general, tiene carácter preparatorio. Esta clasificación de los actos administrativos según el contenido, se deduce de los Artículos 9, 62 y 85 de la Ley.

En efecto, el Artículo 9 establece un principio general, y es que todos los actos administrativos de carácter particular, es decir, de efectos particulares, deben ser motivados, salvo los actos de simple trámite. Distingue aquí, por tanto, la Ley, el acto administrativo de trámite, el cual se opone, por supuesto, al acto administrativo definitivo.

El acto administrativo definitivo es, por ejemplo, el que regula el Artículo 62 de la Ley, es decir, el acto administrativo que decida el asunto; o el que se regula en Artículo 85 de la Ley, al hacer referencia al acto administrativo que ponga fin a un procedimiento administrativo.

En definitiva, la distinción, según el contenido de la decisión, se refiere a que el acto administrativo definitivo es el que pone fin a un asunto y en cambio, el acto administrativo de trámite es el de carácter preparatorio para el acto definitivo.

Esta distinción, además, trae una consecuencia importante: sólo los actos administrativos definitivos son los recurribles en vía administrativa de acuerdo al Artículo 85 de la Ley; es decir, los recursos administrativos, de acuerdo a este Artículo, proceden contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento. Excepcionalmente, sin embargo, se admite que pueda intentarse un recurso administrativo contra un acto de trámite, cuando de acuerdo a los mismos términos del Artículo 85, este acto imposibilite la continuación del procedimiento, cause indefensión o prejuzgue como un acto definitivo, aun cuando, en sí no sea un acto definitivo sino un acto de trámite.

b. Actos creadores de derechos o que establecen obligaciones

Otra distinción que la Ley prevé respecto de los actos administrativos y que también se refiere a su contenido, es la que se refiere al acto creador de derechos subjetivos o de intereses personales y legítimos a favor de los particulares, regulados en los Artículos 19.2 y 82 de la Ley, y al acto administrativo que no crea derechos o intereses personales, legítimos y directos a favor de particulares, también regulado en esos mismos Artículos 19.2 y 82 de la Ley. Asimismo, según el contenido, la Ley establece la posibilidad de que se trate de actos que en lugar de crear derechos a favor de particulares, lo que establezcan sean obligaciones a cargo de particulares, y así se los regula en el Artículo 70 de la Ley.

C. *Los actos administrativos según la manifestación de voluntad: actos administrativos expresos y tácitos*

Por otra parte, también pueden clasificarse los actos administrativos, según el tipo de manifestación de voluntad. En efecto, la manifestación de voluntad que produce el acto administrativo, conforme al Artículo 18, debe ser expresa y formal, conteniendo el acto una serie de requisitos que deben manifestarse por escrito. Por tanto, el acto administrativo que regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en principio, es un acto administrativo expreso formalizado según el Artículo 18. Sin embargo, la Ley admite la figura de la manifestación de voluntad tácita de la Administración, derivada del silencio administrativo. Así se establece expresamente en el Artículo 4 de la Ley Orgánica, cuando se prevé que en los casos en los cuales un órgano de la Administración Pública no resolviera un asunto o un recurso dentro de los lapsos que prevé la misma Ley, y

que están consagrados para los asuntos o peticiones en los Artículos 5, 60 y 67 y en materia de recursos administrativos en los Artículos 91, 94 y 99, se considera que ha resuelto negativamente pudiendo el interesado intentar el recurso inmediato siguiente. Por tanto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Artículo 4, consagra el acto administrativo tácito de contenido negativo, derivado del transcurso del tiempo, es decir, del silencio administrativo.

D. Los actos administrativos según su impugnabilidad: Los actos administrativos firmes

En relación a los actos firmes, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa” en *Revista del Ministerio de Justicia* N° 54, Caracas 1966, p. 83 y ss.; y Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos individuales” en el libro del *Instituto de Derecho Público, El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas 1979, p. 180.

Otra clasificación de los actos administrativos que resulta de la Ley, se refiere a la impugnabilidad o no de los actos administrativos, y así se distingue el acto administrativo firme de aquel que no es firme, porque aun puede ser impugnado. El acto que no es firme es el que puede ser impugnado, sea por vía administrativa a través de los recursos administrativos regulados en el Artículo 85 y siguientes, sea por vía contencioso-administrativa. En cambio, el acto firme, es el acto que ya no puede ser impugnado por las vías ordinarias de recurso, y sobre el cual el único recurso que cabe es el recurso de revisión. En ese sentido, el Artículo 97 de la Ley, al regular el recurso de revisión, señala que éste sólo procede contra los actos administrativos firmes, es decir, contra aquellos que no fueron impugnados en su oportunidad, y que, vencidos los lapsos de impugnación, son actos administrativos inimpugnables.

E. Los actos administrativos según su ejecución

Sobre los actos materiales, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 54, Caracas 1966, p. 83 y ss.; y Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, p. 126.

Por último, también en materia de clasificación de los actos administrativos, debe señalarse una clasificación según la ejecución y así se distingue el acto material de ejecución, del acto administrativo formal. El Artículo 78 de la Ley, en efecto, habla de actos materiales de ejecución que puedan menoscabar o perturbar los derechos de los particulares, los cuales no pueden realizarse sin que exista previamente un acto administrativo que sirva de fundamento a dichos actos materiales. Puede decirse en este sentido, que el acto material de ejecución previsto en el Artículo 78, se identifica con el acto de ejecución que regula el Artículo 8 de la Ley.

II. LOS REQUISITOS DE VALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En general, sobre los requisitos de validez de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 121 y ss.; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, p. 151 y ss.; Hildegard Rondón de Sansó, “Estudio Preliminar” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 25 y ss.; Gustavo Urdaneta “Guía de Lectura” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 71 y ss.

La jurisprudencia en la materia puede verse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Caracas 1975, Tomo IV, Vol. I, p. 192 y ss.

Corresponde ahora, analizar el segundo aspecto fundamental de la regulación de los actos administrativos que trae la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, relativo a los requisitos de validez de los actos. La Ley sigue, en efecto, la clasificación doctrinal tradicional al distinguir los requisitos de fondo de los requisitos de forma de los actos administrativos. Veamos separadamente estos diversos requisitos de validez que regula la Ley.

1. *Los requisitos de fondo*

En cuanto a los requisitos de fondo, la Ley, en diversas normas, establece una regulación precisa de los cinco clásicos requisitos de fondo de los actos administrativos: la competencia, la base legal, el objeto, la causa o motivos y la finalidad del acto. Analicemos separadamente estos diversos requisitos del acto.

A. *La competencia*

Sobre la competencia, véase Allan R. Brewer-Carías, *Introducción al Estudio de la Organización Administrativa Venezolana*, Caracas 1978, pp. 62-88; Allan R. Brewer-Carías, “Las Transacciones Fiscales y la indisponibilidad de la potestad y competencia tributaria” en *Revista de Derecho Tributario*, N° 18, Caracas 1967, pp. 1-36.

La jurisprudencia en la materia puede verse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 194 y ss.; y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público* N° 5, Caracas 1981, p. 116.

La competencia es la aptitud de obrar de las personas que actúan en el campo del derecho público, y particularmente, de los sujetos de derecho administrativo. La competencia, en esta forma, determina los límites entre los cuales pueden movilizarse los órganos de la Administración Pública. De acuerdo con la jurisprudencia reiterada de la Corte Suprema de Justicia, la competencia en el campo del derecho público, a diferencia de la capacidad como noción propia del derecho privado, es de texto expreso, por lo que sólo puede ser ejercida cuando expresamente se establece en la Ley, Esto lleva normalmente al funcionario a justificar siempre su competencia cuando dicta un acto administrativo. Por otra parte, la competencia, normalmente, es de ejercicio obligatorio para el funcionario y no puede renunciarse libremente, ni el funcionario puede desprenderse de ella, salvo que tenga una autorización legal expresa. Por eso, por ejemplo, la delegación sólo puede ser realizada cuando la Ley expresamente le atribuye esa competencia al funcionario. Por último, la competencia es normalmente constitutiva del órgano que la ejercita. No es por tanto, una potestad del órgano ejercerla o no, sino que es de la esencia de ese órgano.

Esta competencia puede ser atribuida en la Ley, por razón del territorio, de la materia, del tiempo o del grado o jerarquía que tiene el funcionario, de acuerdo a los diversos niveles de la organización.

La Ley Orgánica, en diversas normas, utiliza la palabra “administración u órgano competente” u otras similares, para determinar la competencia como base de actuación de los órganos administrativos. Por ejemplo, el Artículo 3, al hablar de las obligaciones de los

funcionarios públicos de tramitar los asuntos, indica que la misma abarca los asuntos *cuyo conocimiento les corresponda*. Esta expresión, es sin duda, el signo de la competencia.

Por otra parte, por ejemplo, el Artículo 6 habla de los funcionarios a quienes compete la tramitación de un asunto, con lo cual también hay una referencia directa a la competencia, y el Artículo 12 habla de autoridad competente cuando regula los límites al poder discrecional.

En cuanto a los Ministros y su competencia, el Artículo 5º habla de los Ministros a quienes *corresponda la materia*, indicando allí el principio de tina competencia por razón de la materia. Esto mismo se regula en el Artículo 16 al *hacer referencia a la materia* que corresponde a diversos órganos y exigirse, por ejemplo, en el caso de las Resoluciones Ministeriales que correspondan a más de un Ministro, la necesidad de que la misma sea suscrita por aquellos a quienes concierne el asunto, con lo cual también hace una referencia a la competencia por razón de la materia.

Por su parte, el Artículo 18, ordinal V de la Ley, hace referencia a las desviaciones de la competencia; al exigir que, en caso de que el funcionario actúe por delegación, debe indicar exactamente el número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia, indicándose, por tanto, expresamente, la necesidad de que el funcionario, cuando dicte el acto, en su manifestación externa, deba justificar su competencia. Es decir, deba indicarse la titularidad con que actúan los funcionarios o, en su caso, la delegación que confiere la competencia.

Asimismo, la competencia como requisito de validez de los actos administrativos, está también establecida en forma indirecta en el Artículo 19, ordinal 4, que establece como vicio de nulidad absoluta de los actos administrativos, cuando hubiesen sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, con lo cual se establece, como requisito de validez de los actos, la competencia del titular del órgano que los dicta.

Por otra parte, el Artículo 36 de la Ley, al prescribir la inhabilitación, habla con precisión de la competencia legalmente atribuida, con lo cual da la indicación de que la competencia debe estar establecida en alguna Ley para poder ser ejercida por los funcionarios.

B. La base legal

La jurisprudencia sobre la base legal del acto puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1794 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, 1976, pp. 201-206.

El segundo requisito de validez de los actos administrativos es la base legal del acto que consiste en la necesaria concordancia entre las reglas que definen la competencia, es decir, los poderes de la Administración con las situaciones de hecho necesarias para motivar la decisión.

Es decir, todo acto administrativo debe ser dictado, aplicándose las reglas jurídicas adecuadas, las cuales requieren de una interpretación precisa, y que además, concuerden con la situación de hecho que da origen al acto administrativo. La base legal del acto, por tanto, es la norma o normas del Ordenamiento Jurídico que autorizan la actuación administrativa en relación a un caso concreto específico. Esta base legal del acto constituye lo que se denominan los supuestos legales o los fundamentos legales del acto. Como base legal, además de constituir un requisito de fondo, debe condicionar la motivación como requisito de forma, en el sentido de que ésta debe expresar los fundamentos legales del acto tal como lo exigen los Artículos 9 y 18.5 de la Ley Orgánica.

Se trata, por tanto, de un requisito de fondo de los actos administrativos. No puede dictarse ningún acto administrativo sin que tenga una base legal, es decir, sin que tenga una fundamentación en el ordenamiento jurídico, y esto derivado, además, del señalado principio de la competencia. Es decir, si la competencia no puede presumirse, sino que tiene que ser de derecho estricto y expreso, sólo cuando el ordenamiento jurídico autorice la actuación, el funcionario público puede actuar y sólo puede actuar de acuerdo a las normas que se establecen en relación a las situaciones de hecho que se presenten para adoptar la decisión concreta.

C. La causa o motivo

Sobre los motivos de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Fundamentos de la Administración Pública*, Caracas 1980, Tomo I, p. 206 y ss.; 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, p. 9 y ss.; 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, p. 233 y ss.

La jurisprudencia sobre la causa de los actos administrativos puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 206-212, y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas 1980, p. 136; N° 2, Caracas 1980, p. 115; N° 7, Caracas 1981, p. 149.

El tercer requisito de fondo de los actos administrativos es el elemento causa, es decir, los motivos que provocan la actuación administrativa. En efecto, la Administración, cuando dicta un acto administrativo, no puede actuar caprichosamente, sino que tiene que hacerlo, necesariamente, tomando en consideración las circunstancias de hecho que se corresponden con la base o fundamentación legal que autorizan su actuación.

Por tanto, puede decirse que, en general todo acto administrativo, para que pueda ser dictado, requiere que el órgano tenga competencia; que una norma expresa autorice la actuación; que el funcionario interprete adecuadamente esa norma; que constate la existencia de una serie de supuestos de hecho del caso concreto, y que esos supuestos de hecho concuerden con la norma y con los presupuestos de derecho, y todo ello es lo que puede conducir a la manifestación de voluntad que conduce al acto administrativo.

En tal sentido, los presupuestos fácticos o los supuestos de hecho del acto administrativo, son la causa o motivo de que, en cada caso, el acto se dicte.

El problema de la causa o motivo de los actos administrativos, se resuelve, por tanto, si se busca la razón justificadora del acto; es decir, las circunstancias de hecho que en cada caso autorizan a que un acto administrativo se dicte. La determinación del elemento causa entonces, viene dada por la contestación a la pregunta ¿por qué se dicta el acto? Y resulta que siempre la respuesta estará ubicada en una serie de circunstancias de hecho que se integran como elementos del acto administrativo, a través de esta noción de causa.

En definitiva, por tanto, la causa o motivos del acto administrativo, está configurada por las situaciones de hecho que autorizan la actuación del funcionario y que coinciden con las previstas en los supuestos de hecho que motivan legalmente la actuación.

En este sentido, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos regula en varias normas la necesidad de existencia de estos supuestos o situaciones de hecho que conforman los motivos o causa del acto administrativo. Por ejemplo, en el Artículo 9 cuando prescribe la motivación, exige que esta motivación haga referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto, es decir, a los supuestos de hecho y de derecho; en otros términos, a la causa o motivo y a la base legal del acto.

Asimismo, el Artículo 12 de la Ley Orgánica, al regular los límites al poder discrecional, establece que la decisión que contiene el acto que se dicta, debe tener necesariamente una adecuación con el supuesto de hecho que autoriza la actuación, y este supuesto de hecho que regula el Artículo 12, es precisamente el elemento causa.

Asimismo, cuando se prescriben los requisitos de forma en el Artículo 18 de la Ley y se dice en el ordinal 5º que el acto debe contener una expresión sucinta de los hechos, la Ley está refiriéndose a la motivación como un requisito de forma que consiste en la expresión formal de los motivos, es decir, de las situaciones de hecho o causa de los actos administrativos.

Este requisito de fondo de los actos administrativos, es quizás, uno de los más importantes que se prevén para el control de la legalidad de los actos administrativos. La Administración, insistimos, para dictar un acto administrativo tiene que partir de la existencia de unos supuestos o circunstancias de hecho que justifiquen su actuación, pero a los efectos de que no se convierta en arbitraria la actuación del funcionario, la Administración está obligada, en primer lugar, a comprobar adecuadamente los hechos, y en segundo lugar, a calificarlos adecuadamente para subsumirlos en el presupuesto de derecho que autoriza la actuación.

Esto obliga, por tanto, a la Administración, a realizar, no sólo una labor de constatar la existencia de los presupuestos de hecho sino de probarlos y calificarlos adecuadamente. No puede la Administración presumir los hechos ni, por tanto, dictar actos fundados en hechos que no ha comprobado, porque podría suceder allí que el hecho no exista o que esté inadecuadamente configurado, y podría el acto estar viciado por falso supuesto.

La necesidad de comprobar los hechos como base de la acción administrativa y del elemento causa, está establecida expresamente por ejemplo en el Artículo 69 de la Ley: allí se establece que, en los

procedimientos sumarios, la Administración está obligada a comprobar de oficio “la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto”.

Por tanto, en los procedimientos administrativos, la Administración tiene la carga de la prueba de los presupuestos de hecho, es decir, de la causa y motivos del acto.

Por supuesto, los particulares también pueden probar estos hechos, y así el Artículo 58 de la Ley establece que los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento, pueden ser objeto de todos los medios de pruebas que establecen tanto el Código Civil, como el Código de Procedimiento Civil, así como el Código Orgánico Procesal Penal y otras Leyes especiales.

Por tanto, debe señalarse que la comprobación de la causa, tiene que consistir, normalmente, en la constatación o apreciación de los hechos, por lo que la falsedad de los hechos o su errónea apreciación configura un vicio en la causa.

La causa o motivo como requisito de fondo de los actos administrativos, en todo caso, como lo veremos más adelante, debe distinguirse de la motivación, es decir, de la necesidad de expresión formal de los motivos de los actos administrativos. La necesidad formal de la motivación, considerada ésta como requisito de forma, consiste en que el acto debe tener una necesaria expresión de los motivos, de la causa, es decir, de los presupuestos de hecho, así como de los presupuestos de derecho que motivan la actuación de la Administración.

D. *El objeto o contenido*

El cuarto de los requisitos de fondo y de validez de los actos administrativos, es el objeto o contenido del acto; es decir, el efecto práctico que con el acto administrativo se pretende: por ejemplo, el nombramiento de un funcionario, el decomiso de un bien. En cuanto al objeto, como en relación a todo acto jurídico, en el acto administrativo debe ser determinado o determinable, debe ser posible y debe ser lícito. En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, diversas normas regulan el objeto de los actos administrativos.

En primer lugar, en relación al objeto del acto y a sus requisitos, puede decirse que el Artículo 19.3 los establece al señalar como viciado de nulidad absoluta, todo acto administrativo cuyo contenido u objeto sea imposible o sea de ilegal ejecución. Por tanto, cuando el objeto del acto es en sí mismo un delito o sea de imposible ejecución, el acto administrativo se considera viciado de nulidad absoluta. En

esta norma, por tanto, indirectamente, se prescribe los requisitos del objeto del acto en el sentido de que debe ser posible y lícito, a lo cual habría que agregar como requisito general del objeto, que el acto sea determinado o determinable.

Pero además de los requisitos genéricos del objeto del acto administrativo, en cuanto al contenido del mismo, la Ley prescribe otros elementos formales. Por ejemplo, el Artículo 62 exige que el acto administrativo definitivo, es decir, que decida un asunto, obligatoriamente debe resolver todas las cuestiones que hubiesen sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación. Por tanto, en cuanto al contenido del acto definitivo la Administración no puede eludir su decisión sobre algún asunto planteado, sino que necesariamente tiene que considerar en el acto y, por tanto, tienen que formar parte de su contenido, todos los asuntos que hubiesen sido planteados por los particulares o por la propia Administración, tanto inicialmente como durante la tramitación del procedimiento.

Asimismo, además de regular el contenido de la decisión en el procedimiento constitutivo del acto definitivo, en el Artículo 62, en los Artículos 88 y 89 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se regula cuál debe ser el contenido de la decisión o de los actos administrativos, cuando éstos resuelvan un recurso administrativo. La Ley establece, así, en el Artículo 89, que el órgano administrativo que conozca de un recurso administrativo debe resolver también todos los asuntos que se sometan a su consideración dentro del ámbito de su competencia, o que surjan con motivo del recurso, aun cuando no hayan sido alegados por los interesados. En este caso, se observa que también la Ley prescribe obligatoriamente un contenido de los actos administrativos que decidan recursos administrativos.

E. La finalidad

Sobre la finalidad de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, límites al Poder discrecional de las autoridades administrativas” publicado en *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas 1975, pp. 28 y ss.

La jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en la misma obra, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 200-201.

El quinto de los requisitos de fondo del acto administrativo es la finalidad, pues, toda actividad administrativa en el Estado Moderno, está condicionada por la Ley, siempre, a la consecución de

determinados resultados. Por tanto, la Administración tiene que ceñirse obligatoriamente a los fines prescritos en la Ley, y no puede la Administración buscar resultados distintos a los perseguidos por el legislador, pues la Ley lo que prescribe es el logro de determinado y preciso fin. Por tanto, así como el elemento causa de los actos administrativos se busca preguntando ¿por qué se dicta el acto? el elemento fin del acto administrativo se obtiene preguntando ¿para qué se dicta el acto?

Ahora bien, precisamente, la determinación de este fin del acto es, sin duda, una de las conquistas fundamentales del Estado de Derecho, es decir, la exigencia de que la Administración cuando dicte el acto, se ajuste al fin prescrito en la norma.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos consagra indirectamente este requisito de la finalidad, tanto de los actos administrativos como del procedimiento. En efecto, al regular en el Artículo 12 los límites al poder discrecional, hace referencia al fin de los actos administrativos, como requisito de fondo, al prescribir que la decisión o acto administrativo debe tener una precisa adecuación con los fines de la norma. Es decir, debe estar ajustado a los fines de la norma jurídica, por lo que se presume que todo acto administrativo, cuando se dicta por un funcionario, tiene siempre un fin preciso en alguna norma que integra el ordenamiento jurídico.

Asimismo, puede decirse que la Ley prescribe que debe haber una finalidad del procedimiento prevista en las normas que regulan los procedimientos, y por eso hace responsable al funcionario en aquellos casos en que distorsione el fin del procedimiento. Así, en el Artículo 3 se establece el derecho de los particulares a reclamar ante el superior jerárquico, de la distorsión de cualquier procedimiento; y en el Artículo 100 se regula la sanción que se puede imponer a los funcionarios en caso de distorsión de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo establecidos en la Ley, con lo cual se confirma, en el derecho positivo, la existencia de este quinto elemento de fondo de los actos administrativos que es la finalidad.

2. Los requisitos de forma

Sobre los requisitos de forma, véase la jurisprudencia en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 212-223; y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho*

Público, N° 3, Caracas 1980, p. 128. Véase la doctrina administrativa en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1979*, Caracas 1980, p. 27.

Pero además de los requisitos de fondo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, hace también referencia a los requisitos de forma de los actos administrativos. En general, estos requisitos de forma pueden clasificarse en tres grandes grupos: en primer lugar, las formalidades procedimentales del acto; en segundo lugar, la motivación del acto, y en tercer lugar, los requisitos concernientes a la manifestación externa o exteriorización del acto administrativo (formas).

A. Las formalidades procedimentales

En cuanto a la formación de la voluntad en los órganos colegiados, véase; Adriano Carmona Romay, “Teoría jurídica sobre la formación de la voluntad en los organismos colegiados” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad del Zulia, Maracaibo, 1962, pp. 11-30 y *Dictámenes de la Consultoría Jurídica 1969-1976*, Contraloría General de la República, Tomo IV, 1979, p. 70 y ss.

La jurisprudencia sobre el tema puede verse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 143 y ss.; y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Pública*, N° 5, Caracas 1981, p. 118.

En cuanto a las formalidades procedimentales, uno de los principios que regula la Ley Orgánica, es el principio del formalismo, y tratándose de una Ley reguladora del Procedimiento Administrativo, se erige, por tanto, como requisito de forma del acto, la necesidad de que la Administración, en su actuación, se ciña exactamente a las prescripciones de la Ley Orgánica y, en particular, a las formalidades procedimentales que prescribe. Así, en efecto, el Artículo 1° de la Ley exige que la actividad de la Administración se ajuste a las prescripciones de la Ley; y también, el Artículo 12 señala que, aun en los casos en que se trate de un acto administrativo dictado en ejercicio de un poder discrecional, deben cumplirse los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia, configurándose, por tanto, el procedimiento y las formalidades y trámites, como un requisito de forma de los actos administrativos.

Asimismo, el Artículo 19.4 cuando prescribe la nulidad absoluta como sanción a ciertos vicios de los actos administrativos, establece que procede en los casos en los cuales se hayan dictado los actos, con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido, con lo cual se confirma la necesidad de que los actos se adecuen al procedimiento que la Ley regula.

Más adelante se analizarán las diversas normas, requisitos, trámites y formalidades que conforman el procedimiento administrativo previsto en la Ley Orgánica, por lo que aquí interesa destacar es que el primer requisito de forma de los actos administrativos regulado en la Ley, es la necesaria adecuación de la formación de la voluntad al procedimiento legalmente pautado; procedimiento establecido no sólo para la formación de los actos administrativos, denominado también “procedimiento constitutivo” de los actos, sino también el procedimiento legalmente pautado para la impugnación de los actos administrativos en vía administrativa; es decir, el llamado procedimiento de impugnación de los actos administrativos. En este sentido, puede decirse sin duda que, precisamente, una de las finalidades de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es regular las formalidades del procedimiento administrativo que debe seguirse en la formación de los actos administrativos.

B. La motivación

Sobre la motivación 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, p. 233 y ss.; Hildegard Rondón de Sansó, “La motivación de los actos administrativos” en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. II, Caracas 1970-71, pp. 199-238; Hildegard Rondón de Sansó, “Análisis Crítico de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos” en *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 22, Caracas 1981, p. 19; Hildegard Rondón de Sansó, “Estudio Preliminar” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 37.

La jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, “La motivación de los actos administrativos en la Jurisprudencia Venezolana” en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 33, UCV, Caracas 1966, pp. 151-166; Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y*

Estudios de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 223-268; y en la sección a cargo de Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas 1980, pp. 137-140; N° 2, Caracas 1980, pp. 115-117; N° 3, Caracas 1980, p. 129 y ss.; N° 4, Caracas, 1980, p. 141; N° 5, Caracas 1981, pp. 119-121; N° 6, Caracas 1981, pp. 148-151; y N° 7, Caracas 1981, p. 150.

En cuanto a la doctrina administrativa, véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, pp. 30-31; *idem* 1968, Caracas 1969, p. 9 y ss.; *ibidem*, 1969, Caracas 1970, pp. 23-24; *ibidem*, 1973, Caracas 1974, pp. 92, 334, 393; *ibidem*, 1974, Caracas 1975, p. 117.

Además de la regulación genérica del procedimiento administrativo y sus diversos trámites y formalidades, pueden distinguirse otros requisitos de forma que regula la Ley con precisión, y entre ellos está la necesidad de que el acto administrativo esté motivado, es decir, la motivación de los actos administrativos.

Este requisito de la motivación ha sido establecido expresamente en el Artículo 9 de la Ley Orgánica, con carácter general, al prescribir que todos los actos administrativos de carácter particular, es decir, de efectos particulares, deberán ser motivados excepto los de simple trámite, o salvo disposición expresa de la Ley, y a tal efecto, agrega el Artículo 9, en esa motivación deben nacer referencia a los hechos y a los fundamentos del acto.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al establecer en esta forma la obligación general de motivar los actos administrativos, ha variado substancialmente la tradición jurisprudencial que venía delineándose en los últimos años. Se insiste, la Ley ha establecido con carácter general que, todo acto administrativo de efectos particulares tiene que ser motivado, y las únicas excepciones se refieren a los actos de simple trámite y a los actos respecto de los cuales, por disposición expresa de la Ley, esté excluida la motivación.

La jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia desde hace varias décadas, venía exigiendo el requisito de la motivación, como un requisito de forma de los actos, en el sentido de que ciertos actos administrativos, formalmente, debían expresar tanto la causa o motivo que los inspiraba como los supuestos legales o la base legal del acto; es decir, debían estar suficientemente razonados. Esta motivación se exigía, en primer lugar, respecto de los actos administrativos discrecionales; en segundo lugar, respecto de los actos

administrativos sancionatorios; y en tercer lugar, respecto de los actos que impusieran obligaciones o que restringieran en alguna forma los derechos de los particulares. Este principio general se formulaba, además, en general, salvo que por expresa autorización legal, se excluyera que un determinado acto de esos tipos debía ser motivado. Así sucede, por ejemplo, en materia de la Ley general de Bancos y otros Institutos de Crédito, en la cual se establece, expresamente en su Artículo 11 que la negativa de autorización de funcionamiento de una empresa bancaria no requiere de motivación.

La jurisprudencia, por tanto, no había establecido la necesidad de la motivación para todos los actos administrativos, sino que, básicamente, la establecía para los actos sancionatorios y los que restringieran los derechos de los particulares y, también, para los actos discrecionales, ya que el control de los motivos en los actos discrecionales sólo podía hacerse en la medida en que estos actos fueran motivados; es decir, lo motivos fueran exteriorizados. La Ley Orgánica, sin embargo, ahora ha formulado el principio con una amplitud y generalidad mayores, pues exige la motivación en todo caso, y sólo cuando la Ley expresamente excluya la obligación de motivar, es que ésta no es necesaria en los actos administrativos. Sin duda, este requisito de la motivación resulta innecesario en muchos actos administrativos.

En cuanto a las formalidades de la motivación, ciertamente no se requiere que el acto contenga una exposición detallada y analítica de todo cuanto concierne al mismo, pero eso no implica que no sea necesario que el acto, como lo exige el Artículo 9 de la Ley, haga referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto, o como lo exige el Artículo 18.5, que el acto contenga una expresión sucinta de los hechos, de los fundamentos legales pertinentes y, además, de las razones que hubiesen sido alegadas.

De acuerdo a esta norma, por tanto, la motivación va más allá de la sola expresión sucinta de hechos y de fundamentos legales, y exige que el funcionario analice las razones que hubiesen sido alegadas. En este sentido, por ejemplo, cuando el Artículo 62 exige que el acto administrativo que decida el asunto tiene que resolver todas las cuestiones que se hubiesen planteado, tanto inicialmente como durante la tramitación, implica que deben expresarse esas razones que hubiesen sido alegadas por los interesados y si las mismas se acogen o no por la autoridad administrativa.

C. La exteriorización del acto

Por último, dentro de los requisitos de forma de los actos administrativos, además de la formalidad procedimental y de la motivación, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prescribe determinadas formas en cuanto a la exteriorización de los actos administrativos.

En este sentido la Ley Orgánica, en principio, regula la manifestación expresa de voluntad de la Administración, y por tanto, exige que, como principio general, el acto administrativo sea expreso, y además deba estar revestido de la formalidad legal de constar por escrito, siendo este elemento escrito, una de las garantías fundamentales de los particulares para poder ejercer su derecho a la defensa. Por tanto, así como la motivación es un requisito formal básico para el ejercicio de este derecho a la defensa, también la exteriorización formal del acto que conlleva la motivación debe considerarse como un requisito de validez de los actos y como un requisito para el ejercicio del derecho de la defensa.

El Artículo 18 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ha establecido por primera vez con carácter general en el ordenamiento positivo venezolano, los requisitos que debe contener el acto administrativo en su formulación expresa. Dicho Artículo, en efecto, prescribe diversas formas que son obligatorias cuando se exteriorice un acto administrativo por escrito, al indicar que necesariamente debe contener lo siguiente: Primero, el nombre del Ministerio u organismo al cual pertenece el órgano que dicte el acto; segundo, el nombre del órgano que emite el acto; tercero, el lugar y fecha donde el acto es dictado; cuarto, el nombre de la persona u órgano a quien va dirigido; quinto, la expresión sucinta de los hechos y de las razones que hubiesen sido alegados y de los fundamentos legales del acto; sexto, la decisión correspondiente, si fuera el caso; séptimo, el 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; y octavo el sello de la Oficina.

La Ley exige, además, que el original del respectivo instrumento debe contener la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriben, y sólo en los casos en los cuales la frecuencia de ciertos actos

lo justifique se podrá disponer, mediante Decreto del Presidente de la República, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que, en todo caso, deben ofrecer las garantías de seguridad necesarias.

En esta forma, la Ley ha prescrito los requisitos de forma del acto expreso, y exige que estos actos administrativos contengan todos estos elementos en su exteriorización formal. Pero la Ley, sin duda, no sólo regula los actos administrativos expresos, sino que también regula los actos administrativos tácitos. En efecto, cuando en el Artículo 4 establece que vencidos determinados lapsos sin que se resuelvan los asuntos o recursos, se considerará que la Administración ha resuelto negativamente, la Ley está consagrando el acto administrativo tácito, es decir, la manifestación de voluntad derivada del silencio administrativo con efectos negativos. De acuerdo a esta norma, puede decirse que legalmente se presume que una vez transcurrido un lapso sin que exista una decisión concreta, surge un acto administrativo que es un acto denegatorio de lo solicitado.

La Ley, por supuesto, en estos casos, no prescribe forma alguna de los actos tácitos, sino sólo el transcurso del lapso, como condición para que se produzca esta decisión administrativa tácita negativa derivada del silencio administrativo, y todos esos lapsos previstos en días, tanto para las solicitudes, en los Artículos 5, 60 y 67 de la Ley, como para los recursos administrativos en los Artículos 90, 91, 94 y 99 de la Ley, deben contarse en días hábiles conforme lo exige el Artículo 42 de la misma Ley.

En esta forma, el silencio administrativo, es decir, la inactividad administrativa produce, de acuerdo al Artículo 4, un efecto jurídico, es decir, el efecto de denegar la petición o el recurso formulado, a los solos efectos de garantizar los derechos e intereses del administrado, particularmente su derecho a la defensa.

III. LA INVALIDEZ DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

En general, sobre la ilegalidad de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 58-93; Allan R. Brewer-Carías, “Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el Derecho Venezolano” en *Revista de Administración Pública*, N° 43, Madrid 1964, p. 427 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos individuales” en el libro del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los*

Poderes Públicos en Venezuela, Caracas 1979, pp. 182 a 191; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, pp. 187-200; Lubin Maldonado “Lineamientos formales de la teoría de la ilegalidad” en *Revista de la Facultad de Derecho*, ULA, N° 11, Mérida, 1965, pp. 137-183.

La jurisprudencia sobre los vicios de los actos administrativos, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Vol. I, Caracas 1976, pp. 307-350.

Los actos administrativos son inválidos cuando han violado una norma constitucional o legal o cuando no cumplen los requisitos de validez mencionados. En estos casos, el acto administrativo está viciado de nulidad absoluta o anulabilidad, y es susceptible de ser impugnado tanto en vía administrativa como en vía contencioso-administrativa. En todos estos casos podría decirse que el acto está viciado por contrariedad al derecho y es susceptible de ser anulado. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en esta materia, le ha dado una amplia regulación a los vicios de los actos administrativos, y conforme a sus regulaciones pueden distinguirse tres causas de invalidez de los actos administrativos: la violación del derecho, los vicios de fondo de los actos y por último, los vicios de forma. Veamos separadamente estos diversos vicios o causas de invalidez.

1. La contrariedad al derecho

En primer lugar, los actos administrativos son inválidos y pueden ser anulados, por violación del ordenamiento jurídico que rige la actuación administrativa, es decir, por violación de algunas de las fuentes del derecho administrativo. La “contrariedad al derecho” conforme a la terminología del artículo 259 de la Constitución, es así la primera de las causas de invalidez de los actos.

Pueden distinguirse dos grandes vicios de los actos administrativos, derivados de esta contrariedad al derecho: el vicio de inconstitucionalidad, cuando el acto viole directamente la Constitución, o el vicio de ilegalidad propiamente dicho, que se produce cuando el acto vulnere una Ley u otro cuerpo normativo de rango legal o sublegal.

A. Los vicios de inconstitucionalidad

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977, pp. 131-142.

El vicio de inconstitucionalidad de los actos administrativos se produce cuando un acto vulnera directamente una norma, un principio o un derecho o garantía establecido en la Constitución. En esos casos, el acto sería inconstitucional y susceptible de ser anulado.

Ahora bien, esta vulneración de la Constitución puede producirse en dos supuestos: cuando se viola una norma sustantiva del texto fundamental, como la que garantiza una libertad pública; o cuando se viola una norma atributiva de competencia a los órganos estatales, en cuyo caso estaríamos en presencia de un acto viciado de incompetencia, aun cuando de orden constitucional. En este último supuesto, se trataría de un vicio de fondo, la incompetencia, que analizaremos más adelante.

Interesa ahora retener, solo, los otros casos de violación directa de normas sustantivas de la Constitución, particularmente, las que consagran los derechos y garantías. En efecto, cualquier acto administrativo que vulnera directamente una garantía constitucional es un acto inconstitucional. Por ejemplo, la detención de una persona sin que haya orden escrita y sin que el detenido sea encontrado infraganti, es una vulneración del Artículo 44.1 de la Constitución; el acto administrativo que sea discriminatorio, es decir, que sea contrario a la igualdad, sería violatorio del Artículo 21 del texto fundamental. Por tanto, cualquier acto administrativo de efectos particulares que viole directamente la Constitución, es un acto viciado de inconstitucionalidad y si se trata de la violación de alguna garantía constitucional, el Artículo 25 del texto fundamental declara expresamente dicho acto como nulo y a los funcionarios que los dicten, responsables penal, civil y administrativamente. Este Artículo, en efecto señala; “todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley, es nulo y los funcionarios públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa.” En este caso, es la propia Constitución la que está sancionando con la nulidad, directamente, cualquier acto que viole una garantía constitucional, y en los términos del Artículo 19.1 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, son nulos de nulidad absoluta, los actos administrativos “cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal”. Por tanto, los actos violatorios de normas o garantías constitucionales, son nulos de nulidad absoluta.

Dentro de los vicios de inconstitucionalidad de los actos administrativos, vinculados a la regulación de los derechos y garantías constitucionales, está la violación de la reserva legal. En efecto, la

Constitución, a lo largo de su normativa, reserva a la Ley formal diversas materias, y entre ellas, la limitación o regulación de los derechos y garantías constitucionales; la creación de infracciones y sanciones; y la creación o modificación de contribuciones o tributos. Los dos últimos supuestos han sido recogidos por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y haremos referencia a ellos al hablar de los vicios de ilegalidad. En cuanto a la limitación, restricción o regulación de los derechos constitucionales, todas las normas pertinentes de los Artículos 19 y siguientes del texto fundamental, las reservan a la Ley o a actos con rango y valor de Ley, por lo que todo acto administrativo que limite o regule directamente un derecho o garantía constitucional, es nulo en los términos del Artículo 25 de la Constitución, con vicio de nulidad absoluta conforme al Artículo 19.1 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por otra parte, también estarían viciados de nulidad absoluta, los actos administrativos “acordados por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva”, los cuales calificaba como nulos el Artículo 120 de la Constitución de 1961.

B. *Los vicios de ilegalidad*

Pero además, los actos administrativos son inválidos por violación de la Ley o de las otras fuentes de la legalidad administrativa. En este campo, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, como hemos señalado, consolida el principio de la legalidad, al prever diversos casos de invalidez de los actos administrativos distintos a los derivados de la violación de los requisitos de forma o fondo de los actos administrativos. Estos vicios de ilegalidad, entre otros, serían: la violación de la reserva legal; la violación de la jerarquía de los actos administrativos; la violación de los actos administrativos de efectos singulares; la retroactividad de los actos administrativos; la violación de la cosa juzgada administrativa; la violación de los límites a la discrecionalidad; y las violaciones legales en torno a la ejecución de los actos administrativos.

a. *La violación de la reserva legal*

En materia de sanciones, véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre el sistema de sanciones administrativas en la Ley de Protección al Consumidor” en *Revista de Derecho Público*, N° 7, Caracas 1981, p. 118 y ss.

Como se ha dicho, los actos administrativos serían inválidos en los casos en los cuales vulneren la reserva legal. En este sentido, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos reafirma, legalmente, la reserva legal que se deriva de los Artículo 47.6 y 317 de la Constitución, en el sentido de que nadie puede ser sancionado por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido por la Ley como delito o falta; y de que no puede cobrarse ningún impuesto u otra contribución que no estén establecidos por Ley, ni concederse exenciones ni exoneraciones de los mismos sino en los casos por ella previstos.

En esta misma orientación, en efecto, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos estableció, en el Artículo 10, que ningún acto administrativo puede crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, ni crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley. Por tanto, estarían viciados de ilegalidad e inconstitucionalidad los actos administrativos que creen infracciones y sanciones o que modifiquen las establecidas en las leyes, y los que creen impuestos u otras contribuciones o modifiquen los legalmente establecidos.

b. La violación de la jerarquía de los actos

Hemos visto que la Ley Orgánica, en su artículo 14 define la jerarquía de los actos administrativos, la cual está condicionada por la jerarquía de los órganos administrativos de quienes emanen los actos. La consecuencia de esa jerarquía legalmente establecida es que de acuerdo al Artículo 13 de la Ley, ningún acto administrativo puede vulnerar lo establecido en otro de superior jerarquía; de lo contrario, el acto es inválido y susceptible de ser anulado.

c. La violación de los actos administrativos de efectos generales

Los actos administrativos de efectos generales, es decir, los actos normativos de la Administración, como los reglamentos, son esencialmente derogables o modificables por otros actos administrativos de efectos generales, de acuerdo al principio establecido en el Artículo 7° del Código Civil. Por tanto, esos actos no pueden ser modificados o vulnerados en forma singular, por actos administrativos de efectos particulares. De allí la prohibición contenida en el Artículo 13 de la Ley Orgánica en el sentido de que ningún acto administrativo de efectos particulares puede vulnerar lo establecido en una

disposición administrativa de efectos generales, aun cuando fueren dictados por una autoridad igual o superior a la que dictó el acto administrativo de efectos generales. De lo contrario, el acto es inválido, por ilegal, y sería susceptible de ser anulado.

d. La retroactividad de los actos administrativos

De acuerdo al principio general del derecho contenido en el Artículo 24 de la Constitución y en el Artículo 39 del Código Civil, los actos administrativos cumplen sus efectos hacia el futuro y en principio, no pueden tener efectos retroactivos. Rige en materia de los efectos de los actos administrativos, por tanto, el principio de la irretroactividad, por lo que todo efecto retroactivo de un acto administrativo lo viciaría de ilegalidad.

Este principio, indirectamente, lo recoge el Artículo 10 de la Ley Orgánica al prescribir que si bien la Administración puede modificar los criterios establecidos por sus órganos, para dictar sus actos administrativos, la nueva interpretación que adopte no puede aplicarse a situación anteriores, salvo que fuere más favorable a los administrados. De lo contrario, el acto sería inválido e ilegal, y susceptible de ser anulado.

e. La violación de la cosa juzgada administrativa

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos” en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Caracas 1980, p. 27 y ss.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ha establecido el principio general de que los actos administrativos que originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, son irrevocables una vez que han adquirido firmeza. Ello se deduce de la interpretación a contrario del Artículo 82 de la Ley, con lo cual se otorga valor de cosa decidida a los actos administrativos que originen esos derechos e intereses, de forma tal que no pueden ser revocados ni modificados por la Administración. Al contrario, si un acto administrativo resuelve sobre un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley, se considera que ha violado la cosa juzgada administrativa y se sanciona esa invalidez, con la nulidad absoluta de acuerdo al Artículo 19, ordinal 2° de la Ley Orgánica, Por tanto, los actos administrativos que violen la cosa juzgada administrativa en esos términos son también inválidos.

f. La violación de los límites a la discrecionalidad

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, “Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas” en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 2, UCAB, Caracas 1965, pp. 9-35.

De acuerdo al Artículo 12 de la Ley Orgánica, el ejercicio del poder discrecional por las autoridades administrativas no es ilimitado ni puede conducir a la arbitrariedad, sino que al contrario tiene diversos límites como se ha analizado. En particular, dice el Artículo 12, los actos administrativos discrecionales deben mantener la debida proporcionalidad y adecuación entre su contenido y los supuestos de hecho que conforman sus motivos y deben tener, asimismo, la debida adecuación con los fines de la norma. Por tanto, todo traspaso a los límites a la discrecionalidad, que se derivan de los señalados principios de la racionalidad, proporcionalidad, justicia, equidad e igualdad, vicia el acto administrativo de ilegalidad, y lo hace susceptible de ser anulado.

g. La violación de las normas de ejecución

Los actos administrativos, de acuerdo a lo exigido en el Artículo 8 de la Ley, deben ser ejecutados por la Administración en el término establecido, y a falta de término, deben ser ejecutados inmediatamente. Por lo tanto, la Administración no es libre de establecer modalidades de ejecución o eficacia de los actos administrativos, por lo que la condición y el término requieren de texto expreso que los autorice. En consecuencia, el sometimiento de los efectos de un acto administrativo a condición o término no establecido legalmente vicia el acto de ilegalidad.

Por otra parte, la ejecución de los actos administrativos está sometida a formalidades y a medios de ejecución forzosa expresamente establecidos en los Artículos 78 y 80 de la Ley Orgánica. El incumplimiento de las formalidades o la utilización de medios de ejecución no autorizados legalmente en el Artículo 80 de la Ley Orgánica o en alguna otra ley vicia al acto de ilegalidad, lo haría inválido, y susceptible de anulación.

2. La violación de los requisitos de validez

Hemos señalado que los actos administrativos, para su validez, están sometidos al cumplimiento de una serie de requisitos de fondo y forma. En cuanto a los requisitos de fondo, están la competencia, la base legal, el objeto, la causa y el fin del acto administrativo. Por

tanto, la violación de las exigencias de estos requisitos, da origen a una serie de vicios de fondo de los actos administrativos, que se pueden estudiar en las siguientes categorías: incompetencia, ausencia de base legal, vicio en el objeto, vicio en la causa (abuso o exceso de poder) y vicio en el fin (desviación de poder). Veamos los separadamente.

A. *La incompetencia*

La incompetencia es el vicio que afecta a los actos administrativos cuando han sido dictados por funcionarios o personas que no estén autorizados legalmente para dictarlos, sea en virtud de que carecían de toda competencia, sea en virtud de que se extralimitaron en el ejercicio de las competencias que tenían para otra actuación.

El vicio de incompetencia de los actos administrativos puede dar origen a un vicio de inconstitucionalidad o de ilegalidad, según que las normas atributivas de las competencias tengan rango constitucional o legal. Por eso, debe distinguirse en la incompetencia, la usurpación de autoridad y de funciones, de la extralimitación de atribuciones.

a. *La incompetencia constitucional*

La incompetencia de orden constitucional se produce en dos casos: cuando una persona que carece en forma absoluta de competencia usurpa la autoridad y ejerce sus competencias sin legitimidad alguna; o cuando un funcionario determinado usurpa las funciones atribuidas a otro órgano distinto del Estado. En estos casos, los actos administrativos así dictados están viciados de nulidad, y por ser dictados “por autoridades manifiestamente incompetentes” estarían viciados de nulidad absoluta conforme al Artículo 19.4 de la Ley Orgánica.

a'. *La usurpación de autoridad*

Véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 60 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Caracas 1977, pp. 131 y ss.

De acuerdo al Artículo 138 de la Constitución, “toda autoridad usurpada es ineficaz y sus actos son nulos”. Por tanto, el acto

administrativo dictado con usurpación de autoridad es nulo, no puede producir efectos, y el vicio del mismo conforme a los ordinales 1º y 4º del Artículo 19 de la Ley Orgánica, sería de nulidad absoluta.

Ahora bien, un acto estaría viciado de usurpación de autoridad, cuando una persona, sin ningún tipo de investidura pública, asume una función pública y actúa como un funcionario, caso en el cual el Artículo 138 de la Constitución declara la ineficacia radical y total de tal autoridad usurpada, es decir, de quien sin tener autoridad formalmente concedida, ni título, ni investidura, asume una función, y desempeña las tareas propias de un funcionario. Por ejemplo, cuando una persona usurpa el cargo de Jefe Civil de una población, por más actos que dicte, con las formalidades necesarias, si esa persona no ha tenido nombramiento ni investidura oficial, esos actos que pueda dictar usurpando la autoridad, son actos nulos, viciados de nulidad absoluta, pues de acuerdo al Artículo 137 de la Constitución, sólo pueden ejercerse “atribuciones del Poder Público” de acuerdo a la Constitución y las leyes, y a ellas debe sujetarse su ejercicio. Por ello, si no hay investidura, el acto administrativo sería nulo, por usurpación de autoridad. En tal sentido, un caso típico de usurpación de autoridad se daría cuando, conforme a lo establecido en el Artículo 333 de la Constitución, alguien usurpe el gobierno y derogue la Constitución o ésta se deje de observar por acto de fuerza. En tales casos, los actos de los usurpadores de autoridad, por supuesto, se consideran nulos. Pero el Artículo 333 indirectamente consagra la legitimidad para que una persona aun cuando no esté investida de autoridad pueda colaborar con el restablecimiento de la efectiva vigencia de la Constitución, abriendo así la posibilidad de que en ciertos casos, quien actúa sin autoridad, pero con fines plausibles, tenga legitimidad constitucional para ello. Esto está vinculado a la teoría del funcionario de hecho.

En consecuencia, cuando se habla de usurpación de autoridad, debe señalarse que en este supuesto de vicio de nulidad absoluta de los actos administrativos, se dan ciertas situaciones de hecho que dan origen a lo que se ha denominado la teoría del funcionario de hecho. En efecto, se ha reconocido en la doctrina administrativa que, en ciertas circunstancias excepcionales, ciertas personas, aun cuando no tengan título ni investidura, pueden ejercer algunas actividades públicas con fines de interés general, en situaciones de emergencia, por ejemplo, un terremoto o cualquier calamidad pública.

En estos supuestos, puede resultar necesario que alguien asuma, de hecho, el comando de la situación, en un momento determinado, y que actúe como autoridad, e inclusive que necesite adoptar deci-

siones que hasta puedan causar perjuicios. En estos casos, la doctrina ha considerado que aun cuando no se trate de un funcionario, como es un fin plausible el que persigue, puede reconocerse una obligación del Estado, por ejemplo, de indemnizar los daños que esa persona puede causar.

Por otra parte, para que se dé la teoría del funcionario de hecho, es necesario que se dé la asunción de autoridad por una persona no investida legalmente, con fines de interés general y plausibles, en ciertas circunstancias excepcionales. Pero la teoría del funcionario de hecho, lo único que permite es que el Estado, en ciertos casos, reconozca los actos de quien no tenía autoridad, para proteger a los particulares que actuaron de buena fe; pero formalmente esos actos están contra el orden constitucional.

En todo caso, la usurpación de autoridad conforme a lo que establece el Artículo 138 de la Constitución, es un caso de incompetencia constitucional. Hemos visto que todo acto administrativo debe ser dictado por la autoridad competente, siendo el primer requisito de fondo de los mismos, la competencia. Por tanto, la usurpación de autoridad es una forma de incompetencia; la de mayor gravedad, pues es siempre manifiesta. Por ello, la usurpación de autoridad, como incompetencia constitucional encuadra, sin duda, dentro de lo establecido en el Artículo 19.4 de la Ley Orgánica que sanciona con el vicio de nulidad absoluta, a los actos que “hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes”.

Por otra parte, la usurpación de autoridad, además de viciar a los actos administrativos, acarrea una sanción penal. El artículo 214 del Código Penal establece, en efecto que será castigado con prisión de dos a seis meses “cualquiera que indebidamente asuma o ejerza funciones públicas” e igualmente, esa misma pena se aplicará al funcionario que siga ejerciendo las funciones después de haber sido removido.

b'. La usurpación de funciones

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 60 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, *El control de la constitucionalidad de los actos estatales*, Caracas 1977, pp. 131 y ss.

La jurisprudencia puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 308-329.

Además de la usurpación de autoridad, otro vicio de incompetencia constitucional es la usurpación de funciones. Hemos dicho que la Constitución, en su Artículo 136, establece que cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio deben colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado. Además, la Constitución, en el Artículo 137* exige que las atribuciones del Poder Público deben ejercerse de acuerdo a la Constitución y las Leyes que las definen. Por tanto, de acuerdo a estas normas, las diversas funciones del Estado se establecen en la Constitución y las Leyes, y ellas distribuyen esas funciones a los diversos órganos estatales. Por tanto, todo ejercicio de una función por otro órgano a quien no se le asigne, configuraría un vicio de usurpación de funciones.

En esta forma, la usurpación de funciones se produciría cuando un órgano de una de las ramas del Poder Público ejerce funciones de otro órgano de las ramas del Poder Público y en este contexto, rama del Poder Público debe interpretarse en sentido general, tanto respecto de la división del Poder en las ramas Nacional, Estadal y Municipal; como de la división de cada uno de esos poderes, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Por tanto, si un órgano Municipal ejerce una función atribuida a un órgano de la República, usurpa funciones que la Constitución asigna a otros niveles territoriales; si los órganos del Poder Nacional ejercen funciones Municipales, habría usurpación de funciones municipales. Pero además, dentro de la República, por ejemplo, si un órgano administrativo ejerce funciones legislativas reservadas al Parlamento o funciones judiciales reservadas a los Tribunales, habría también usurpación de funciones. Por tanto, la usurpación de funciones se da en los dos aspectos: territorial y dentro de cada uno de los niveles territoriales, en las invasiones de funciones entre los órganos del Estado, en relación a las funciones que se le asignan constitucionalmente.

En estos casos, la usurpación de funciones es un vicio de orden constitucional, es una incompetencia constitucional. Por ejemplo, se produce cuando la Administración, a nivel nacional, ejerce una función judicial y dicta una sentencia usurpando la labor de los jueces, o

* Art. 137 de la Constitución de 1999.

cuando la Asamblea Nacional, en un momento determinado, usurpa una función administrativa que la Constitución reserva a la Administración. Por ejemplo, si la Asamblea dictase una Ley estableciendo que el la misma es quien nombra a un funcionario de la Administración Pública o del Tribunal Supremo, usurparía una función del Poder Ejecutivo o del Poder Judicial cuyos órganos son quienes tienen la potestad de nombrar y remover sus respectivos funcionarios públicos: allí habría usurpación de funciones administrativas por el Legislador.

Lo mismo sucede entre los diversos niveles territoriales de la organización política. En efecto, la Constitución establece un sistema de descentralización política donde cada nivel tiene sus funciones y tareas propias. Por tanto, la República no puede asumir las funciones de un Estado, ni un Gobernador de Estado puede asumir las funciones de un Municipio. Si se produce esta interferencia, habría también usurpación de funciones.

Ahora bien, la usurpación de funciones también es un vicio de inconstitucionalidad y como tal, consiste, siempre, en una incompetencia manifiesta, que según el Artículo 19, ordinal 4º de la Ley Orgánica, acarrea la nulidad absoluta de los actos administrativos.

Sin embargo, para que exista un vicio de usurpación de funciones en un acto administrativo, como vicio de inconstitucionalidad, tiene que haberse producido una violación directa del texto fundamental; tiene que surgir, si se quiere, un antagonismo directo entre el acto administrativo y la norma constitucional. Ahora bien, en los actos administrativos de efectos particulares, por supuesto, no es frecuente encontrar estas violaciones directas de la Constitución, sin que de por medio exista una Ley, Recordemos el carácter sublegal de la actividad administrativa, y en virtud de ello, en general, en cualquier vicio de usurpación de funciones, éste, normalmente, conlleva la violación de una Ley. Por ejemplo, pensemos en el caso extremo: si un órgano del Poder Ejecutivo dicta una sentencia, habría usurpación de funciones judiciales por el Poder Ejecutivo, y una violación de la Constitución. Sin embargo, con precisión, la competencia de los Tribunales, en esta materia, no está en el texto fundamental sino en el Código Civil, el Código de Procedimiento Civil y la Ley Orgánica del Poder Judicial. Por ello, en ese caso, habría sí, una usurpación de funciones, pero necesariamente también habría vicios de ilegalidad porque se violarían una serie de leyes. El acto administrativo sería nulo, de nulidad absoluta, por incompetencia manifiesta y violación de la Constitución, pero a la vez violaría una serie de normas de rango legal y

precisamente, por violar esas leyes, es que puede decirse que habría vicios de inconstitucionalidad y de usurpación de funciones, vulnerándose en consecuencia, el Artículo 137 de la Constitución. Sin embargo, un acto administrativo no podría violar solo y directamente este Artículo 137 de la Constitución, y por ello es que el Artículo 133 de la anterior Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia prohibía que los recursos de anulación contra los actos administrativos tuvieran como fundamento la sola infracción del Artículo 137 de la Constitución, por lo cual debía, siempre, denunciarse o la violación de otra disposición de la Constitución como directamente infringida por el acto impugnado, o la violación de las normas legales pertinentes infringidas.

b. La incompetencia legal: la extralimitación de atribuciones

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 64 y ss.

La jurisprudencia puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol., I, Caracas 1976, pp. 329-332.

Véase además, la *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1973*, Caracas 1974, p. 119.

Pero además de la incompetencia constitucional, también vicia los actos administrativos, el hecho de que sean dictados por funcionarios incompetentes, sea porque no tenían competencia alguna en la materia o territorio de que se trate, sea porque teniéndola, se extralimiten en el ejercicio de las atribuciones que tenían conferidas.

Pueden distinguirse, entonces, dos subtipos de incompetencia: aquellos casos en los cuales el funcionario ejerce competencias que no le corresponden, porque están asignada a otro órgano del Poder Ejecutivo, en cuyo caso habría una incompetencia directa; y los casos en los cuales el funcionario, ejerciendo la competencia que tiene ilegalmente, se extralimita en la misma, yendo más allá de lo que la Ley le prescribe.

La competencia insistíamos, tiene que ser expresa, y además ella es el límite de la acción del funcionario, por lo que éste no puede hacer nada que no le esté expresamente atribuido en la ley. Por tanto, cuando el funcionario ejerce una competencia que no le está asignada

directamente, o al ejercer la competencia que le está asignada, se extralimita en su ejercicio, en ambos casos habría un vicio de ilegalidad, que afectaría de invalidez a los actos administrativos dictados.

En estos casos, el vicio de ilegalidad puede darse cuando la incompetencia afecta a la materia, al territorio, al grado jerárquico o al tiempo. Por ejemplo, si un funcionario de la Dirección de Prisiones, resuelve un problema relativo al Registro Mercantil, por más que ambos sean funcionarios del Ministerio de Justicia habría una incompetencia por la materia. Además, la incompetencia puede ser por el territorio: un funcionario de la Dirección de protección del Ambiente en un Estado, al otorgar una concesión forestal en otro Estado, incurriría en una incompetencia por el territorio. También habría incompetencia por el grado jerárquico, cuando un funcionario inferior asume las funciones del superior y, asimismo, si el funcionario superior, asume las funciones del inferior, es decir, se avoca a conocer asuntos que estén directamente atribuidos al inferior, sin la autorización expresa de una Ley. Asimismo, siendo la competencia de ejercicio obligatorio, cualquier delegación no autorizada expresamente en la Ley, acarrearía la ilegalidad del acto administrativo dictado.

Ahora bien, la incompetencia legal no produce siempre las mismas consecuencias. Los efectos del vicio del acto dependen, en efecto, de lo manifiesto de la incompetencia, es decir, de que ésta sea burda, evidente o grosera; y en estos casos de incompetencia manifiesta, conforme al Artículo 19.4 de la Ley, se produce la nulidad absoluta del acto.

Ahora bien, determinar lo manifiesto de la incompetencia es una cuestión de hecho y de interpretación, así como del elemento de la competencia que rige el acto. La incompetencia absoluta sobre la materia, evidentemente que provocaría una incompetencia manifiesta: si el Ministro de Educación, por ejemplo, regula los precios de los artículos de primera necesidad. Sin embargo, si dentro del Ministerio de Salud, el Director de Salud Pública dicta una medida que corresponde al Director de Malariología no es tan clara que la incompetencia sea manifiesta y abierta. Por tanto, dependerá de una situación de hecho el saber cuándo hay incompetencia manifiesta y cuándo la incompetencia es relativa, y por tanto, cuándo el vicio de incompetencia produce como consecuencia la nulidad absoluta de los actos administrativos o la nulidad relativa o anulabilidad; y en definitiva, cuándo es o no es convalidable el vicio. Insistimos, se trata de una situación de hecho y, en definitiva, tendrá que ser el Juez conten-

cioso-administrativo, cuando un acto de ese tipo sea atacado por motivos de ilegalidad, quien deba, en cada caso, apreciar la magnitud del vicio.

B. *La ausencia de base legal*

El segundo requisito de fondo de los actos administrativos, lo constituye la base legal, es decir, los presupuestos o fundamentos de derecho del acto. Todo acto administrativo, en efecto, debe tener un fundamento legal y esta exigencia está en el Artículo 18.5 y en el Artículo 9 cuando al exigir la motivación, prescriben que ella debe contener la fundamentación legal del acto, que no es otra cosa sino la expresión formal de un requisito de fondo que es la base legal del acto, es decir, con fundamento en qué norma se dicta el acto. El vicio en la base legal del acto administrativo, ocurre, por ejemplo, cuando el funcionario interpreta erradamente el fundamento legal: piensa que tiene una atribución o determinadas formas de ejercerla e interpreta erradamente la Ley. Además, puede existir el vicio cuando el acto, pura y simplemente, viola o vulnera las normas que le asignan competencia al funcionario, o las aplica mal.

Los vicios en la base legal son siempre vicios de nulidad relativa ya que los casos de nulidad absoluta están determinados en el Artículo 19 de la Ley Orgánica, el cual sólo hace referencia a cinco casos de nulidad absoluta, en cuya enumeración no menciona el vicio en la fundamentación legal.

C. *Los vicios en el objeto*

Otros vicios de los actos administrativos son los vinculados al objeto de los mismos. En efecto, el objeto y su licitud, posibilidad y determinación constituye el tercer requisito de fondo de los actos administrativos, por lo que el tercer grupo de vicios de los actos, además de la incompetencia y de la ausencia de la base legal, lo constituye los vicios en el objeto.

El objeto del acto es el contenido práctico que se quiere obtener con el mismo, es decir, lo constituye, lo que se persigue con el acto. Ese objeto, como el de todo acto jurídico, debe ser determinado, determinable, lícito y posible y, por tanto, la imposibilidad del objeto, su ilicitud e indeterminación, son vicios que afectan los actos administrativos. Por ejemplo, si se nombra a un individuo para ocupar un cargo que no existe, o para un cargo indeterminado, ese acto estaría viciado en el objeto. Ese nombramiento sería de cumplimiento imposible porque no existiría el cargo. Por otra parte, cuando el objeto del

acto sea, por ejemplo, delito, también estaría viciado en el objeto: una orden de un funcionario superior para que el inferior robe o mate, es nula de nulidad absoluta. En estos casos, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en el Artículo 19.3 sanciona con la nulidad absoluta, los actos administrativos cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución. La Ley Orgánica, por tanto, solo sanciona con la nulidad absoluta dos casos: objeto ilícito y objeto imposible, y no hace referencia a la indeterminación del objeto que también es un vicio de los actos administrativos. Sin embargo, como hay que interpretar el Artículo 19 en sentido restrictivo, por la enumeración precisa que hace, el vicio de la indeterminación del objeto sería un vicio que daría origen a la nulidad relativa, pero no a la nulidad absoluta, por lo que sería un vicio subsanable y el acto que lo contenga, convalidable, conforme a los Artículos 20 y 81 de la Ley Orgánica.

D. *El vicio en la causa: el abuso o exceso de poder*

Véase, en particular, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 66 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos individuales” en el libro del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Caracas 1979, pp. 185 y ss.

La jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 339-344; y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas 1980, p. 191; N° 3, Caracas 1980, p. 131.

El cuarto requisito de fondo de los actos administrativos es la causa o los motivos de los mismos, configuradas por los presupuestos de hecho del acto. La causa es la razón justificadora del acto y esa razón, siempre, está vinculada a alguna circunstancia de hecho que va a motivar el acto, por lo que causa y motivo es lo mismo, en los actos administrativos.

Conforme a este requisito, cuando un acto administrativo se dicta, el funcionario debe, ante todo, comprobar los hechos que le sirven de fundamento, es decir, constatar que existen y apreciarlos. Por tanto, todos los vicios que afecten la constatación, la apreciación

y calificación de los presupuestos de hecho, dan origen a vicios en la causa, que la jurisprudencia venezolana denomina “abuso o exceso de poder”. Los hechos que motivan el acto, por ejemplo, pueden ser falsos, y si la Administración los toma como ciertos y dicta un acto, el mismo sería inválido. Además, los hechos pueden ser otros distintos a los que la Administración percibe o califica, en cuyo caso, la errada apreciación o calificación de los hechos, también invalidaría los actos dictados.

La Administración, por tanto, cuando al apreciar los hechos que son fundamento de los actos administrativos, los aprecia o comprueba mal o parte de falsos supuestos, y los dicta, provoca que dichos actos estén viciados en la causa. Por ejemplo, si se nombra un funcionario para un cargo que existe pero que no está vacante, pues está ocupado por un funcionario que no ha renunciado ni ha sido removido, el acto de nombramiento estaría viciado en la causa, pues la Administración apreció erradamente los hechos, al partir del supuesto de que existía una vacante, que no era tal. Por ejemplo, si un acto administrativo sanciona a una persona por una falta que no cometió; ese acto estaría viciado en la causa, pues al dictárselo, hubo una errada apreciación en los presupuestos de hecho, o hubo falsedad de ellos y la Administración lo apreció mal.

Puede haber también vicios en los motivos o presupuestos de hecho cuando la Administración no los prueba o lo hace inadecuadamente; es decir, cuando da por supuestos hechos que no comprueba, partiendo de la sola apreciación del funcionario o de una denuncia no comprobada. Por ejemplo, si se denuncia que un inmueble amenaza ruina, la Administración municipal no puede, pura y simplemente, ordenar su demolición, sino que debe comprobar con elementos técnicos, la situación. Tiene, por ejemplo, que realizar una experticia técnica que determine la ruina, para ordenar la demolición. Por tanto, la Administración no es libre de dar por supuesto determinados hechos, sino que tiene que comprobarlos y luego tiene que calificarlos, para determinar si son suficientes para tomar la decisión administrativa adecuada. Si en el caso citado, el inmueble tiene grietas, ello no basta para ordenar la demolición del inmueble, sino que la Administración tiene que comprobar, adecuadamente, si esas grietas son realmente determinantes del estado de ruina del inmueble.

Sin duda, puede decirse que en el elemento causa es donde están la mayoría de los vicios de los actos administrativos, siendo esta, la

parte más rica en cuanto a las exigencias de legalidad, sobre todo cuando la Administración tiene poder discrecional para apreciar la oportunidad y conveniencia de su actuación.

En efecto, por más discrecional que sea el poder de la Administración, los presupuestos de hecho siempre tienen que comprobarse, y es, precisamente, en este elemento causa del acto, donde están los más importantes límites al poder discrecional que hemos visto. Por ejemplo, hemos dicho que uno de los límites al poder discrecional conforme al Artículo 12 de la Ley Orgánica, es la debida proporcionalidad entre el acto y los supuestos de hecho que lo motivan, y para que haya proporcionalidad, ante todo, la Administración debe apreciar adecuadamente los hechos. Así, cuando la Ley autoriza a imponer una sanción entre dos límites según la gravedad de la falta, la Administración tiene que apreciar dicha gravedad lo que implica la apreciación de los hechos para poder determinar si son o no graves y poder aplicar la sanción. Por eso, el Artículo 12 de la Ley, cuando habla de la discrecionalidad, exige que haya una adecuación entre el contenido del acto y los supuestos de hecho y esta adecuación es, precisamente, que haya una causa probada y exactamente calificada por la Administración.

En todo caso, debe señalarse que los vicios en la causa son vicios que producen la nulidad relativa o anulabilidad de los actos administrativos, conforme se indica en el artículo 20 de la Ley, ya que el Artículo 19 de la misma, no incluye, entre los vicios de nulidad absoluta, a los vicios en los motivos. Por tanto, serían, en principio, vicios convalidables. Sin embargo, ello a veces es imposible: un acto dictado en base a hechos absolutamente falsos e inexistentes no podría jamás ser convalidado, pues los hechos no podrían crearse.

E. El vicio en la finalidad: la desviación de poder

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 69 y ss.

La *jurisprudencia* sobre el tema puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 333-339; y en M. Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional”, en *Revista de Derecho*

Público, N° 3, Caracas, 1980, p. 131. Véase, además, *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1969*, Caracas 1970, pp. 73-75.

El último de los vicios del acto administrativo vinculado a sus requisitos de fondo es el vicio en la finalidad. El acto administrativo, en efecto, debe cumplir siempre, los fines establecidos en la Ley, e inclusive, el mismo Artículo 12 de la Ley Orgánica exige que la decisión administrativa debe mantener siempre la adecuación “con los fines de la norma”, con lo cual define la finalidad como un elemento básico del acto administrativo.

Por tanto, cuando un funcionario dicta un acto, tiene que cumplir los fines que la norma prevé; no puede usar su poder para fines distintos a los previstos en ella, por lo que si el funcionario usa su poder para otros fines distintos a los establecidos, el acto dictado está viciado en la finalidad; vicio que es el denominado en el Artículo 259 de la Constitución, como vicio de desviación de poder. Este Artículo del texto fundamental, en efecto, atribuye competencia a los Tribunales Contencioso-Administrativo para declarar la nulidad de los actos administrativos por contrariedad a derecho, “incluso por desviación del poder”, con lo cual le da una consagración de orden constitucional a este vicio en la finalidad.

Este vicio, en consecuencia, se produce cuando el funcionario que tiene poder y competencia para tomar una decisión en una situación de hecho concreta, sin embargo, toma la decisión no para cumplir los fines previstos en la norma, sino para otros fines. Se trata por ello, de un vicio muy complejo, que exige una prueba, también muy difícil. Aquí no se trata de una incompetencia, de un objeto ilícito, o de una errada apreciación de los hechos, sino de un funcionario con competencia, ante una situación de hecho adecuada y debidamente calificada, y que dicta un acto formalmente perfecto, pero persiguiendo un fin distinto al prescrito en la norma. Por ello, este vicio de desviación de poder no puede presumirse, tiene que ser alegado y probado, lo cual es muy difícil, pues no es simple probar que el funcionario persiguió un fin distinto al autorizado. Por ejemplo, si un funcionario de policía tiene poder para arrestar a las personas que escandalizan en la vía pública por unas horas, y en efecto, ordena el arresto de un escandaloso, no sería fácil probar que el arresto no se hizo para mantener la tranquilidad pública que es lo que la norma le prescribe, sino porque el sujeto era su enemigo y quería vengarse de él.

En este caso, tendríamos un acto formalmente válido, pero estaría viciado de desviación de poder, para cuya comprobación habría que establecer indubitadamente hechos que autorizaran a determinar la desviación, es decir, que la Administración usó su poder para fines distintos a la norma, desviándolo hacia otros fines. Ahora bien, el fin desviado no sólo se produce cuando el funcionario dicta el acto para perseguir un fin personal o particular, sino aún en supuestos en que persiga otra finalidad pública, pero distintas a la que prevé la Ley.

Debe por último mencionarse, que los vicios en la finalidad de los actos, es decir, la desviación de poder no produce la nulidad absoluta de los actos administrativos, sino sólo su anulabilidad conforme a lo establecido en el Artículo 20 de la Ley Orgánica.

3. La violación de los requisitos de forma

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 72 y ss.

La jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 344-347; y en M. Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 5, Caracas 1981, p. 122; y N° 7, Caracas 1981, pp. 155-156.

Los actos administrativos, para su validez, además de tener que ajustarse a la legalidad y de cumplir una serie de requisitos de fondo, deben también cumplir unos requisitos de forma.

Estos son, el cumplimiento de los requisitos y trámites procedimentales para la formación de la voluntad administrativa; en segundo lugar, la exteriorización formal de los motivos a través de la motivación; y en tercer lugar, el cumplimiento de los requisitos formales de esa exteriorización. Los vicios en las formas hacen, así, también, inválidos los actos administrativos y susceptibles de ser anulados. Veamos estos diversos vicios.

A. El vicio en el procedimiento constitutivo

Véase *la Doctrina de la Procuraduría General de la República 1979*, Caracas 1980, p. 27 y ss.

Se ha señalado que los actos administrativos deben ajustarse, para que sean válidos, al procedimiento legalmente establecido, y a

los trámites, etapas y lapsos prescritos en la Ley. Si una consecuencia traerá la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, esa será la definitiva procedimentalización de los actos administrativos.

Por tanto, la violación de las formas procedimentales puede acarrear la invalidez de los actos. Sin embargo, esta violación de formas puede ser de dos clases: la violación de trámites y formalidades, o i violación de los derechos de los particulares en el procedimiento.

a. La violación de trámites y formalidades

En efecto, los actos administrativos dictados por la Administración, cuando ésta ha violado en su formación, una norma del procedimiento administrativo, se puede considerar que estarían viciados en su forma, y serían susceptibles de impugnación.

Pero queda claro que los vicios en el procedimiento siempre serían vicios que podrían producir la anulabilidad o nulidad relativa de los actos administrativos, conforme a lo previsto en el Artículo 20 la Ley Orgánica, y el único caso en el cual un vicio de forma podría llegar a producir la nulidad absoluta del acto, sería cuando el mismo se hubiere dictado “con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido” conforme al Artículo 19.4 de la Ley Orgánica. Aquí no se trataría de la violación de un trámite, requisito y formalidad, ni de varios de ellos, sino de la ausencia total y absoluta del procedimiento legalmente prescrito, es decir, de la arbitrariedad procedimental evidente.

En esta forma, para que un vicio de forma pueda dar origen a la nulidad absoluta de un acto administrativo, es necesario que este se haya dictado, con ausencia total y absoluta del procedimiento que estaba legalmente establecido. Se produce, así, cuando el funcionario hizo caso omiso, totalmente, del procedimiento pautado. No se trata, por tanto, de un vicio de alguna fase del procedimiento o derivado de que no se cumplió un trámite procedimental, sino de la ausencia total y absoluta del procedimiento.

Aparte de este vicio derivado de la ausencia absoluta y total del procedimiento, los vicios del procedimiento, derivados de irregularidades en su tramitación, no dan origen a la nulidad absoluta de los actos dictados, sino a vicios de anulabilidad que podrían alegarse por el interesado.

Estos vicios en el procedimiento y en las tramitaciones, pueden ser de variada naturaleza. Por ejemplo, en la llamada Administración Consultiva, es muy frecuente que las Leyes establezcan como

requisito previo para que un órgano administrativo decida, la necesidad de obtener una opinión o informe previo de otros órganos administrativos. En algunos casos, las leyes exigen la consulta previa obligatoria, distinta a las potestativas o facultativas. Por ejemplo, para que el Ministerio decida un asunto, puede pedir opinión del Consultor Jurídico, pero no está obligado a obtenerla, pues es libre de decidir sin la opinión del Consultor Jurídico. Sin embargo, en otros casos, se prescribe que para tomar una decisión el funcionario debe obtener una opinión previa. Así, por ejemplo, para regular el canon de arrendamiento de un inmueble, el Director de Inquilinato tiene que obtener un dictamen de expertos que determinen el valor del inmueble. En ese caso, la consulta es obligatoria, y su incumplimiento podría dar origen a un vicio de procedimiento. Pero además de ser obligatoria, la Ley puede establecerse que la consulta puede ser vinculante o no vinculante. Es decir, el funcionario puede estar obligado a pedir una opinión o informe, pero puede ser libre de seguirla o no; en otros casos, no sólo el funcionario está obligado a obtener la consulta, sino que además está obligado a decidir siguiendo el dictamen del órgano consultivo. En ese caso, si la consulta es vinculante y el funcionario no sigue el criterio de la opinión, al dictar su acto, habría un vicio en el procedimiento, que provocaría la nulidad relativa de los actos administrativos.

En todo caso, respecto de la administración consultiva, si no hay una ley que lo establezca expresamente, conforme a lo previsto en los artículos 56 y 57 de la Ley Orgánica de Procedimientos, los informes y consultas, en principio, ni son obligatorios ni vinculantes.

También puede haber vicios en el procedimiento, en la formación de la voluntad, sobre todo de los órganos colegiados. En efecto, cuando la decisión administrativa deba adoptarse por un órgano colegiado, por ejemplo, un Concejo Municipal o un Consejo de Facultad, la Ley somete a una serie de formalidades precisas el funcionamiento de los órganos colegiados: por ejemplo, se necesita formular una convocatoria; elaborar previamente un orden del día; se requiere de un *quorum* para reunirse, y para decidir; se prescriben formalidades de la discusión y de la decisión, y entre ellas, la elaboración de actas de las sesiones, etc.

Por tanto, en la formación de la voluntad del órgano colegiado las normas que la regulan prescriben una serie de requisitos formales, cuya violación acarrea, también, vicios en el procedimiento, que darían origen a la nulidad relativa de los actos.

b. La violación de los derechos de los particulares en el procedimiento

Hemos señalado que una de las innovaciones fundamentales de la Ley Orgánica al regular el procedimiento administrativo, consistió en la consagración, con fuerza de derecho positivo, de una serie de derechos de los interesados en el procedimiento que, hasta ahora, sólo se habían consagrado jurisprudencialmente, como principios generales del derecho.

Entre esos derechos de los interesados en el procedimiento se destaca, ante todo, el derecho a la defensa, derivado del Artículo 49 de la Constitución. Esto llevó al Legislador a consagrar, en la Ley, normas precisas para asegurar a los interesados el derecho a ser oído (Artículos 49 y 68), el derecho a hacerse parte en un procedimiento (Artículo 23), el derecho a ser notificado (Artículos 48 y 73); el derecho a tener acceso al expediente administrativo (Artículo 59); el derecho a presentar pruebas (Artículos 48 y 58), y el derecho a ser informados de los medios disponibles para su defensa (Artículos 73 y 77).

Pues bien, la violación por la Administración, en cualquier procedimiento administrativo, de cualesquiera de estos derechos de los particulares en el procedimiento, provocaría la invalidez del acto administrativo y lo haría susceptible de anulación. Los vicios del acto, en estos casos, también serían vicios de nulidad relativa, en los términos del artículo 20 de la Ley Orgánica.

B. El vicio en la motivación

Véase en particular, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 74 y ss.; y 124 y ss. Véase la bibliografía referida al comentar supra el requisito de la motivación como requisito de validez de los actos administrativos.

La jurisprudencia puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Vol. I, Caracas 1976, p. 223 y ss. Véase, además, *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1979*, Caracas 1980, pp. 22 y 27.

Tal como se ha señalado, la Ley Orgánica ha previsto en sus Artículos 9 y Artículo 18.5, la obligación que tiene la Administración

de expresar formalmente los motivos que tuvo para dictar el acto, es decir, la necesidad de motivar sus actos mediante la expresión de los hechos y de los fundamentos legales del acto, así como de las razones que hubieren sido alegadas por el interesado.

Este requisito, en esta forma, se ha establecido con carácter general para todos los actos administrativos, salvo para los actos de simple trámite o aquellos respecto de los cuales la Ley, expresamente, excluya la motivación.

El acto de trámite, como lo dice su nombre, es un acto de tramitación en el procedimiento y se diferencia del acto definitivo en que este es el que pone fin a un asunto, el que concluye el procedimiento ante la Administración. Los actos de trámite son los actos preparatorios para tomar una decisión, por ejemplo, el acto por el cual se ordena notificar a un particular, o se ordena evacuar ciertas pruebas, pedir unos informes o nombrar peritos. En cambio, el acto definitivo es el que pone fin al asunto, y este es el que tiene que ser motivado, salvo que la Ley expresamente excluya de esta obligación. Por ejemplo, el artículo 10 de la antigua Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito establecía, que el Ejecutivo Nacional debía resolver las solicitudes de autorización para la promoción y funcionamiento de los Bancos, tomando en consideración las condiciones económicas y financieras, generales y locales, la honorabilidad y solvencia económica de los solicitantes, directores y administradores propuestos, así como la capacidad técnica de estos últimos y los informes, tanto de la Superintendencia de Bancos como del Banco Central de Venezuela, agregando en su parte final, que esas solicitudes podían ser negadas “sin que tenga que dar razón alguna a los interesados”, es decir, sin necesidad de motivar la negativa.

En consecuencia, en ausencia de una norma legal que excluya la motivación, todo acto administrativo definitivo tiene que ser motivado, mediante la expresión de los presupuestos de hecho y de derecho que le sirvieron de fundamento, y la ausencia de motivación o la deficiencia de la misma, vicia los actos administrativos, en un vicio que conforme al artículo 20 de la Ley Orgánica, origina la anulabilidad del acto administrativo, y por tanto, se hace susceptible de ser impugnado.

Debe señalarse que la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia había venido exigiendo que sólo los actos que afectaran los derechos e intereses de los particulares, incidiendo en la esfera jurídica propia de un particular, como los actos sancionatorios, o los revocatorios, debían ser motivados. Parece, en efecto, lógico

que cuando la Administración impone una multa, o una sanción, o le quita o restringe un derecho a un particular en alguna forma, debe exigirse la motivación. Pero la Ley Orgánica, en el Artículo 9, fue mucho más allá y ha impuesto la motivación, materialmente, respecto a todos los actos administrativos siendo la excepción el caso de los actos de trámite, o cuando la Ley expresamente exima de la obligación de motivar.

En todo caso, el vicio en la motivación es un vicio de nulidad relativa, y que, además, puede dar origen, normalmente a la violación del derecho a la defensa. En efecto, si la Administración dicta un acto, por ejemplo, sancionatorio o revocatorio, sin motivarlos, su destinatario no tendría cómo defenderse. Por ello, el vicio de la motivación, acarrea siempre la vulneración del derecho a la defensa, cuando por ausencia de motivación el particular se encuentra indefenso ante la Administración y ante los propios Tribunales, donde no puede fundamentar realmente sus alegatos de defensa, porque no se le han comunicado los motivos del acto impugnado.

C. Los vicios en la exteriorización del acto

El tercero de los vicios de forma de los actos administrativos se produce en la exteriorización de los mismos, al violarse los requisitos previstos para su emisión. En efecto, el Artículo 18 de la Ley, por primera vez en nuestro ordenamiento, enumera con precisión qué es lo que debe contener un acto administrativo desde el punto de vista de la forma, y entre esos requisitos están: el nombre del organismo al cual pertenece el órgano que dicte el acto; nombre del órgano; lugar y fecha del acto; la persona a quien va dirigido; la motivación del acto; cuál es el contenido o la decisión respectiva; los funcionarios que lo suscriben, la firma autógrafa y el sello de la oficina.

La violación de alguno de estos requisitos del Artículo 18, también daría lugar a una irregularidad del acto y a un vicio de forma, que sólo podría dar origen a un vicio de nulidad relativa de los actos administrativos.

4. Consecuencias de la ilegalidad

En *general*, sobre las nulidades de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 87 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre las nulidades de los actos administrativos” en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas 1980, pp. 45-50; Tomás Gibbs,

“Nulidad de los actos administrativos por ilegalidad o abuso de poder. El problema de la Constitución *Nacional*”, en *Revista de Derecho y Legislación*, Tomo XXIX, Caracas 1940, pp. 187-194; Tomás Ramón Fernández, *La nulidad de los actos administrativos*, Caracas 1979; Hildegard Rondón de Sansó, “Estudio Preliminar” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 28 y ss.

La *jurisprudencia* en la materia puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 348 y ss.

Véase, además, la doctrina administrativa en la materia en *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, p. 33; *idem* 1966, Caracas 1967, pp. 22-23; *ibidem* 1968, Caracas 1969, p. 26.

Ahora bien, no todos los vicios de los actos administrativos, que constituyen ilegalidades, producen las mismas consecuencias jurídicas. Por ello, interesa, además de estudiar las formas de la ilegalidad, analizar sus consecuencias. De acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las ilegalidades, derivadas de los vicios o irregularidades de los actos administrativos, dan origen a dos tipos de consecuencias: la nulidad absoluta de los actos, y la nulidad relativa de ellos, llamada también anulabilidad. La Ley Orgánica, con su regulación, puede decirse que pone fin, en buena parte, a las discusiones doctrinales que se habían sucedido con motivo del estudio de las irregularidades de los actos administrativos.

Ahora la Ley prescribe, con precisión, las consecuencias de las diversas violaciones por los actos administrativos del ordenamiento jurídico: la nulidad absoluta y la nulidad relativa, a cuyo estudio dedicaremos las líneas que siguen.

A. La nulidad absoluta

Sobre la nulidad absoluta véase en particular, Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, pp. 190 y ss. Véase la jurisprudencia citada en M. Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional”, en *Revista de Derecho Público*, N° 3, Caracas 1980, p. 132 y ss.

La nulidad absoluta es la consecuencia de mayor gravedad derivada de los vicios de los actos administrativos, y que provoca que estos no puedan, en forma alguna, producir efectos, pues el acto o, de

nulidad absoluta, se tiene como nunca dictado; por ello, nunca podría ni puede producir efectos. Por eso la doctrina habla, en estos casos, de vicios de orden público y califica a los actos administrativos como actos inexistentes.

La nulidad absoluta, por tanto, es un vicio de tal importancia que afecta a los actos administrativos en casos realmente graves. Por ello, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su Artículo 19 ha identificado, con precisión, los casos en los cuales se produce este vicio de nulidad absoluta. Veamos, por tanto, en primer lugar, estos casos, para luego analizar los efectos de la nulidad absoluta.

a. Los diversos casos de nulidad absoluta

De acuerdo al Artículo 19 de la Ley Orgánica, los casos en los cuales se producen los vicios de nulidad absoluta son los siguientes:

En primer lugar, un acto estaría viciado de nulidad absoluta cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal, tal como lo indica el Artículo 19.1 citado. Se requiere, por tanto, que una norma constitucional o legal establezca, expresamente, que una determinada violación de Ley produce la nulidad de pleno derecho de los actos administrativos.

En cuanto a la Constitución, los Artículos 25 y 138, establecen expresamente casos en los cuales se sanciona con la nulidad una infracción de la Constitución. Son nulos, por tanto, los actos que violen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales y los actos dictados en usurpación de autoridad. Esta nulidad prescrita en normas constitucionales sin duda, se consigna como una nulidad absoluta y el acto que la adolezca no produce ningún efecto.

Por otra parte, leyes especiales establecen normas similares, al prescribir que ciertos actos contrarios a las mismas son nulos. En estos supuestos, la nulidad establecida sería, también una nulidad absoluta.

El segundo caso de nulidad absoluta, conforme al Artículo 19.2 de la Ley Orgánica se produce respecto de los actos administrativos violatorios de la cosa juzgada administrativa; como lo dice la norma: “cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley”. Por tanto, el acto que revoque un acto anterior definitivo y que haya creado derechos a favor de particulares, es nulo de nulidad absoluta, salvo que la Ley, expresamente, autorice esa revocación.

Si esto no es así, toda violación de la cosa juzgada administrativa no autorizada expresamente en la Ley, da origen a un vicio de nulidad absoluta.

El tercer supuesto, de nulidad absoluta, regulado en el Artículo 19.3 de la Ley es el vicio en el objeto, cuando el objeto sea de imposible o de ilegal ejecución.

El cuarto caso de nulidad absoluta, regulado en el Artículo 19.4 de la Ley se produce cuando el funcionario que dictó el acto sea manifiestamente incompetente. Ya nos hemos referido a este vicio de incompetencia manifiesta que se produce siempre en la incompetencia de orden constitucional y en los casos en los cuales la incompetencia de orden legal sea evidente, manifiesta, abierta.

Por último, en quinto lugar, conforme al mismo Artículo 19.4 también hay nulidad absoluta, cuando ha habido en la producción del acto prescindencia absoluta y total del procedimiento legalmente pautado.

Sólo estos cinco casos citados dan origen a la nulidad absoluta y ningún otro vicio de los actos administrativos, da origen a nulidad absoluta, sino a la anulabilidad.

b. Los efectos de la nulidad absoluta

Ahora bien ¿cuáles son los efectos de la nulidad absoluta? ¿Por qué es este un vicio tan grave? En primer efecto es que el acto nulo de nulidad absoluta, no puede crear ni producir ningún efecto, derecho u obligación, ni convertirse por tanto, en firme. En consecuencia, nadie podría alegar derechos adquiridos frente a un acto nulo de nulidad absoluta. Sobre él, ha reiterado la jurisprudencia, nada útil puede levantarse por lo que no puede establecer una obligación ni crear ningún derecho.

Por eso, los actos nulos, de nulidad absoluta, se tienen como que nunca se han dictado porque si no pueden producir efectos, el acto se tiene como no dictado. Un acto cuyo contenido sea un delito, por ejemplo, es evidente que no puede producir efectos, se tiene como que no existe, y por eso se habla de inexistencia.

Como consecuencia de lo anterior, podría decirse también que el acto nulo de nulidad absoluta no podría nunca adquirir firmeza, y debería ser impugnado en cualquier momento. Así sucede en vía administrativa, pues el Artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos permite que a solicitud de parte, en cualquier momento, la administración pueda revocarlo. Por tanto, no importaría,

frente a los actos nulos de nulidad absoluta, que los lapsos para intentar los recursos administrativos estén vencidos, pues el acto no adquiriría firmeza. Lo mismo tendría que plantearse en vía contencioso-administrativa. A pesar de que la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa no distinga y establezca con carácter general un lapso de caducidad para impugnar cualquier acto administrativo de efectos particulares, pensamos que si se trata de un acto administrativo nulo, de nulidad absoluta, al no adquirir nunca firmeza, podría ser impugnado en cualquier momento. El punto es, sin duda, motivo de discusión, pero lo cierto es que, de lo contrario, no tendría sentido el sistema cerrado de vicios de nulidad absoluta regulado en el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En segundo lugar, se trata de actos esencialmente revocables. Un acto administrativo nulo de nulidad absoluta, es esencialmente revivable en cualquier momento por la propia Administración, de oficio o a instancia de parte. Por ello el Artículo 83 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, expresamente establece que “la Administración podrá, en cualquier momento, de oficio o a solicitud de particulares, reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”. La Ley Orgánica habla de “reconocer la nulidad absoluta de los actos dictados por ella”, lo cual no es otra cosa que revocar los actos nulos de nulidad absoluta.

En tercer lugar, en caso de actos administrativos nulos de nulidad absoluta, su impugnación en vía administrativa alegándose ese vicio, podría dar origen a la suspensión de los efectos del acto por la Administración. En este sentido, el Artículo 87 de la Ley Orgánica permite a la Administración, suspender la ejecución de los actos en vía administrativa con motivo de la impugnación, cuando se alega nulidad absoluta.

En cuarto lugar, los actos nulos de nulidad absoluta nunca pueden ser convalidados. El hecho de que la Administración no pueda convalidar un acto nulo de nulidad absoluta resulta por interpretación a contrario del Artículo 81 de la Ley Orgánica cuando prescribe, al contrario, que la Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, es decir, los viciados de nulidad relativa, subsanando los vicios de que adolezcan. Con ello está además señalando que los actos viciados de nulidad absoluta no son convalidables, por lo que la Administración no puede, en forma alguna subsanar los vicios de nulidad absoluta.

Esta imposibilidad de subsanación confirma lo señalado en relación a que estos actos no podrían adquirir firmeza y son esencialmente revocables.

En quinto lugar, otro efecto de los actos nulos, es que los funcionarios que los ejecuten, incurren en responsabilidad penal, civil y administrativa. Además, si el acto es nulo por ser violatorio de algún derecho o garantía constitucional, esta responsabilidad civil, penal o administrativa, está expresamente prevista en el artículo 46 de la Constitución.

En sexto lugar, otro efecto de la nulidad absoluta, por la gravedad de los vicios que la provocan, sería la posibilidad que tienen los particulares de resistirse a los efectos del acto y oponerse a su cumplimiento.

En séptimo lugar, puede señalarse que la declaratoria de la nulidad absoluta de un acto administrativo, sea que se haga por revocatoria de la Administración o por anulación por parte de los tribunales contencioso-administrativos, produce efectos hacia el futuro, es decir, el acto no podría producir efectos después de su revocación o anulación, y además, produce también efectos hacia el pasado y se tiene el acto como nunca dictado. Por tanto, cuando la Administración reconoce la nulidad absoluta revocando el acto, o cuando un tribunal declara la nulidad absoluta, anulando el acto, se tiene como que si el mismo nunca ha sido dictado y, por tanto, como si nunca produjo efectos. Por supuesto, habrá ciertas situaciones de hecho originadas por el acto, a pesar de su nulidad absoluta, que la Administración estaría obligada a reparar, mediante una indemnización. Si por ejemplo, una entidad educativa niega la admisión a un estudiante por ser de raza amarilla, violando el Artículo 21 de la Constitución, si se impugna el acto y luego de varios años el acto es anulado por la jurisdicción contencioso-administrativa, el daño causado sería irreparable de hecho, por lo que la reparación de los efectos cumplidos por el acto, daría origen a una indemnización que tendría derecho a exigir el lesionado.

Debe señalarse, además, que en caso de nulidad absoluta, la revocación o la anulación del acto tendría necesariamente que ser total, pues la nulidad parcial del acto sólo puede ocurrir en caso de vicios de nulidad relativa, conforme a lo establecido en el Artículo 21 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Por último, en octavo lugar, debemos señalar como un efecto de los vicios de nulidad absoluta, que los mismos son vicios de orden público que, por tanto, proceden de pleno derecho. Esto provoca,

como se dijo, que la Administración pueda reconocerlos de oficio, en cualquier momento. Pero lo importante es destacar este carácter de orden público de estos vicios, en su efecto en el ámbito jurisdiccional.

En primer lugar, pensamos que para la impugnación de los actos administrativos en base a un vicio de nulidad absoluta, no rige el lapso de caducidad previsto en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa para el ejercicio de los recursos de anulación de actos de efectos particulares.

Por otra parte, debe señalarse que si bien los recursos contencioso-administrativos sólo proceden a instancia del interesado, y que los poderes inquisitorios del juez, conforme a la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa están limitados a los casos en los cuales la Ley se los otorga expresamente, intentando un recurso, por determinados motivos, el juez contencioso-administrativo podría apreciar de oficio, los vicios de orden público, aun cuando no hubieren sido alegados por el recurrente. Esto se deduce, por otra parte, indirectamente de otras normas de la propia Ley Orgánica que le permite continuar conociendo de un proceso, aun cuando se haya producido el desistimiento o la perención del procedimiento, en los casos en que estuviese envuelto un vicio de orden público del acto recurrido. Estos vicios de orden público, en efecto, son los vicios de nulidad absoluta enumerados restrictivamente en el Artículo 19 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales, insistimos, son los únicos que podrían ser apreciados de oficio por el juez.

B. La nulidad relativa

Sobre la anulabilidad, véase Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, p. 196 y ss.

a. Los diversos casos de anulabilidad

Todos los otros vicios de los actos administrativos que no produzcan la nulidad absoluta -lo cual sólo sucede en los cinco casos señalados- producen la anulabilidad del acto, es decir, la nulidad relativa, y así expresamente, lo establece el Artículo 20 de la Ley Orgánica al señalar que los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir nulidad absoluta de conformidad con el Artículo 19 de la Ley Orgánica los harán anulables, es decir, estarían viciados de nulidad relativa.

Ahora bien, contraponiendo los vicios de nulidad absoluta con los otros vicios de nulidad relativa, podemos también identificar los efectos de los vicios de anulabilidad.

b. Los efectos de la anulabilidad

Los actos administrativos viciados de nulidad relativa, en primer lugar, producen todos sus efectos mientras no sean anulados y, por supuesto, pueden crear derechos a favor de particulares y establecer obligaciones. Por tanto, mientras el acto anulable no sea revocado o anulado, produce todos sus efectos, y cuando sea revocado o anulado, si lo es, la revocación o anulación tiene efectos, en principio, sólo hacia un futuro, por lo que los efectos cumplidos mientras el acto estuvo en vigencia, son válidos.

En segundo lugar, el acto administrativo que tenga un vicio de nulidad relativa, es decir, sea anulable, puede ser impugnado sólo en determinados lapsos, tanto en vía administrativa, mediante los recursos administrativos, como en vía contencioso-administrativa, por lo que vencidos estos lapsos el acto queda firme, y ya no podría ser revocado por la Administración si crea derechos a favor de particulares.

El acto administrativo anulable firme creador de derechos a favor de particulares, por tanto, es un acto irrevocable por la Administración, y si esa revocación se produce, el acto revocatorio estaría viciado de nulidad absoluta en los términos señalados por el Artículo 19.2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En tercer lugar, la impugnación de un acto administrativo viciado de nulidad relativa en vía administrativa, por sí sola no puede provocar la suspensión de los efectos del acto administrativo en los términos del artículo 86 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, salvo que su ejecución pudiera causar grave perjuicio al interesado, a juicio de la Administración.

En cuarto lugar, la Administración puede siempre convalidar en cualquier momento, sus actos anulables, como lo dice el citado artículo 81 de la Ley Orgánica, pudiendo subsanar los vicios de que adolezcan. Sin embargo, esto, en algunos casos, no parece posible. Por ejemplo, si el acto se basó en un falso supuesto, la Administración pensó que un hecho era real y no lo era ¿cómo va a convalidar el acto? La Administración no podría inventar los hechos. Por tanto, este principio legal tendría matices en su aplicación concreta.

En quinto lugar, el acto nulo, de nulidad relativa, anulable, es un acto que también acarrearía responsabilidad del funcionario que lo dicta con base en el Artículo 139 de la Constitución, que prevé la responsabilidad de los funcionarios por los actos que cumplan en el ejercicio del Poder Público.

En sexto lugar, los actos anulables son de obligatorio cumplimiento. Mientras no se revoquen o sea declarada su nulidad en vía judicial, deben ser cumplidos por los particulares.

En séptimo lugar, cuando la nulidad se declare, si es que se declara o el acto se revoque, siendo el vicio de nulidad relativa, los efectos de la anulación son hacia el futuro, con lo cual estos actos cumplen sus efectos una vez que se han dictado, hasta que se anulen o revoquen. Los efectos cumplidos en el pasado, por tanto, quedan vigentes, al contrario de lo que sucede en la nulidad absoluta. Los tribunales contencioso-administrativo, sin embargo, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, pueden determinar en casos concretos, que los efectos de la anulación que produzcan se retrotraen hacia el pasado, aún tratándose de vicios de nulidad relativa. Por ejemplo, en los casos de vicios, que aún cuando sean de nulidad relativa, no serían subsanables, como sucede con ciertos vicios en la causa o motivo de los actos.

Por otra parte, debe señalarse que estos vicios de anulabilidad pueden afectar la totalidad o parte de los actos administrativos. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en efecto, en su Artículo 21, establece que en los supuestos de nulidad relativa, si el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez. La Constitución, por otra parte, al delimitar en su Artículo 259 la competencia de anulación de los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa, establece que puede declarar la nulidad total o parcial del acto, y sin duda, la posibilidad de anulación parcial sólo procedería cuando los vicios sean de nulidad relativa.

Por último, en octavo lugar, debemos señalar que en la impugnación jurisdiccional de los actos administrativos basada en vicios de nulidad relativa, los motivos de ilegalidad aducidos en el recurso constituyen el objeto de la litis, y el proceso y decisión del juez debe contraerse al análisis de las denuncias presentadas por el recurrente. El juez, en esta materia, no tiene poderes inquisitorios, por lo que no puede, de oficio, invocar vicios de anulabilidad y anular un acto administrativo y ni siquiera tiene la posibilidad, para el caso en que un procedimiento perima o sea desistido por el recurrente, de continuar conociendo del asunto, pues conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, ello sólo es posible en los casos de vicios de orden público, es decir, de nulidad absoluta.

Por tanto, vicios tales como la incompetencia no manifiesta, los vicios en la base legal, el abuso o exceso de poder, la indeterminación del objeto y la desviación de poder, no pueden ser apreciados de oficio por el juez.

Debe hacerse mención, por ejemplo, al vicio de desviación de poder el cual, incorrectamente, fue apreciado, de oficio, en sentencias de 1981, por algunos tribunales con competencia contencioso-administrativa. Pensamos, al contrario que la desviación de poder, como vicio de los actos administrativos, en ningún caso puede ser apreciada de oficio por el juez.

Se trata de un vicio de nulidad relativa que requiere ser alegado expresamente por el recurrente, y que requiere además de una prueba de situaciones de hecho que lleven al juez a la convicción fáctica de que la autoridad competente desvió el fin previsto en la norma al dictar el acto administrativo.

Por tanto, además, jamás podría declararse nulo un acto por desviación de poder, en un juicio que se considere como de mero derecho, pues este vicio es precisamente, la antítesis del mero derecho.

Puede decirse que es unánime la posición de la doctrina en el sentido señalado, de considerar que el vicio de desviación de poder no plantea una cuestión de orden público, por lo que, insistimos deben ser expresamente invocado por el *recurrente*, y por ello *no puede ser apreciada de oficio* por el juez.

Por otra parte, este vicio impone al juez administrativo apreciar intenciones subjetivas del funcionario, por lo que no puede presumirse. Tiene que ser no sólo invocado por el recurrente, sino que, además, es a él a quien le incumbe la carga de la prueba.

Por tanto, la desviación de poder, como vicio de los actos administrativos, debe fundamentarse en hechos, no en meras conjeturas o apreciaciones personales del juez; sino en hechos alegados y probados por el recurrente.

En las sentencias mencionadas, sin que nadie lo hubiera alegado, sin que nadie lo hubiera probado, en juicios que el juez declaró como de mero derecho, también de oficio sin que nadie se lo hubiera solicitado, el juez, invocó la desviación de poder y anuló unos actos administrativos.

Al hacerlo, el juez incurrió en una ilegalidad, por violación de ley, ya que la antigua Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia no lo autorizaba para apreciar de oficio vicios de los actos administrativos no alegados por los concurrentes y que no son de orden

público. Al contrario, como hemos dicho, el Artículo 82 de la Ley era terminante al señalar que la Corte Suprema y todos los tribunales contencioso-administrativos, debían conocer “de los asuntos de su competencia a instancia de parte interesada, salvo en los casos en que pueda proceder de oficio de acuerdo con la Ley”. Por tanto, los poderes inquisitivos del juez contencioso-administrativo son de texto expreso, y sólo existen cuando haya una norma expresa atributiva de competencia, y ninguna norma atribuye al juez competencia para apreciar de oficio el vicio de desviación de poder de los actos administrativos.

Pero, es que, además, ello no podría ser viable jurídicamente, por la naturaleza de este vicio, que requiere de prueba, siendo esta una de las cuestiones más delicadas e importantes que plantea. La prueba de la desviación de poder debe versar sobre la intención de la autoridad administrativa cuando usó de sus poderes, lo cual en general, no permitirá llegar jamás a un grado total de certidumbre, y debe resultar de elementos objetivos del expediente.

El problema de la desviación de poder, por tanto, exige, necesariamente al juez, cuando ha sido alegado y probado dicho vicio, apreciar situaciones de hecho, por lo que puede decirse que este vicio jamás se podría resolver en vía jurisdiccional como una cuestión de mero derecho.

Al contrario, la desviación de poder da origen, por esencia, a una cuestión o materia de hecho, que el juez tiene que apreciar de los elementos y pruebas que constan en el expediente, sin que pueda, en forma alguna, presumir esos hechos o imaginárselos.

Por tanto, en los juicios en los cuales el juez decida resolverlos como de mero derecho, jamás podría examinarse la desviación de poder, y menos de oficio, pues este vicio, se insiste, plantea siempre una materia de hecho, que debe ser alegada y probada por el recurrente, por tratarse de un vicio de nulidad relativa.

IV. LA EFICACIA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos al regular los actos administrativos, establece diversas normas relativas a sus efectos que deben ser analizadas. En primer lugar, se plantea la cuestión de cuándo comienzan a producir efectos los actos administrativos.

En segundo lugar, cuál es la consecuencia de la producción de efectos del acto, y particularmente los aspectos relativos a la

ejecución del acto; y en tercer lugar, cuándo concluyen los efectos del acto, es decir, cómo se produce el fin de los efectos de los actos administrativos.

El problema de los efectos es quizás una de las partes más importantes del estudio del acto administrativo, y quizás, el primer aspecto que debe analizarse cuando se estudian los efectos del acto, es la distinción entre validez y eficacia del acto administrativo y sus consecuencias. Un acto administrativo puede ser válido, si cumple con todas las condiciones de validez tanto de fondo como de forma que hemos analizado y que hagan que el acto esté de acuerdo al ordenamiento. En estos casos, el acto es válido, pero no necesariamente eficaz, pues la validez no implica la eficacia, sino que ésta, es decir, la producción de efectos está condicionada por otros elementos que deben cumplirse, entre otros factores, para que un acto pueda ser obligatorio y ejecutable. Se plantea así, el problema del inicio de los efectos de los actos administrativos.

1. *El comienzo de los efectos de los actos administrativos*

Ante todo debe señalarse que para que los actos administrativos sean eficaces se requiere que sean formalmente del conocimiento de sus destinatarios. Si se trata de un acto administrativo de efectos particulares, en principio, debe ser notificado al particular, y si esto no se hace no puede comenzar a surtir efectos. Si se trata de un acto administrativo de efectos generales, el acto debe ser publicado, por lo que también, la eficacia está sometida a unos requisitos de realización posterior al cumplimiento de los requisitos de validez; y estos requisitos son, en principio, la publicación, o la notificación del acto administrativo, según que trate de un acto de efectos generales o de un acto de efectos particulares.

Pero antes de analizar el inicio de los efectos del acto administrativo mediante esos requisitos, debe indicarse que el acto solo puede cumplir efectos hacia el futuro, y que ese momento de eficacia puede estar sometida a condición o término. Por ello analizaremos, separadamente, la irretroactividad de los actos administrativos, su publicación o notificación según los casos y los modos de eficacia.

A. *La irretroactividad de los actos administrativos*

Ante todo debe tenerse en cuenta que el acto administrativo sólo puede producir efectos hacia el futuro, por lo que en materia administrativa rige el principio de la irretroactividad de los actos administrativos: no puede haber actos administrativos que surtan efectos

hacia el pasado, sino sólo actos que surtan efectos hacia el futuro. En esta materia, rige ante todo como principio la norma del Artículo 24 de la Constitución relativa a la irretroactividad de la Ley que recoge el Artículo 3° del Código Civil según el cual, la Ley no tiene efecto retroactivo. Este principio relativo a la Ley, es aplicable a los actos administrativos, lo cual ha sido indirectamente recogido en el Artículo 11 de la Ley Orgánica, al regular la posibilidad de que la Administración establezca nuevas interpretaciones para la solución de los problemas que se le sometan a su consideración, estableciendo la imposibilidad de aplicar las nuevas interpretaciones a situaciones ya resueltas y pasadas. Por ello decimos que indirectamente, el Artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, regula el principio de la irretroactividad del acto administrativo.

Por tanto, cuando el acto comience a surtir efecto, estos sólo se producen hacia el futuro y nunca hacia el pasado. Por supuesto, si esto resulta absolutamente claro respecto a los actos de efectos generales o normativos, por ejemplo, los Reglamentos, el principio de la irretroactividad rige también para los actos administrativos de efectos particulares, los cuales de acuerdo al Artículo 11 no pueden producir efectos hacia el pasado, ni puede, un nuevo acto, modificar situaciones firmes anteriores.

Ahora bien, establecido que el acto administrativo sólo surte efectos hacia el futuro, debemos precisar el momento en el cual comienzan a surtir efectos, regulado expresamente en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, mediante dos sistemas: por una parte, la publicación, en ciertos casos, y por la otra, la notificación personal, en otros casos.

B. La publicación de los actos administrativos

Sobre la *publicación* de los actos administrativos véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1963*, Caracas 1964, pp. 13-14; *idem* 1969, Caracas 1970, p. 25 y ss.

Véase la *jurisprudencia* en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. II, Caracas 1978, p. 280 y ss.

En cuanto a la publicación de los actos administrativos, el Artículo 72 de la Ley Orgánica establece, que 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 político-territorial (República, Estados o Municipios) que tome la decisión. Por tanto, los actos administrativos de

carácter general, los cuales según la terminología que hemos empleado, serían los actos de efectos generales, es decir, los actos normativos; así como los actos que interesen a un número indeterminado de personas, los cuales según la terminología que también hemos utilizado serían actos generales, deben necesariamente publicarse en la *Gaceta Oficial* del organismo respectivo para que comiencen a surtir efectos. Un Reglamento, por ejemplo, surte efectos a partir de su publicación en la *Gaceta Oficial*, al igual que cualquier acto normativo de la Administración. Aquí rige también, por vía analógica, el principio del Artículo 1° del Código Civil, según el cual, la Ley es obligatoria desde su publicación en la *Gaceta Oficial*, o desde la fecha posterior en que allí se indique.

Pero no sólo deben publicarse los actos administrativos de efectos generales y los actos administrativos generales, es decir, los destinados a un número indeterminado de personas aun cuando no sean de contenido normativo, sino que la Ley en el Artículo 72, establece que también serán publicados los actos administrativos de carácter particular cuando que así lo exija la Ley. Esta vendría a ser una excepción al principio enunciado antes en el sentido de que la publicación sólo se exige respecto de los actos de efectos generales y los actos destinados a un número indeterminado de personas. Por tanto, en principio, el acto individual, de efectos particulares, y el acto general, destinado a un número determinado de sujetos, no deben ser publicados, salvo que la Ley expresamente exija que un particular tipo de acto debe ser publicado. Por ejemplo, la Ley de Naturalización en su Artículo 13 establece la obligación de que el acto administrativo que declare la pérdida de la nacionalidad derivada, sea publicado en la *Gaceta Oficial*, y sólo es a partir del momento de la publicación que surte efecto; a pesar de que se trata de un acto individual destinado a un naturalizado que se le revoca su condición de venezolano. Ese acto es de efectos particulares, pero la Ley expresamente exige que se publique. Ese sería un típico ejemplo de esta excepción mediante la cual actos de efectos particulares, para surtir efectos, deben publicarse en *Gaceta Oficial*.

Pero fuera de esta excepción, el principio general que rige para los actos de efectos particulares, es que ellos comienzan a surtir efectos a partir de la notificación al interesado.

Debe agregarse, sin embargo, respecto a la publicación de los actos de efectos generales, que cuando la Ley establece esta obligación consagra también una excepción, y es que ciertos actos de efectos generales, pero de carácter interno hacia la Administración, no

son de obligatoria publicación en *Gaceta Oficial*. Establece así la Ley Orgánica en su Artículo 72, que se exceptúan de la obligación de publicación en *Gaceta Oficial*, los actos administrativos referentes a asuntos internos de la Administración. Por tanto, las instrucciones, circulares y demás órdenes de un jerarca, destinadas sólo a los funcionarios del organismo, prescribiendo, cómo deben actuar y qué tipo de actividades deben realizar, no necesitan ser publicadas, porque pueden hacerse conocer a través de cualquier otro medio de reproducción interna dentro del organismo. Por tanto, la obligación de publicar se refiere a los actos administrativos mencionados pero cuando van a producir efectos hacia los particulares, hacia afuera de la Administración; y para que surtan sus efectos y se presuman conocidos por todos, es necesaria la publicación.

C. La notificación de los actos administrativos

Sobre la notificación de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 74 y ss. y, 125 y ss.; Hildegard Rondón de Sansó, “Análisis crítico de la Ley Orgánica de *Procedimientos Administrativos*”, en *Revista del Consejo de la Judicatura*, N° 22, Caracas 1981, pp. 22-23.

Véase la jurisprudencia en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 280 y ss.; y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 2, Caracas 1980, pp. 117 y 120; W 6, Caracas 1981, p. 147; y N° 7, Caracas 1981, pp. 152-155.

En cuanto a la *doctrina* administrativa, véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1963*, Caracas 1964, pp. 13-14; *idem* 1966, Caracas 1967, pp. 17-21; *Ibidem* 1979, Caracas 1980, p. 27.

Ahora bien, tratándose de actos administrativos de efectos particulares, salvo la excepción antes mencionada, la Ley establece la obligación en el Artículo 73, de que sean notificados para que comiencen a surtir efectos, prescribiendo la notificación a los interesados de todo acto administrativo de carácter o de efectos particulares, que afecte los derechos subjetivos o los intereses legítimos, personales y directos de un interesado.

En ese caso, para que el acto comience a surtir efectos, es necesario hacérselo conocer expresa e individualmente al interesado mediante la notificación.

a. Requisitos de la notificación

En cuanto a los requisitos de la notificación, la Ley establece varios. En primer lugar, la notificación del acto debe contener el texto íntegro del mismo, exigencia muy importante que va a cambiar la tradición administrativa. No siempre la Administración, en la notificación, le indicaba al particular el texto íntegro de la decisión, sino que se limitaba a darle una información escueta en la cual, por ejemplo, le indicaba que había sido multado. En esos casos, el particular, para enterarse de los motivos, tenía que acudir al organismo y pedir copia de algunos otros actos o resoluciones. Esto sucede con frecuencia con las decisiones en los Concejos Municipales. Como órganos colegiados, a veces, el contenido del acto y sus motivos está en las discusiones que los concejales han tenido en la sesión respectiva y que constan en acta, y lo que normalmente la Administración Municipal notifica al particular, es la escueta decisión final, sin sus motivos.

El particular normalmente en estos casos tiene que acudir al Concejo Municipal, pedir copia del Acta de la sesión respectiva, estudiarla y enterarse o deducir de lo que se discutió, cuáles fueron los motivos del acto que se le notifica.

Ahora, de acuerdo con el Artículo 73 de la Ley Orgánica, el oficio de notificación debe contener el texto íntegro del acto, de manera que con la sola notificación el particular esté enterado de todo lo que contiene el acto.

Además, la notificación conforme al mismo Artículo 73, debe indicar, si fuere el caso, los recursos que proceden contra el acto que se está notificando, con expresión de los términos para ejercerlo y de los órganos o Tribunales ante los cuales deben interponerse. Esta es una manifestación, como señalábamos anteriormente, del derecho a la defensa: se obliga a la Administración al notificar el acto al particular, además de informarle sobre el texto íntegro, le indique cuáles son las posibilidades de recurso que tiene contra el mismo, sea que se trate de un recurso administrativo jerárquico, o de reconsideración, o si es el caso, el recurso contencioso-administrativo que proceda con indicación de los lapsos para ejercerlos y de los organismos ante los cuales pueden interponerse. Esta exigencia, sin duda también va a cambiar radicalmente la tradicional forma de proceder de la

Administración la cual normalmente no actúa en esa forma, y más bien, parecería que siempre ha buscado que el particular no se entere de que existe algún recurso, para que el acto quede firme. Conforme a la Ley, en cambio, se exige que el funcionario informe al particular interesado, sobre cuáles son los mecanismos de defensa que tiene frente a la Administración.

La importancia de la notificación en los actos administrativos de efectos particulares es definitiva: sin la notificación, el acto no surte efectos, es decir, no es eficaz. Puede haber sido dictado y ser válido, pero si no se notifica con los requisitos mencionados no surte efecto. Inclusive, el Artículo 74 de la Ley lo establece expresamente al regular las llamadas notificaciones defectuosas, al precisar que las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas, es decir, no contengan el texto íntegro del acto y las indicaciones de los recursos y medios de defensa, se considerarán defectuosas, y no producirán ningún efecto. Por tanto, si la notificación se considera defectuosa, el acto no comienza a surtir efectos y, por tanto, tampoco comienzan a correr los lapsos que pueda haber para poder atacar o impugnar esos actos administrativos, por lo que el acto no adquirirá firmeza.

b. La forma de realizar las notificaciones

Por otra parte, la regulación de la Ley es detallada en cuanto a la forma en la cual debe hacerse la notificación del acto: debe entregarse en el domicilio o residencia del interesado o de su apoderado. Por tanto, no sólo puede hacerse en el domicilio, sino también en la residencia, y no sólo en la del interesado sino también en la de su apoderado. Anteriormente, hablamos del interesado y de su representación, y señalamos que conforme al Artículo 26 de la Ley Orgánica, se admiten dos formas de representación ante la Administración Pública, pues puede estar representado no sólo por su apoderado sino por un simple representante que debe indicarse en la solicitud. Sin embargo, en cuanto a la notificación, la Ley no permite que ésta se haga en cabeza del representante simple, sino sólo del apoderado o del propio interesado, y el apoderado debe ser constituido formalmente por documento autenticado a través de una Notaría, de acuerdo a los requisitos procedimentales ordinarios para el otorgamiento de poderes. Por tanto, si la notificación se hace en la residencia del representante no apoderado, regulado en el Artículo 25 de la Ley, esa notificación no se consideraría válida ni produciría efectos.

Por supuesto, no se exige que la notificación se haga personalmente al interesado o al apoderado, sino que la Ley, simplemente establece que debe hacerse en el domicilio y residencia, y se exigirá recibo firmado en el cual se deje constancia de la fecha en que se realiza la notificación, del contenido de la notificación, así como del nombre y cédula de la persona que la recibe, con lo cual permite que cualquier persona que esté en la residencia del domicilio la reciba, por supuesto, siempre que tenga vinculación con la persona que tiene allí su domicilio y su residencia. Puede ser un empleado de la oficina o de la casa que recibe la notificación, con lo cual la desformaliza, en el sentido de que no exige la notificación personalísima respecto al interesado o a su apoderado. Por otra parte, la notificación en esta forma puede hacerse por correo, pero con acuse de recibo, para lo cual el Instituto Postal Telegráfico deberá implementar una regulación específica.

c. Las notificaciones impracticables

Pero puede ocurrir que no se conozca el domicilio o la residencia ni del interesado ni del apoderado o que no haya nadie en el domicilio o la residencia, no habiendo forma de practicar la notificación, ya que ésta no se puede dejar físicamente en el lugar pura y simplemente. En estos casos, como es necesario que alguien la reciba, y si no hay nadie, no se puede practicar la notificación, se configuran, conforme al Artículo 76 de la Ley, las llamadas notificaciones impracticables. En estos casos, cuando resulte impracticable una notificación en la forma establecida, entonces puede publicarse el acto, por vía subsidiaria pero ello debe hacerse en un diario de mayor circulación en la entidad territorial donde la autoridad que conoce del asunto tenga su sede, y en ese caso, se entiende que el interesado queda notificado a los 15 días hábiles después de la publicación, debiendo advertirse ese hecho en el aviso. Por otra parte, si en la entidad territorial respectiva no hay una prensa diaria, la publicación debe hacerse en un diario de gran circulación de la capital de la República.

Debe advertirse, sin embargo, que no se trata de una publicación en la *Gaceta Oficial*, sino en un diario de mayor circulación de la entidad respectiva de la República. Por tanto, la Administración no puede, si no lograr notificar a un interesado, publicar el acto en la *Gaceta Oficial*, y si lo hace esta notificación no surte efectos. Sólo surtirían efectos, los actos administrativos de efectos particulares

publicados en la *Gaceta Oficial*, cuando la Ley expresamente requiere que esa sea la forma en que comienzan su eficacia, conforme lo establece el Artículo 72 de la Ley Orgánica.

d. Las notificaciones erradas y sus consecuencias

Otro aspecto que debe analizarse respecto a la notificación, se refiere a las consecuencias que la información contenida en la misma, puede tener respecto al interesado. Hemos dicho que la notificación, de acuerdo al Artículo 73 de la Ley Orgánica, debe contener la indicación de cuáles son los recursos que el particular puede ejercer contra el acto administrativo, pero si la Administración se equivoca y da una información errada y el particular siguiendo la información equivocada, intenta un recurso improcedente, el lapso que transcurra para interponer el recurso correcto, no corre en su contra y no se afectan sus derechos. Por tanto, la Ley hace cargar en cabeza de la Administración los efectos de las notificaciones erradas y no en cabeza del interesado. El Artículo 77 así, expresamente señala que si sobre la base de una información errónea contenida en la notificación, el interesado hubiese intentado algún procedimiento que era improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta a los efectos de determinar el vencimiento de los lapsos que le corresponden para interponer el recurso apropiado.

D. Los modos del acto administrativo: la condición y el término

Sobre el tema, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 136 y ss.

Véase la jurisprudencia, en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Vol. I, Caracas 1976, p. 289. Véase además, *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1965*, Caracas 1966, p. 270.

Otros elementos que deben tenerse en cuenta respecto al comienzo de los efectos de los actos administrativos, son los modos de su eficacia, pues los actos pueden ser simples o estar acompañados de ciertas disposiciones suplementarias, como la condición o el término. En efecto, la Ley puede, en ciertos casos, sujetar el comienzo de los efectos de los actos administrativos, a acontecimientos futuros determinados. En cuanto a la condición, un acto administrativo sería condicional, cuando sus efectos, es decir, su eficacia depende de un

acontecimiento futuro preciso. En estos casos se trataría de una condición suspensiva. Por ejemplo, el acto por el cual se otorga una visa de ingreso al país por un número de días o meses, comienza a surtir efectos, a partir de la fecha de ingreso al país; si esto no ocurre, no tiene efectos.

Puede también tratarse de un acto sometido a término y el término difiere de la condición en el sentido de que en este caso se determina el momento preciso en el cual el acto comienza a surtir efectos, lo cual no depende de un acaecimiento futuro e incierto. En estos casos se trataría de un término suspensivo. Por ejemplo, un acto administrativo que establezca la veda de cacería de algún animal, comienza a partir de un día preciso y normalmente también termina en un momento exacto. En estos casos, el acto estaría sometido a término suspensivo y extintivo.

Debe destacarse, en todo caso, que la Administración no es libre de someter el inicio de la eficacia de sus actos a condiciones o términos, sino que siempre, estos modos deben estar previstos en texto expreso. Toda condición a que se someta una actuación administrativa, no autorizada legalmente, vicia el acto administrativo de ilegalidad, por incompetencia.

2. *La presunción de legalidad de los actos administrativos y sus consecuencias*

Véase en particular. Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 131 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del *principio solve et repete*” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 53, Caracas 1965, p. 80 y ss.

En cuanto a la *jurisprudencia* sobre la presunción de legitimidad y legalidad de los actos administrativos, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 268-279; y en Mary Ramos Fernández “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 1, Caracas 1980, p. 130; N° 4, Caracas 1980, p. 143; N° 5, Caracas 1981, p. 121; y N° 7, Caracas 1981, p. 152.

La consecuencia más importante de la eficacia de los actos administrativos, es que los actos adquieren una presunción de legiti-

midad, veracidad y legalidad. Es decir, el acto administrativo, al dictarse y ser eficaz, es decir, al notificarse, según los casos, se presume que es válido y legítimo. La eficacia del acto, por tanto, hace presumir la validez, tratándose esto de un privilegio de la Administración. Ahora bien, si el acto se presume legítimo y válido, puede ser ejecutado de inmediato. Por eso es que el Artículo 8 de la Ley Orgánica establece expresamente que el acto administrativo, una vez que es eficaz, puede ser ejecutado de inmediato y produce sus efectos mientras no sea revocado o anulado, es decir, mientras no sea extinguido formalmente por la Administración o por un Tribunal. En esta forma, el acto al dictarse y notificarse se presume válido y produce sus efectos de inmediato y sigue produciéndolos hasta que sea anulado y revocado.

Por supuesto, este privilegio de ejecutoriedad tiene una excepción, que se produce en el caso de que el acto sea nulo de nulidad absoluta. El vicio de nulidad absoluta, ya hemos dicho, es de tal naturaleza de acuerdo al Artículo 19 de la Ley Orgánica, que no permite que el acto produzca efectos. En esos casos, la presunción de legalidad y legitimidad pensamos que no sería válida respecto del acto así viciado. Sin embargo, como los actos administrativos son de obligatorio cumplimiento, en la práctica, el acto viciado de nulidad absoluta, por más inválido que sea, en la práctica podrá ser ejecutado de inmediato. Inclusive, no debe olvidarse que como principio, aun cuando se intenten recursos contra ellos, sus efectos no se suspenden, salvo casos excepcionales y cuando se alegue la nulidad absoluta. En tal sentido, si el recurso administrativo se basa en la nulidad absoluta, de acuerdo al Artículo 87 de la Ley Orgánica, puede suspenderse la ejecución, es decir, los efectos del acto. Salvo este particular supuesto de la nulidad absoluta, el acto administrativo una vez que adquiere eficacia, se presume legítimo, veraz, justo y válido, y es por tanto ejecutable de inmediato.

La presunción de legalidad y de legitimidad trae como consecuencia, que quien pretenda desconocer la legitimidad y legalidad del acto, tiene que probarlo y por tanto, se invierte la carga de la prueba. Por ello, para desvirtuar esta presunción, que es *juris tantum*, el interesado debe intentar un recurso para impugnar el acto ante la Administración o ante los Tribunales, según el caso, y no sólo debe atacarlo, sino probar su acierto de que el acto es ilegal.

Otra consecuencia de la presunción de legitimidad del acto administrativo es que puede ser cumplido de inmediato. Así lo establece expresamente el Artículo 8 de la Ley: los actos administrativos que requieren ser cumplidos mediante actos, de ejecución, deberán ser ejecutados por la Administración, en el término establecido, si es que están sometidos a término suspensivo, y de lo contrario, se ejecutarán inmediatamente. En efecto, como el acto se presume legítimo, veraz, justo, oportuno y legal, el acto puede ser ejecutado de inmediato y si alguien pretende desconocer sus efectos, tiene que impugnarlo por las vías de control de legalidad, sea mediante un recurso administrativo ante la propia Administración, sea por medio de un recurso contencioso-administrativo ante los Tribunales Contenciosos-Administrativos.

Pero en todo caso, estos recursos contra los actos administrativos no suspenden los efectos del acto, es decir, los actos administrativos son ejecutables y los recursos que se intentan contra los mismos, no suspenden su ejecución. Sin embargo, si la Administración, de acuerdo al Artículo 87 de la Ley Orgánica, estima que la ejecución causa un gravamen irreparable, puede suspender la ejecución del acto. Lo mismo ocurre en materia contencioso-administrativo: si se intenta un recurso contencioso-administrativo puede alegarse ante el juez que la ejecución del acto causa un gravamen irreparable o de difícil reparación por la sentencia definitiva, pidiéndosele que suspenda la ejecución del acto mientras dure el juicio, tal como se establece en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. Sin embargo, si no hay esta decisión expresa que acuerde la suspensión de los efectos del acto, éste debe ser cumplido de inmediato.

3. *La ejecutividad y ejecutoriedad de los actos administrativos*

Véase, en general, sobre la ejecución de los actos administrativos, Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 130 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos de la ejecutividad y de la ejecutoriedad de los actos *administrativos* fiscales y la aplicación del principio solve el repele” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 53, Caracas 1965, p. 67 y ss., publicado también en la *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas, 1965, pp. 17-26; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, P- 162 y ss. En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías,

Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, pp. 285 y ss. y 303 y ss.

Hemos señalado que una de las consecuencias de la eficacia de los actos administrativos, en base a la presunción de legalidad que los acompaña, es la ejecución inmediata de los mismos prevista en el Artículo 8 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, lo cual implica que los actos administrativos no sólo son ejecutivos, sino ejecutorios. Por tanto, al hablarse de la ejecución de los actos administrativos pueden distinguirse dos nociones íntimamente vinculadas, la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos.

A. La ejecutividad de los actos administrativos

Además de la referencia bibliográfica antes indicada, en particular, véase Hildegard Rondón de Sansó, “Estudio Preliminar” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 33. En cuanto a la jurisprudencia, en particular, véase Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. I, Caracas 1978, p. 498 y ss.

En cuanto a la ejecutividad de los actos administrativos, puede decirse que equivale, en materia administrativa, a la prescindencia de un proceso de cognición que declare formalmente el derecho o título jurídico que tiene la Administración para actuar, lo cual, en cambio, es esencial en las relaciones jurídicas que se resuelven en el proceso judicial ordinario.

En efecto, uno de los principios fundamentales del orden jurídico contemporáneo que regula las relaciones entre particulares, es el principio según el cual nadie puede hacerse justicia por sí mismo. Por tanto, cuando un particular quiera hacer valer un derecho contra otro, si no logra llegar amigablemente a un acuerdo con el otro particular, no puede hacer otra cosa que acudir a la autoridad judicial para que sea el juez el que constate su derecho y pueda, por tanto, exigir el cumplimiento de la obligación por parte del otro particular. En otras palabras, los particulares, en sus relaciones jurídicas, para exigirse mutuamente el cumplimiento de obligaciones, tienen que hacer que su derecho sea declarado por un juez el cual produce una decisión de carácter ejecutivo, la cual permite que pueda ejecutarlo a través de medidas judiciales.

La Administración, en cambio, puede decirse que no tiene necesidad de acudir ante un órgano judicial para que su derecho sea declarado formalmente, pues sus actos tienen carácter de título ejecutivo; y de allí su ejecutividad, es decir la posibilidad de ser ejecutados de inmediato. Por tanto, la Administración, cuando dicta un acto administrativo tiene, en realidad, la facultad de declarar sus derechos mediante actos unilaterales que crean obligaciones para los administrados, y esos actos, en sí mismos, tienen fuerza de títulos ejecutivos. Es decir, el acto administrativo al dictarse, *per se*, es ejecutable, porque tiene carácter ejecutivo, y por eso la Ley Orgánica en el Artículo 8 establece que el acto debe ejecutarse de inmediato, lo cual sólo es posible porque tiene carácter ejecutivo.

Por eso, podemos decir que esta ejecutividad del acto administrativo es un rasgo común de todos los actos, consecuencia del principio de la presunción de legitimidad que hemos visto. Como el acto se presume válido, legítimo, veraz y oportuno, ese acto es ejecutable de inmediato y, en sí mismo tiene carácter ejecutivo.

B. La ejecutoriedad de los actos administrativos

Además de la referencia bibliográfica antes indicada, en particular, véase *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, p. 25; *idem* 1965, Caracas 1966, pp. 18-19; *ibidem* 1973, Caracas 1974, pp. 90 y 269 y ss.

La ejecutoriedad de los actos administrativos, que es el otro aspecto, enfoca un problema distinto. Si la ejecutividad se refiere al carácter ejecutivo de los actos administrativos, la ejecutoriedad se refiere a la posibilidad de ejecución forzosa de los actos por la propia Administración que los dictó; o sea, la ejecutividad, como hemos visto, es el carácter de título ejecutivo del acto; la ejecutoriedad es la posibilidad que tiene la Administración, ella misma, de ejecutarlo. Por tanto, la Administración no sólo no tiene que acudir a un juez para que declare el título como veraz y válido para poder ser ejecutado, sino que tampoco tiene que acudir al juez para llevar a cabo su ejecución, porque ella puede ejecutarlo directamente. Esto distingue también esta situación de la Administración de la de los particulares, quienes en este caso tienen que cumplir un procedimiento judicial de ejecución.

En efecto, hemos dicho, los particulares tienen que acudir ante un juez para declarar su derecho con carácter ejecutivo, y una vez que tienen sus derechos declarados por el juez, pueden lograr su ejecución también por vía judicial. Es el juez quien va a ejecutar el título

y embargar o rematar los bienes del deudor, por ejemplo. En cambio, la Administración no tiene que acudir al juez ni para una ni para la otra cosa, sino que en general, su acto tiene fuerza ejecutoria y la Administración puede ejecutarlo forzosamente.

En esta forma, la ejecutoriedad es la posibilidad de ejecución forzosa de los actos administrativos, por supuesto, que imponen deberes de hacer (obligaciones) o deberes de no hacer (prohibiciones) a los administrados; y puede considerarse como una característica de los actos administrativos, en virtud de la cual, la Administración no tiene necesidad de acudir ante una atonadad judicial para iniciar un proceso de ejecución de sus actos, sino que ella puede directamente ejecutarlos, por sus propios nidos, en vía administrativa.

Ahora bien, la ejecutoriedad de los actos administrativos, como principio, está condicionada por varios factores. En primer lugar, se trata de una característica de ciertos actos administrativos, de aquellos que imponen obligaciones o prohibiciones, es decir, deberes de hacer o de no hacer; y en segundo lugar, es una facultad de la Administración de ejecutar sus actos directamente, pero no es una obligación. Por eso se habla, en estos casos, del privilegio de la Administración de acción de oficio, es decir, de ejecutar los actos por sí misma, a través de sus órganos, e inclusive, llegar al empleo de la fuerza pública.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos recoge también el principio de la ejecutoriedad de los actos administrativos, al regular en sus Artículos 78 y siguientes los medios de ejecución de los actos administrativos.

En efecto, en primer lugar, el Artículo 78 establece como condición general para la ejecutoriedad de los actos administrativos, cuando se requiera la realización de actos de ejecución material que perturben derechos de los particulares, que previamente se dicte la decisión que sirva de fundamento a la ejecución. En otros términos, la ejecución material de actos administrativos, a través de actos materiales de ejecución, sólo puede realizarse cuando exista previamente un acto formal que declare el derecho de la Administración o imponga la obligación o la prohibición al particular. Es decir, tiene que existir un acto ejecutivo para que pueda haber ejecutoriedad.

En cuanto a la ejecutoriedad de los actos administrativos, como principio está regulada en el Artículo 79 de la Ley Orgánica que prescribe la ejecución forzosa, de oficio de los actos administrativos. Se trata del privilegio indicado de acción de oficio de la Administración.

Por eso la norma dice que la ejecución de los actos será realizada de oficio por la propia Administración, salvo que por expresa disposición legal la ejecución deba ser encomendada a la autoridad judicial.

En efecto, hay casos en los cuales la ejecución forzosa no puede hacerse por la propia Administración, sino que tiene que ser realizada por el órgano judicial. Por ejemplo, si la Administración liquida un Impuesto, y emite una planilla de liquidación a cargo de un contribuyente, la Administración no puede cobrar forzosamente el impuesto en vía administrativa. Para cobrar la cantidad, la Administración tiene que acudir a la vía judicial por cobro de bolívares, pero en juicio, la planilla de liquidación tiene carácter de título ejecutivo. La Administración no tiene que probar el carácter ejecutivo de su título, es decir, del acto administrativo que se presume válido, pero para ejecutarlo no puede hacerlo directamente en esos casos de obligaciones de pago de sumas de dinero, sino que tiene que acudir a la vía judicial.

En todo caso, la ejecutoriedad de los actos administrativos implica el privilegio de ejecución de los mismos, por la propia Administración, con la posibilidad de utilización de medios coactivos. Por ello, la ejecutoriedad puede implicar la ejecución forzosa de los actos administrativos.

C. La ejecución forzosa

La ejecución forzosa, en esta forma, es la posibilidad que tiene la Administración de imponer, forzosamente, mediante la utilización de medios coactivos, el cumplimiento de sus decisiones a los particulares. Al tratarse de formas de limitación de los derechos de éstos, la ejecución forzosa está sometida a diversas regulaciones expresamente establecidas en la Ley, y en particular a algunos límites. En primer lugar, pueden determinarse límites en relación a la naturaleza de los actos administrativos, pues no todo acto puede ser ejecutado forzosamente por la Administración por sus propios medios; ello sólo procede respecto de aquellos actos que impongan obligaciones o deberes, o sea, constituyan órdenes o prohibiciones.

Por otra parte, es necesario que la ejecución forzosa esté expresamente establecida en la Ley. En este sentido, hemos señalado que el Artículo 79 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece, como principio general, que la ejecución forzosa de los actos administrativos procede, salvo que una Ley expresa establezca una vía distinta, de ejecución judicial del acto. Por tanto, si no hay

una Ley que prevea la vía de ejecución judicial, se establece un principio a favor de la ejecución forzosa de los actos administrativos, en vía administrativa.

Por otra parte, la ejecución debe ser realizada dentro de los límites y por los medios que la Ley establece. La Administración no es libre de usar cualquier medio o acto material de ejecución, sino que tiene que utilizar los que la Ley expresamente prevea. Por ello, cuando se dice que la Administración puede ejecutar forzosamente, de oficio, sus actos administrativos, ello no lo puede hacer como quiera el funcionario, sino de acuerdo a los medios que la propia Ley le va a permitir utilizar.

¿Cuáles son estos medios de ejecución forzosa? La respuesta a esta pregunta depende del tipo de acto administrativo de que se trate. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé, así, dos medios genéricos de ejecución forzosa de los actos administrativos, según que se trate de actos de ejecución personal por el obligado o de actos que pueden ejecutarse en forma subsidiaria; y ello lo regula en el artículo 80.

En caso de actos de ejecución personalísima por él obligado, se prevé como medio de ejecución forzosa, la sanción por incumplimiento; si la Ley establece una conducta determinada al particular y éste no se ajusta a lo prescrito, la Administración tiene la vía de la multa, para obligar al particular a ajustar su actuación, a lo prescrito ilegalmente. La Ley Orgánica expresamente establece en el Artículo 80.2, que en los casos en que se trate de actos de ejecución personal, es decir, que sólo pueden ser ejecutados personalmente por el particular obligado; si el obligado se resiste a cumplirlo, se le pueden imponer multas sucesivas, mientras permanezca en rebeldía. Por ejemplo, el pago de una liquidación de impuestos, si el interesado no la paga, la Administración puede ponerle una multa.

Ahora bien, señala esa misma norma, en caso de que el interesado obligado persista en su incumplimiento, será sancionado con nuevas multas iguales o mayores a las anteriores, y cada una de esas multas puede ser hasta de 10,000 bolívares. En esta forma por la vía de coacción sobre el patrimonio del interesado se le puede obligar a cumplir el acto, cuando es necesario que lo cumpla en forma personal.

Pero puede tratarse de un acto que no requiera de ejecución personal y que pueda ser de ejecución subsidiaria, lo cual da origen a la segunda forma de ejecución forzosa prevista en el Artículo 80.1 de la Ley. De acuerdo a esta norma, 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. Por ejemplo, si la Administración ordena la demolición de un inmueble, el propietario está obligado a demolerlo; pero si el particular se niega a realizar la demolición, la Administración puede, por sus propios medios, proceder a la demolición, o estipular con un contratista la demolición a costa del obligado. En este caso concreto, además de esta consagración general, está expresamente prevista en las Ordenanzas Municipales, en caso de demolición de inmuebles, la ejecución subsidiaria. En el mismo sentido, por ejemplo, la Ley de Bosques por ejemplo, establece que en las concesiones forestales, quien explota madera, está obligado a sembrar determinados árboles, y lo mismo sucede en caso de las repoblaciones forestales que en un momento determinado puede imponérsele a un concesionario. En estos casos se prevé en la Ley, que si el obligado no cumple su deber personalmente, puede la Administración hacerlo directamente, a costa del obligado.

Pero además de estas dos formas de ejecución forzosa, previstas en forma genérica en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, muchas leyes especiales prevén los mismos u otros medios de ejecución forzosa.

Una de ellas es la coacción inmediata sobre el patrimonio. Con carácter general puede decirse que no existe en la legislación venezolana ninguna disposición que faculte a la Administración, por ejemplo, a apropiarse forzosamente de bienes de un particular como medio de ejecución de actos administrativos. Al contrario, hemos señalado que, por ejemplo, en los casos en los cuales la Administración tiene una acción por cobro de bolívares, tiene que acudir a la vía judicial para ejecutar sus actos.

Sin embargo, algunas leyes especiales consagran medios de ejecución forzosa que afectan el patrimonio de las personas, al regular el comiso como sanción administrativa. En las leyes relativas a las aduanas o al porte de armas, que prescriben determinadas conductas, el incumplimiento de los actos administrativos concretos dictados en base a sus disposiciones, puede dar origen, por ejemplo, al comiso de los bienes introducidos de contrabando o a las armas de porte ilícito. Por su parte, en materia sanitaria, el Reglamento General de Alimentos establece que cuando haya alimentos en mal estado o descompuestos, pueden ser decomisados por la autoridad sanitaria, y destruidos, configurándose como una lesión al patrimonio del interesado, por incumplimiento de normas sanitarias.

Por otra parte, también en leyes especiales se regulan formas de ejecución forzosa de los actos administrativos, a través de coerción directa sobre las personas, tal como sucede en materia de actos administrativos referentes a la policía de seguridad, salubridad, moralidad o en general, en materia de orden público general.

En materia de seguridad pública, por ejemplo, el arresto administrativo regulado en las Ordenanzas Municipales, es una forma de coerción directa sobre la persona, por supuesto, dentro de los límites constitucionales. También en materia sanitaria, una persona afectada de una enfermedad de las llamadas de denuncias obligatorias, puede ser recluida forzosamente, aun contra su voluntad, conforme a la Ley de Sanidad Nacional y el Reglamento respectivo. Por otra parte, puede en ciertos casos, ordenarse el tratamiento forzoso en ciertas enfermedades infecciosas: puede establecerse, por ejemplo, una vacunación obligatoria, estando las personas obligadas a soportar las medidas ejecutivas en relación a su persona.

D. La no suspensión de los efectos de los actos administrativos

En particular, véase Allan R. Brewer-Carías, “Los efectos no suspensivos del recurso contencioso-administrativo de anulación y sus excepciones” en *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 37-38, Caracas 1968, pp. 293-302; Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios en torno a la suspensión de los efectos de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa” en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Caracas 1980, pp. 189 a 195; Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos procesales de la decisión sobre la admisibilidad o inadmisibilidad de los recursos contencioso-administrativos de anulación”, en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas 1981, pp. 163 y ss. Véase, además, en particular, Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos de la ejecutividad y la ejecutoriedad de los actos administrativos fiscales y la aplicación del principio *solve et repete*” en *Revista Control Fiscal y Tecnicación Administrativa*, N° 33, Caracas 1965, p. 17 y ss.; y en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 53, Caracas 1965, p. 67 y ss.

Una de las consecuencias fundamentales de la ejecutoriedad de los actos administrativos, derivada también del principio de la presunción de legitimidad y legalidad de los mismos, es la no suspensión de los efectos de los actos administrativos por razón de la interposición de recursos administrativos o jurisdiccionales contra los mismos. Se trata, en otros términos, del principio de los efectos no

suspensivos de los recursos regulado indirectamente en el Artículo 87 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, según que se trate de un recurso administrativo o de un recurso contencioso-administrativo.

En cuanto a los recursos administrativos, el Artículo 87 consagra expresamente el principio del efecto no suspensivo de los recursos, al señalar textualmente que “la interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario”. Por tanto, la suspensión sólo se produce por vía de excepción, cuando la Ley lo establezca, o conforme al mismo Artículo, en los casos en los cuales el acto pueda causar grave perjuicio al interesado o cuando la impugnación se fundamente en un vicio de nulidad absoluta. En esos casos, la Ley Orgánica permite a la Administración suspender la ejecución de los actos, cuando el acto ha sido recurrido en vía administrativa.

En los casos de impugnación de los actos administrativos en vía judicial, la ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa autoriza a los Tribunales Contencioso-Administrativos a suspender la ejecución de los actos administrativos, cuando éstos puedan causar gravamen irreparable o de difícil reparación por la sentencia que se dicte en definitiva.

El efecto no suspensivo de los recursos contra los actos administrativos, por tanto, tiene su excepción en estas dos normas que prevén la posibilidad de suspensión cuando puedan causar perjuicios innecesarios al particular. En los dos casos se prevé la posibilidad o necesidad de que la autoridad respectiva exija caución o fianza al particular para suspender los efectos del acto impugnado.

En materia administrativa, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en su Artículo 87 establece una obligación para la Administración de exigir la constitución previa de una caución para acordar la suspensión de los efectos del acto recurrido, siendo responsable el funcionario, por la insuficiencia de la caución aceptada. En cambio, en vía judicial, es de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa la que establece la potestad del juez de exigir o no la caución para suspender los efectos de los actos recurridos.

Este carácter no suspensivo de los recursos administrativos o contencioso-administrativos, o si se quiere, el hecho de que la impugnación de los actos administrativos no suspenda su ejecución, ha originado en materia fiscal el principio.

E. *La oposición a la ejecución*

Al hablar de la ejecución de los actos administrativos, y frente al principio de que éstos deben ejecutarse de inmediato, se plantea el problema de la posibilidad que puedan tener los particulares de oponerse a la ejecución. La Ley Orgánica, en efecto prevé una posibilidad de oposición a la ejecución, en los supuestos en los cuales se puede alegar la prescripción. En efecto, el Artículo 70 de la Ley Orgánica establece el principio según el cual las acciones provenientes de los actos administrativos, cuando creen obligaciones de hacer o de no hacer (mandatos o prohibiciones) a cargo de los particulares, prescriben en el término de cinco años. Por tanto, en esos casos, el particular obligado puede alegar la prescripción de las acciones provenientes de esos actos administrativos y oponerse a su ejecución.

A tal efecto, el Artículo 71 de la Ley Orgánica señala el procedimiento que debe seguirse cuando un particular se oponga a la ejecución de un acto alegando prescripción. Señala, en efecto, que cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo, alegando prescripción, la autoridad administrativa a quien le corresponda el conocimiento del asunto, debe proceder en un término de 30 días hábiles a verificar el tiempo transcurrido, así como las interrupciones o suspensiones que hubiera habido en ese lapso de prescripción, si es el caso, y luego decidir lo pertinente.

4. *La firmeza de los actos administrativos*

A. *Los actos administrativos firmes*

Sobre los actos administrativos firmes, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, p. 145; Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 54, Caracas 1966, pp. 83 y ss. La jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 294 y ss.; y Tomo V; Vol. I, Caracas 1978, p. 235 y ss.

Aparte del problema de la ejecución de los actos administrativos, otro punto de particular interés, sobre todo conceptual, derivado de la eficacia de los actos administrativos, es la firmeza de los mismos, es decir, determinar cuándo el acto administrativo es firme, y adquiere la estabilidad derivada de su permanencia en el tiempo.

Puede decirse, como principio general, que un acto administrativo que se ha dictado, que ha producido sus efectos y no ha sido extinguido expresamente por la autoridad administrativa o por una autoridad judicial, es decir, no se le ha revocado o anulado, adquiere estabilidad que es signo de la firmeza.

Ahora bien, la firmeza del acto que implica estabilidad de lo decidido no conlleva o significa que haya cercenamiento de la garantía que tienen los particulares de poder reclamar contra los mismos; al contrario, en realidad, la firmeza de los actos administrativos se produce cuando el acto no ha sido impugnado en los lapsos establecidos para intentar los recursos administrativos o los recursos contencioso-administrativos, y éstos han caducado.

Hemos visto que un acto administrativo puede ser revisado a instancia de parte interesada, y que los interesados tienen derecho a pedir la revisión de los actos por la vía de los recursos administrativos regulados en los Artículos 85 y siguientes de la Ley, en los cuales se establece expresamente el lapso para interponerlos. Por ejemplo, en el Artículo 94 cuando regula el recurso de reconsideración, prescribe que debe ser interpuesto dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación; es decir, al inicio de sus efectos. En cuanto al recurso jerárquico el Artículo 95 establece que el interesado puede, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la decisión del recurso de reconsideración, interponer un recurso jerárquico ante el Ministro; y en el caso del recurso de revisión, el Artículo 98 señala que el mismo procede sólo dentro de un lapso de tres meses siguientes al acaecimiento de hecho que provoque la revisión. La Ley por tanto, establece expresamente los lapsos de caducidad para intentar los recursos administrativos ante la Administración.

En cuanto a los recursos contencioso-administrativos que puedan proceder contra los actos administrativos, el Artículo 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, remite a la Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa al prescribir que los lapsos para intentar los recursos contenciosos-administrativos son los establecidos en las leyes especiales. En esta materia, la Ley particular es dicha a Ley Orgánica, donde se establece como principio general, que el recurso de nulidad contra un acto administrativo de efectos particulares puede ser interpuesto ante los Tribunales Contencioso-Administrativos, dentro de un lapso de seis meses contados a partir de la notificación del acto o, si se trata de un acto de efectos temporales, dentro del lapso de 30 días hábiles a partir del inicio de su eficacia.

En esta forma, la Ley prescribe lapsos precisos para que un interesado pueda recurrir contra un acto administrativo y lo impugne en vía administrativa o judicial. Si ese lapso transcurre, el derecho a impugnar se extingue, pues se trata de un lapso de caducidad y extinguido el derecho a impugnar, el acto queda firme. Por tanto, la firmeza del acto administrativo surge cuando el acto es inimpugnable porque se han vencido los lapsos para poder intentar los recursos administrativos o los recursos contenciosos-administrativos. Por ello, acto firme equivale a acto no impugnable, porque ya no pueden ejercerse las vías de recursos que permite la Ley contra los mismos.

En efecto, que un acto sea firme, significa que ningún interesado tiene derecho a pedir la revisión del acto, y además, que vencidos los lapsos para impugnarlo, él adquiere estabilidad. Y es que la Administración necesita que sus actos tengan cierta estabilidad, pues no pueden estar sujetos a que, en cualquier momento, cualquiera pueda reclamar contra los mismos. De lo contrario, la seguridad jurídica sería absolutamente imprecisa, pues no se sabría qué es lo que realmente estaría en vigencia y sería aplicable.

Pero la firmeza de los actos administrativos no sólo implica su estabilidad en el sentido de que son inimpugnables por los particulares, sino que también implica que no son libremente revisables de oficio, por la Administración.

En efecto, si se trata de un acto administrativo que no crea derechos a favor de particulares, una vez firme el acto, podría ser revocado por la Administración en cualquier momento, pues hemos visto que en estos casos el acto es esencialmente revocable, conforme a lo establecido en el Artículo 82 de la Ley Orgánica. Pero si se trata de un acto administrativo creador de derechos a favor de particulares, vencidos los lapsos de impugnación, el acto adquiere firmeza y no sólo es inimpugnable por los interesados, sino irrevisable e irrevocable por la Administración, conforme a lo establecido en el Artículo 19.2 de la Ley Orgánica. Por ello, en estos casos se dice que el acto administrativo adquiere el efecto de la cosa juzgada administrativa.

B. La cosa juzgada administrativa

En particular, sobre la cosa juzgada administrativa, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas 1964, pp. 46 y ss. y 146 y ss.

En cuanto a la jurisprudencia, véase en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1934 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 296 y ss. Véase además, *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, pp. 87-90.

La cosa juzgada administrativa o cosa decidida administrativa existe como principio de irrevisabilidad e irrevocabilidad de los actos administrativos, cuando éstos han creado derechos a favor de particulares. Sin embargo, para que un acto administrativo firme, creador de derechos a favor de particulares, adquiera fuerza de cosa juzgada administrativa, es decir, sea irrevisable e irrevocable, es necesario que el acto reúna varias condiciones.

En primer lugar, se trata de una propiedad que sólo pueden adquirir los actos que sean jurídicamente válidos y que no estén viciados de nulidad absoluta, porque si el acto tiene un vicio de nulidad absoluta, como hemos visto, el Artículo 83 de la Ley Orgánica, permite a la Administración en cualquier momento, de oficio o a solicitud de interesado, revocar el acto reconociendo la nulidad absoluta. Por tanto, no se podría alegar firmeza de un acto frente a un vicio de nulidad absoluta. Por ello, la cosa juzgada administrativa sólo se plantea respecto a los actos válidos y, en todo caso, respecto a los actos que no estén viciados de nulidad absoluta.

Por otra parte, la cosa juzgada administrativa, es una propiedad de los actos administrativos individuales, pues los actos de efectos generales son esencialmente revisables y derogables. En materia de Reglamentos se aplica el principio del Código Civil, según el cual las Leyes se derogan por otras Leyes (Artículo 7) por lo que los Reglamentos se derogan por otros Reglamentos, sin límite. Por ello, nunca podría decirse que hay firmeza de un Reglamento.

Pero como hemos dicho, además de ser una propiedad de los actos administrativos individuales no viciados de nulidad absoluta, la cosa juzgada administrativa sólo es propia de los actos que hayan creado derechos a favor de particulares. Si al contrario, el acto no crea derechos a favor de particulares, nunca produciría efecto de cosa juzgada y puede ser siempre revisado y revocado por la Administración, tal como lo establece el Artículo 82 de la Ley Orgánica.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es tan rígida en el establecimiento del principio de la cosa juzgada administrativa y, por tanto, de la irrevocabilidad de los actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares, que el Artículo 19.2 de

la Ley declara nulos, de nulidad absoluta, los actos que resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos a favor de particulares. Esta norma, en todo caso, plantea la discusión de si por razones de interés público, la Administración podría revocar actos administrativos creadores de derechos a favor de particulares y lesionar la cosa juzgada administrativa, indemnizando a los interesados debidamente. La Ley Orgánica, en realidad, es extrema en esta regulación, en el sentido de establecer una prohibición absoluta de revocar los actos que crean derechos a favor de particulares, sancionando la revocación con la nulidad absoluta. A pesar de ello sin duda, se planteará una discusión que tendrá que ser resuelta por la jurisprudencia resultante; puede haber ciertos casos en los cuales la Administración, aun en presencia de un acto que produzca cosa juzgada administrativa y que sea irrevocable, tenga la necesidad de revocarlo por razones de interés público, en cuyo caso debería admitirse la revocación, pero previa indemnización al particular por los daños y perjuicios que le cause.

Hemos señalado que la cosa juzgada administrativa es una consecuencia directa de la firmeza del acto, es decir, el acto cuando ya no se puede impugnar, y el particular no puede reclamar contra él, adquiere fuerza de cosa juzgada y es irrevocable. Mientras se pueda impugnar, no puede decirse que hay cosa juzgada, porque si hay todavía un lapso para impugnarlo, puede un particular pedirla y la Administración revocar y revisar el acto. Es sólo después que vencen los lapsos de caducidad, que el acto es firme, ya no puede ser revocado y produce cosa juzgada. Pero vinculado a la noción de firmeza, hay otra noción del acto administrativo que es de primera importancia, y es la noción de definitividad del acto.

C. *La definitividad del acto administrativo y su relación con la firmeza*

Sobre los actos administrativos definitivos, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en la vía contencioso-administrativa” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 54, Caracas 1966, p. 83 y ss. Allan R. Brewer-Carías, “El recurso contencioso-administrativo contra los actos de efectos particulares” en el libro del Instituto de Derecho Público, *El control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*. Caracas 1979, p. 179 y ss.

La jurisprudencia sobre el tema puede consultarse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*

1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo, Tomo III, Vol. I, Caracas 1976, p. 296 y ss.; Tomo V, Vol. I, Caracas 1978, p. 231 y ss.

Es frecuente, en efecto, la confusión entre definitividad y firmeza, mezclándose ambas expresiones, sobre todo cuando se usa la expresión de acto “definitivamente firme”, como para significar que es firme, y no puede ser revisado. Sin embargo, las dos expresiones tienen una connotación distinta: la firmeza, hemos visto, es la irrevocabilidad, irrevisabilidad e inimpugnabilidad del acto.

La definitividad apunta hacia otro aspecto totalmente distinto, por lo que no debe confundirse acto definitivo con acto firme. Acto firme, insistimos, es el acto que no es impugnabile, porque se vencieron los lapsos para ello; el acto definitivo, en cambio, es el acto que pone fin a un asunto o procedimiento, independientemente de que sea o no susceptible de ser atacado e impugnado. El acto definitivo, por tanto, es el acto que decide el asunto planteado ante la Administración. En este sentido el Artículo 62 de la Ley precisa la noción del acto definitivo, al hablar del acto administrativo que decida el asunto planteado ante la Administración, el cual debe resolver todas las cuestiones que hubiesen sido formuladas, tanto inicialmente como durante la tramitación; y es precisamente el acto definitivo el que conforme al Artículo 85 de la Ley puede ser impugnado.

Por tanto, el acto definitivo es el que decide el asunto, y en este sentido se opone al acto de trámite en un procedimiento. Un procedimiento administrativo antes de llegar al acto definitivo, que es el resultado final y que pone fin al asunto, se cumple a través de muchos otros actos secundarios: la Administración puede pedir un informe a un organismo, puede ordenar citar a un particular, puede ordenar evacuar ciertas pruebas, puede realizar una experticia, puede, en fin, tomar muchas medidas del procedimiento, que serían actos de trámites.

Esas decisiones no resuelven el asunto, sino que son actos preparatorios para resolverlo. El acto definitivo así, es el acto final; los actos de trámite en cambio son los que se desarrollan en el procedimiento y que preparan la decisión final

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos recoge, indistintamente, estos conceptos. En el Artículo 62 menciona al acto definitivo, que es ese que pone fin a un asunto, y también el Artículo 19.2 se refiere al acto definitivo.

En este caso, la norma sanciona con la nulidad absoluta, al acto que resuelva un caso precedentemente decidido “con carácter definitivo”, es decir, que ya haya resuelto un asunto, siempre que haya creado derecho a favor de particulares.

Por otra parte, el Artículo 11 de la Ley Orgánica utiliza también la expresión, mezclándola con la firmeza. Este Artículo ya comentado, establece que los nuevos criterios que adopte la Administración, no pueden ser aplicados a situaciones anteriores, agregando, sin embargo, al final, que la modificación de los criterios no dará derecho a que los particulares pidan la revisión de los “actos definitivamente firmes”; es decir, de los actos que sean firmes en cuanto a que ya no pueden ser impugnados, porque se vencieron los lapsos para ello, y que además, sean definitivos, en cuanto a que sean actos que ya resolvieron definitivamente un asunto.

La expresión “acto de trámite” también está recogida en la Ley Orgánica, en el Artículo 9, cuando exige la motivación de los actos administrativos. Esta norma, en efecto establece que los actos administrativos de carácter particular deben ser motivados, salvo los de simple trámite, es decir, los que son preparatorios del acto definitivo en el procedimiento.

Por tanto, sólo los actos definitivos, que ponen fin al asunto, necesitan ser motivados, no siendo necesaria la motivación de los actos de trámite, que son los preparatorios del procedimiento para la obtención final de una decisión, salvo por supuesto, que la Ley lo exija expresamente, como ocurre, por ejemplo, respecto de los actos que alteren el orden de decisión de un asunto, o los actos que declaren confidenciales determinados documentos de acuerdo a lo establecido en los Artículos 34 y 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Esta distinción entre acto definitivo y acto de trámite, tiene importancia pues sólo pueden ser recurridos en vía administrativa y jurisdiccional, en principio, los actos definitivos, es decir, los actos que pongan fin a un asunto. Por tanto, los recursos tanto administrativos, como contencioso-administrativos, no proceden contra el acto de trámite, porque se estima que este, por ser precisamente de trámite, no resuelve el asunto planteado ante la Administración. Así se establece expresamente en el Artículo 85 de la Ley Orgánica en relación a los recursos administrativos, al indicar que los interesados podrán interponer los recursos administrativos contra todo acto administrativo “que ponga fin a un asunto”.

Por tanto, son los actos definitivos, que ponen fin a un asunto, los que pueden ser objeto de recurso, tanto administrativo como contencioso-administrativo, y como consecuencia, como principio, los actos de trámite no son recurribles ni en vía administrativa ni contencioso-administrativa.

Este principio, sin embargo, tiene excepciones reguladas en el mismo Artículo 85 de la Ley. En primer lugar, si el acto de trámite imposibilita la continuación del procedimiento, puede ser recurrido. Por ejemplo, iniciado un procedimiento por un particular para obtener un permiso de construcción, y siendo sólo el propietario quien puede pedir el permiso, la Administración, al recibir el expediente, podría resolver archivar el expediente porque estime que el solicitante no es propietario, no pudiendo expedir el permiso. Con una decisión de esta naturaleza, sin duda, no se está resolviendo el asunto, pues, no se está dando ni negando el permiso; simplemente, se trata de un acto de trámite que impide la continuación del procedimiento porque el funcionario considera que el solicitante no es el propietario. Se trata, insistimos de un acto de trámite, que no pone fin al asunto, pero sí imposibilita la continuación del procedimiento, y en este caso, la Ley autoriza el ejercicio del recurso administrativo.

En el mismo supuesto está el acto de trámite que cause indefensión, en el curso del procedimiento. Por ejemplo, en el procedimiento preparatorio de un acto administrativo que ordene la demolición de un inmueble, el interesado puede acudir ante la Administración, pues tiene derecho a hacerse parte, y probar que el inmueble no amenaza ruina, por ejemplo, mediante una experticia o una inspección ocular. Si la Administración le niega las pruebas, produciría indefensión, porque afectaría el derecho a la defensa.

En este caso, el acto también sería recurrible en vía administrativa, aun cuando no sea definitivo.

Así mismo, de acuerdo al Artículo 85 de la Ley Orgánica, también serían impugnables los actos de trámite, cuando prejuzguen como definitivos, es decir, cuando el contenido del acto sea de tal naturaleza, que aun cuando sea de trámite, materialmente esté resolviendo el fondo del asunto y esté dando o negando lo pedido. Por tanto, en el caso de que el acto prejuzgue como definitivo, pues indique cuál es el criterio de la Administración para la resolución definitiva del asunto, el particular podría impugnarlo en vía administrativa.

En conclusión, el principio general de que los actos definitivos son los únicos impugnables y que los actos de trámite no son impugnables por las vías de recurso, encuentra su excepción en estos casos

enumerados en el Artículo 85 de la Ley: cuando el acto, aun cuando sea de trámite, cause indefensión, prejuzgue sobre lo definitivo o impida o imposibilite la continuación del procedimiento.

D. Los actos administrativos que causan estado y su relación con la definitividad y firmeza

Sobre los actos administrativos que causen estado, véase Allan R. Brewer-Carías, “Las condiciones de recurribilidad de los actos administrativos en vía contencioso-administrativa” en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 54, Caracas 1966, p. 83 y ss.

Véase la jurisprudencia al respecto en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo V, Vol. I, Caracas 1978, p. 233 y ss. Véase, además, *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1964*, Caracas 1965, p. 26 y ss.; *idem* 1966, Caracas 1967, p. 30; *ibidem* 1973, Caracas 1974, p. 135.

Una tercera noción vinculada a los efectos del acto, y por tanto, a la firmeza y a la definitividad de los actos administrativos, es la causación de estado de los mismos. Es distinto al acto definitivo y al acto firme, el hecho de que cause estado, expresión que también se utiliza frecuentemente en la jurisprudencia y en la doctrina. El acto administrativo, hemos dicho, cuando es definitivo pone fin a un asunto; pero podría ser recurrible, según el grado jerárquico en el cual se dicta: si el acto se dicta por un inferior, el interesado puede acudir ante el superior por vía de recurso de reconsideración previo y luego el jerárquico y obtener una decisión final de la Administración. Es claro que la decisión del órgano inferior no es la decisión final de la Administración; es un acto definitivo porque el inferior está resolviendo el asunto, pero si se revisa el acto en vía jerárquica, la decisión del superior puede resolver el asunto en forma distinta.

En esta forma, el acto que causa estado es el que dice la última palabra de la Administración, y por eso, es distinto el concepto de acto definitivo, de acto firme y de acto que cause estado. El acto definitivo, insistimos, es el que pone fin a un asunto; pero si bien un acto puede poner fin a un asunto, no necesariamente es la última palabra de la Administración, porque puede haber sido dictado por un funcionario inferior. En cambio, el acto que causa estado es el último que la Administración pueda decidir no existiendo otra vía administrativa posible a la cual recurrir para obtener otra decisión administrativa.

El acto que causa estado, por tanto, es el que agota la vía administrativa, constituyendo la palabra final de la Administración, la cual se obtiene, normalmente, en el superior jerárquico.

Hay por tanto, tres nociones relativas al acto administrativo que deben quedar absolutamente claras: acto definitivo, acto firme y acto que cause estado, y que se refieren a situaciones diferentes: el acto definitivo es el acto que pone fin a un asunto, en cualquier nivel administrativo, inferior o superior; el acto firme es el acto que no es impugnabile por ninguna vía, porque se vencieron los lapsos de impugnación; y el acto que cause estado, es el acto que pone fin a la vía administrativa.

Ahora bien, la distinción tiene importancia, pues precisamente, en vía jurisdiccional, el único acto administrativo que puede ser impugnado es el acto definitivo que cause estado, es decir, que pone fin a la vía administrativa. No se pueden impugnar los actos definitivos de un inferior directamente ante los Tribunales, y el recurrente está obligado a agotar las vías internas ante la Administración para luego poder, acudir a la vía contencioso-administrativo.

Ahora bien, en cuanto a los efectos de los actos administrativos hemos visto el inicio de los efectos, y el contenido de los efectos y sus consecuencias; interesa ahora, precisar el fin de los efectos de los actos administrativos, particularmente en virtud de su revisión en vía administrativa.

V. EL FIN DE LOS EFECTOS DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS

Los actos administrativos, de acuerdo a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pueden finalizar por tres motivos distintos; en primer lugar, en virtud del propio acto; en segundo lugar, en virtud de alguna abstención del interesado; y en tercer lugar, en virtud de otro acto administrativo, que revoque el anterior o de un acto judicial que lo anule.

1. *La extinción del acto en virtud del propio acto*

La primera forma de extinción del acto administrativo y de sus efectos, en virtud del propio acto, se produce por el denominado agotamiento que es la forma normal, si se quiere, de extinción. En efecto, el acto administrativo, en muchas ocasiones, produce un efecto que se verifica una sola vez; un acto que impone una multa, por ejemplo,

al pagarse la multa, se agota, y finalizan sus efectos; el acto de demolición de un inmueble, por ejemplo, al demolérselo, se agota. Se trata, por tanto, de la forma normal de extinción del acto.

La segunda forma de extinción de los actos administrativos en virtud del propio acto es el decaimiento, que se produce cuando pierden su eficacia por circunstancias sobrevinientes, que hacen desaparecer un presupuesto de hecho o de derecho que los sustentaban. Por ejemplo, el acto de nombramiento de un funcionario produce sus efectos mientras el funcionario esté en el ejercicio de sus funciones, pero esos efectos pueden decaer, si cambia la circunstancia de hecho que origina el acto. Por ejemplo, para nombrar un funcionario es necesario que sea venezolano, porque sólo los venezolanos pueden ocupar funciones públicas. Pero si se trataba de un venezolano por naturalización, y por ejemplo, se le revoca la naturalización, al perder la nacionalidad, el acto administrativo de nombramiento decae, se extingue por sí mismo. En este caso, habría una extinción del acto, por decaimiento derivado de la desaparición de uno de sus presupuestos de hecho.

En tercer lugar, puede también haber extinción del acto en virtud del propio acto, cuanto está sometido a una condición o un término resolutorios.

Por tanto, si se trata de una condición resolutoria, al cumplirse esta, es decir, al producirse el acontecimiento futuro pero incierto, el acto se extingue. Por ejemplo, si se concede una exoneración de impuestos a una empresa industrial, condicionada a su localización en una determinada región, si se traslada la misma, se extinguiría la exoneración por el advenimiento de la condición resolutoria.

Puede tratarse, también, de un acto sometido a término extintivo, es decir, cuyos efectos dependen de un acaecimiento futuro y cierto, en el cual se fija el momento en que el acto termina. Por ejemplo, un acto que establezca la veda de caza es un acto que normalmente está sometido a un término suspensivo y extintivo, pues normalmente prohíbe la caza entre dos fechas. Por tanto, el acto no comienza a surtir efectos sino a partir de una fecha, y se extinguen sus efectos, cuando se verifique el término extintivo en la otra fecha.

2. *La extinción del acto en virtud de una omisión de su destinatario*

Pero el acto administrativo también puede extinguirse, no en virtud del propio acto, sino en virtud de una omisión del interesado destinatario o del beneficiario del acto. Cesan, así, los efectos de algunos actos administrativos, por la abstención de una acción prescrita al particular, produciéndose lo que se denomina “la caducidad del acto administrativo”. La caducidad es, así, la extinción del acto administrativo cuando el interesado beneficiario del mismo incumple una obligación que el acto o la Ley le impone. Por ejemplo, la Ley de Propiedad Industrial establece que el titular de una marca de fábrica, cuando obtiene el registro de la marca, debe pagar unos impuestos en timbres fiscales, en un lapso determinado, y si no lo hace, caduca su registro de marca.

3. *La extinción del acto en virtud de otros actos estatales: la revocación y la anulación*

Sobre la revocación de los actos administrativos, véase Allan R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Caracas 1964, p. 140 y ss.; Allan R. Brewer-Carías, “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos” en *Revista de Derecho Público*, N° 4, Caracas 1980, pp. 27-30; Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1978, p. 203 y ss.; Hildegard Rondón de Sansó, “*Estudio Preliminar*” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, EJV, Caracas 1981, p. 55 y ss.

Véase la jurisprudencia sobre el tema en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo IV, Vol. I, Caracas 1976, pp. 356 y ss., y en Mary Ramos Fernández, “Jurisprudencia Administrativa y Constitucional” en *Revista de Derecho Público*, N° 3, Caracas 1980, p. 127. Véase además, *Doctrina de la Procuraduría General de la República 1966*, Caracas 1967, pp. 26-27; idem 1970, Caracas 1971, pp.31-33.

Por último, también se produce la extinción del acto administrativo, en virtud de otro acto estatal. Puede tratarse de una sentencia de los Tribunales Contencioso-Administrativos que anule el acto, en cuyo caso, estamos en presencia de la anulación de los actos administrativos.

Por tanto, la anulación del acto administrativo, es la extinción del acto en vía judicial, conforme a lo previsto en los Artículos 259 y 266.5 de la Constitución, que regulan la competencia de los órganos de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo.

En cambio, si el acto se extingue por la propia Administración mediante otro acto administrativo, no estaríamos en presencia de una anulación, sino de una revocación. Por tanto, puede admitirse que la revocación es la extinción del acto en vía administrativa, por la propia Administración, mediante otro acto administrativo.

La anulación de un acto administrativo en vía contencioso-administrativo, sólo puede producirse a instancia de parte, es decir, un juez sólo puede declarar la nulidad de un acto administrativo, cuando algún particular interesado lo solicita. Por tanto, no podría un Tribunal, por su propia cuenta, iniciar un juicio y anular un acto. En cambio, lo revocación como forma de extinción de los actos administrativos, puede producirse de oficio o a petición de parte. A petición de parte se produce, cuando el particular impugne el acto mediante el ejercicio de los recursos administrativos en los lapsos prescritos en los Artículos 85 y siguientes de la Ley Orgánica, o cuando se solicita, en cualquier tiempo, la revocación de un acto nulo, de nulidad absoluta, de acuerdo a lo establecido en el Artículo 83 de la Ley Orgánica. En estos casos, la revocación es posible sin limitación alguna. En consecuencia, aun cuando se trate de un acto que cree derechos a favor de particulares, si es impugnado en el lapso prescrito de los recursos, la Administración puede revocarlo sin límites, y lo mismo sucede si está viciado de nulidad absoluta.

En cambio, si el acto es un acto firme, porque se vencieron los lapsos para impugnarlo, se plantea el problema de la posibilidad de revocación de oficio por la Administración. En este caso, es necesario distinguir los dos supuestos que ya hemos mencionado. Si se trata de un acto que no crea derechos a favor de particulares, el acto es esencialmente revocable; la Administración puede revocarlo en cualquier momento, por cualquier motivo, como se establece en el Artículo 82 de la Ley Orgánica. En cambio, si se trata de un acto firme que crea derechos e intereses legítimos a favor de particulares, el acto es irrevocable por la Administración, como se regula en el del Artículo 19.2 de la Ley Orgánica. Sin embargo, este principio tiene algunos matices: la Administración no puede revocarlo por razones de

oportunidad y conveniencia, es decir, por razones de mérito en ningún momento; y por razones de ilegalidad, en principio tampoco puede revocar los actos firmes creadores de derecho a favor de particulares, salvo que se trate de un acto viciado de nulidad absoluta, en cuyo caso, hemos señalado insistentemente la Administración, de acuerdo al Artículo 83 de la Ley Orgánica, puede, de oficio, en cualquier momento, reconocer la nulidad absoluta de sus actos, es decir, revocarlos por vicios de nulidad absoluta.

Por tanto, la revocación como forma de extinción de los actos administrativos, procede en primer lugar, a instancia del interesado, cuando se intenta un recurso y se solicita la revocación; en ese caso, sin límites, la Administración puede revocar sus actos. Pero si se trata de actos firmes, la Administración sólo puede revocar los actos que no creen derechos a favor de particulares, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 82 de la Ley. Si se trata de un acto que, al contrario, crea derechos a favor de particulares, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 19.2 de la Ley Orgánica, la Administración no puede revocarlos salvo que exista un vicio de nulidad absoluta, en cuyo caso, de acuerdo al Artículo 83, la Administración sí puede revocar el acto aun cuando sea firme.

VI. LA CUESTIÓN DE LOS ACTOS TÁCITOS: EL SILENCIO ADMINISTRATIVO

1. *Principios generales*

A. *La obligación de la Administración de decidir y sus regulaciones*

En general, 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 a 38; Allan R. Brewer-Carías, “El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, en *Revista de Derecho Público*, N° 8, Caracas 1981, pp. 27 a 34; Allan R. Brewer-Carías, “Aspectos procesales de la decisión sobre admisibilidad o inadmisibilidad en los recursos contencioso-administrativos de anulación”, en A. Moles Caubet y otros, *Contencioso-administrativo en Venezuela*, Caracas 1981, pp. 148 y ss.

En nuestro país, a la base del procedimiento administrativo está, no sólo el derecho de petición sino el derecho de los particulares a obtener oportuna respuesta, regulado en el Artículo 51 de la Constitución y en los Artículos 2 y 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Este derecho a obtener oportuna respuesta de los particulares conlleva una obligación para la Administración, que es la obligación de decidir los asuntos que se sometan a su conocimiento.

Tradicionalmente, se había planteado el problema en el procedimiento administrativo venezolano, de que la Administración Pública, simplemente, no daba respuesta a las peticiones, ni resolvía los recursos, y la oportuna respuesta que exige la Constitución no se obtenía jamás, colocándose así, al particular, en una situación de indefensión, ya que no podía reclamar contra la inacción de la Administración.

La Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, comenzó a corregir, con carácter general el problema del silencio administrativo al prever la posibilidad de ejercer el recurso contencioso-administrativo de anulación ante la ausencia de decisión, por la Administración, de un recurso administrativo. Con anterioridad, algunas normas aisladas habían regulado en nuestro país, efectos concretos de la inacción de la Administración. Así, por ejemplo, era clásica la regulación de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, que establece, en el denominado procedimiento administrativo previo en las demandas contra la República, que transcurridos 60 días, sin que la Administración hubiera resuelto la petición o reclamo, se estima que ha negado la reclamación y queda así abierta la vía judicial para el particular.

Aparte de esta norma, también podían distinguirse regulaciones respecto del silencio administrativo en normas aisladas de carácter reglamentario: por ejemplo, el Reglamento de la Ley de Regulación de Alquileres estableció, desde 1960, el silencio negativo en algún caso de falta de decisión del Director de Inquilinato de recursos interpuestos contra sus decisiones; y más posteriormente, en materia de trámites para la obtención de permisos de urbanización y construcción, con el objeto de aligerar el procedimiento, se estableció que el silencio en la tramitación tenía un efecto positivo. En efecto, en los Decretos Nos. 2.867 y 2.868 de 19-9-78 (*G.O.* 31.577 de 21-9-78) se estableció que las certificaciones que a los efectos de obtención de los permisos de construcción que debían expedir los Cuerpos de Bomberos y el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (aprobación

sanitaria), debían ser otorgadas en un plazo no mayor de 10 días hábiles contados a partir de la fecha en que se introduzca la solicitud. Vencido este lapso sin que se hubiere dado respuesta afirmativa o negativa razonada a la solicitud, dichos Decretos establecían que “se considerará otorgada la certificación” en el caso de la certificación de los Cuerpos de Bomberos y en el caso de las aprobaciones sanitarias, si no hubiera habido pronunciamiento sobre el proyecto, “se entenderá a todos los efectos legales que el permiso ha sido concedido”.

Sin embargo, a pesar de estas normas aisladas, debe insistirse en que no existía una Ley general que le diera efectos concretos al silencio ni posibilidades de ejercer acciones de protección de derechos, con motivo de la inacción de la Administración. Fue a partir de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976 que se estableció (Artículo 134) un efecto inmediato al silencio de la Administración en la resolución de recursos administrativos, al permitir el ejercicio del recurso contencioso-administrativo de anulación, para aquellos casos en que, intentado un recurso administrativo, particularmente el jerárquico, si no era decidido en un lapso de 90 días consecutivos por el Ministro, se le abren al particular dos posibilidades: la de esperar la decisión o la de acudir a la vía judicial en el lapso de seis meses, contados a partir del momento en que se vence ese lapso de 90 días, durante el cual se impone al Ministro la obligación de decidir.

El silencio administrativo regulado en dicha Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, en esta forma permitía ejercer el recurso contencioso administrativo de anulación contra un acto administrativo que no causaba estado, pero que había sido recurrido en vía administrativa y cuyo recurso no había sido decidido por la autoridad administrativa. Esta Ley Orgánica, en realidad, no asignaba al silencio efecto alguno, ni positivo ni negativo y por tanto, en ese supuesto no podía decirse que había un acto administrativo tácito que se recurriera, sino que lo que la Ley planteaba, era garantizarle al particular una vía de recurso y protección para el caso de la inacción de la Administración. El recurso debía ejercerse, no contra un supuesto acto administrativo tácito denegatorio de lo pedido, que no era el caso, sino que se ejercía contra el acto administrativo del inferior que se había recurrido y cuyo recurso no había sido decidido. Es decir, se trataba de una excepción a la condición de recurribilidad del acto administrativo que exige que cause estado, o sea, que agote la vía administrativa.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos cambió todo este panorama. Recogió, por supuesto, como se ha analizado, en sus Artículos 2 y 4, el derecho del particular a obtener oportuna respuesta y recoge la obligación de la Administración de decidir. Además, establece la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos en la resolución de los asuntos, de manera que éstos, de acuerdo al Artículo 3, están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento le corresponda, y son responsables por las faltas en que incurran. La tramitación implica, por supuesto, la decisión del asunto, y ella además, debe pronunciarse en un lapso determinado.

B. *La decisión tácita denegatoria*

Ahora bien, el Artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, prevé con carácter general el efecto negativo del silencio administrativo cuando no se revuelvan los asuntos en los lapsos prescritos en la Ley. Establece así que en los casos en los cuales 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 de la Ley.

En esta forma, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, le da un valor negativo al transcurso del tiempo sin que haya decisión de la Administración; es decir, consagra el llamado silencio administrativo negativo, porque la Ley presume que por el transcurso del lapso sin que haya habido decisión, se ha producido una decisión tácita denegatoria de lo solicitado, o del recurso interpuesto. La Ley consagra, por tanto, una gran innovación en relación a la situación anterior.

En primer lugar, regula los efectos del silencio, no sólo en relación a la no decisión, en los lapsos prescritos, de los recursos administrativos, como lo había hecho la antigua Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, sino que regula el silencio también, en materia de solicitudes o peticiones. Por tanto, no sólo existe, una protección o garantía del particular de interponer un recurso contencioso cuando no se decida oportunamente un recurso administrativo, sino que también esa garantía existe cuando no se decida formalmente una petición o solicitud, en los lapsos prescritos. En esta forma, la Ley extiende los efectos del silencio tanto respecto a la petición o solicitud de asuntos como a los casos de recursos no decididos en los correspondientes lapsos.

Por otra parte, expresamente se consagra que el silencio administrativo en esos casos tiene un efecto negativo, es decir, el transcurso del lapso, sin que se decida la solicitud o el recurso, produce una decisión tácita denegatoria o si se quiere, produce la presunción de que ha habido un acto administrativo negativo.

C. La responsabilidad de los funcionarios

La consagración de estos efectos del silencio, por otra parte, no releva a los órganos administrativos ni a los funcionarios, de las responsabilidades que les sean imputables por la omisión o demora, ni como se ha dicho, releva a la Administración de su obligación de decidir. Por tanto, el hecho de que se produzca la presunción legal de decisión tácita no exonera a los funcionarios de las responsabilidades en que puedan incurrir. Es más, la Ley establece inclusive, que la reiterada negligencia de los responsables de la decisión de asuntos o recursos de manera que dé lugar a que éstos se consideren resueltos negativamente por vía de la aplicación de la presunción de silencio administrativo negativo, les acarrearán necesariamente a esos funcionarios, amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley del Estatuto de la Función Pública, sin perjuicio, por supuesto, de la aplicación del Artículo 100 de la Ley, que establece sanciones para los casos de retardo, omisión y de incumplimiento de plazos en el procedimiento administrativo.

D. Los casos de silencio regulados en la Ley

Ahora bien, el silencio administrativo, produce efectos negativos en tres casos fundamentales: en primer lugar, en los casos de solicitudes o peticiones que no sean resueltas en los lapsos prescritos; en segundo lugar, en los casos de procedimientos que se han iniciado de oficio por la Administración sobre determinados asuntos, que tampoco se resuelvan en los lapsos establecidos; y en tercer lugar, también se produce el silencio en los casos de recursos administrativos no decididos en los lapsos prescritos. Veamos separadamente estos tres supuestos.

2. El silencio administrativo en las solicitudes

A. El lapso de decisión

En los casos de solicitudes o peticiones administrativas, a los efectos de determinar el lapso para la decisión que impone la Ley a los funcionarios, deben distinguirse las solicitudes que no requieren sustanciación de aquéllas que sí requieren sustanciación.

En efecto, toda petición, representación o solicitud de naturaleza administrativa dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y que no requiera sustanciación, debe ser resuelta dentro del lapso de 20 días hábiles siguientes a su presentación ante la autoridad administrativa, o a la fecha posterior en que el interesado hubiera cumplido los requisitos legales exigidos, tal como lo prescribe el Artículo 5 de la Ley. Por tanto, en los casos de solicitudes que no requieren sustanciación, es decir, cuya decisión puede adoptarse con la sola solicitud del interesado sin el cumplimiento de trámites adicionales, la decisión debe ser adoptada por la autoridad administrativa en un lapso de 20 días hábiles.

En cuanto a las solicitudes que sí requieren sustanciación, conforme a lo que establece el Artículo 60 de la Ley, la tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro meses, salvo que medien causas excepcionales, de cuya existencia deberá dejarse constancia en el expediente, con indicación de la prórroga que se acuerde, y dicha prórroga o prórrogas no pueden exceder en su conjunto, es decir, en total de dos meses. Por tanto, de acuerdo a esa norma, la decisión de los asuntos que sí requieren sustanciación tiene que ser tomada en un lapso máximo de seis meses, en caso de que se acuerden prórrogas.

B. *Garantías contra la inacción*

Transcurridos estos lapsos sin que las peticiones o solicitudes hayan sido decididas, de acuerdo al Artículo 4 de la Ley, se entiende que la autoridad administrativa ha resuelto negativamente y el interesado puede intentar el recurso inmediato siguiente. Por tanto, se prevén garantías frente al silencio, y las mismas implican que se puede intentar el recurso inmediato siguiente, pero dependiendo de la decisión negativa tácita que se presume dictada. En efecto, si esa decisión negativa tácita no pone fin a la vía administrativa, se entiende que de acuerdo al Artículo 4, queda abierta la posibilidad de que se intente el recurso administrativo correspondiente conforme a los Artículos 85 y siguientes de la Ley.

En consecuencia, en el caso de una solicitud o petición que no sea resuelta en el lapso prescrito y que dé origen a un acto administrativo tácito negativo, el particular puede intentar el recurso de reconsideración previsto en el Artículo 94, si el acto no pone fin a la vía administrativa. Pero si se trata de un acto que sí pone fin a la vía administrativa, el que resulte del silencio administrativo negativo, al particular se le abren dos vías de recurso: por supuesto, le queda

abierta siempre la vía del recurso contencioso-administrativo de anulación por tratarse de un acto que pone fin a la vía administrativa, pero también podría intentar el recurso de reconsideración contra la decisión, por ejemplo, de un Ministro, antes de acudir a la vía contenciosa.

Ahora bien, en estos casos de silencio administrativo que produce un acto administrativo tácito denegatorio de lo solicitado, la garantía que se le abre al particular para ejercer los recursos de impugnación, es realmente relativa. ¿Qué motivos se van a alegar en el recurso de impugnación contra el acto tácito denegatorio, si precisamente no ha habido decisión motivada que pueda impugnarse? Precisamente por ello, hemos señalado que en estos casos, la garantía del particular consiste realmente en obligar a la Administración a que decida. Así, en realidad, el silencio administrativo en estos casos, lo que abre es la posibilidad para el interesado, de acudir a los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa para obtener una decisión judicial que obligue a los funcionarios públicos obligados, a decidir los asuntos que se les planteen. Estas normas atribuyen a los Tribunales contenciosos-administrativos competencias para “conocer de la abstención o negativa” de los funcionarios públicos “a cumplir determinados actos a que están obligados por las leyes, cuando sea procedente, en conformidad con ellas”. Por tanto, al estar obligados a decidir, conforme a los Artículos 2 y 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el silencio en la resolución de las solicitudes abriría esta vía de protección judicial a los interesados. De lo contrario, la garantía que pretende establecer el Artículo 4 de la Ley de Procedimientos Administrativos, podría, en estos casos, resultar nugatoria.

3. *El silencio en los procedimientos de oficio*

A. *El lapso de decisión*

El segundo supuesto del silencio administrativo negativo previsto en la Ley, es el silencio en el caso de los procedimientos que se inician mediante una actuación de oficio de la Administración. En efecto, de acuerdo a lo previsto en el Artículo 48 de la Ley, el procedimiento administrativo puede iniciarse de oficio, y en este caso, la autoridad administrativa competente, puede optar por seguir un procedimiento mediante mecanismos de sustanciación que, según el Artículo 60 de la Ley, como se ha señalado, debe ser resuelto en un lapso de cuatro meses más dos de prórroga; o puede optar por

desarrollar un procedimiento sumario regulado en el Artículo 67 de la Ley, en cuyo caso debe tomar una decisión en un lapso de 30 días hábiles.

En uno u otro caso, por tanto, vencido el lapso de seis meses o de 30 días, según los casos, se produce una decisión tácita denegatoria derivada del silencio administrativo.

B. *Garantías contra la inacción*

En estos casos podrían entrar a jugar las garantías de recursos contra esas decisiones que establece el Artículo 4 de la Ley, y en este caso, también deben distinguirse los dos supuestos antes mencionados.

Si la decisión tácita negativa es la emanada de un inferior jerárquico y, por tanto, no pone fin a la vía administrativa, el recurso que se abriría contra esa decisión, es el recurso administrativo correspondiente a los efectos de agotar la vía administrativa. En cambio si, al contrario, la decisión tácita negativa es la emanada de un superior jerárquico cuya decisión normalmente pone fin a la vía administrativa, el recurso que se abriría contra esa decisión es o el recurso de reconsideración que prevé el Artículo 94 de la Ley o, siempre, el recurso contencioso-administrativo de anulación, de acuerdo a lo prescrito en el Artículo 4° de la Ley.

En este caso, sin embargo, se aplicaría lo indicado anteriormente, en el sentido de que la verdadera garantía de los derechos del particular habría que ubicarla en la posibilidad que tienen de obtener una decisión judicial que obligue a los funcionarios a decidir, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

Sin embargo, debe advertirse en todo caso, que en estos supuestos de procedimientos de oficio, el acto tácito denegatorio, tendría que lesionar los derechos o intereses de un interesado, para que pueda ser recurrido. Por ejemplo, en el caso de que un inmueble amenace ruina, si la Administración Municipal inicia el procedimiento correspondiente para determinar si debe demolerse o no la edificación, y transcurre el lapso de decisión, el acto tácito denegatorio beneficiaría al propietario, pero podría perjudicar a los propietarios vecinos, que tendrían interés en que se ordene la demolición correspondiente.

4. *El silencio en los recursos administrativos*

Por último, debe hacerse mención al silencio administrativo en los recursos administrativos. En efecto, hemos señalado que la

antigua Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, había regulado el silencio administrativo sólo para el caso de que intentado un recurso administrativo, la Administración no lo hubiera decidido en un lapso de 90 días consecutivos contados a partir de la fecha de la imposición del mismo, en cuyo supuesto, de acuerdo al Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema, quedaba abierto el recurso contencioso-administrativo de anulación en el lapso de seis meses, a partir del vencimiento de ese mencionado lapso de 90 días consecutivos de silencio. En estos casos, la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, como se ha señalado, no regulaba un efecto negativo del silencio, es decir, no establecía que se presumía que existía una decisión tácita denegatoria del recurso, sino que pura y simplemente, permitía ejercer el recurso contra el acto que no causaba estado, es decir, el que había sido recurrido en vía administrativa, y cuyo recurso no había sido decidido.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos varió sustancialmente esta situación y en el caso de los recursos administrativos, ahora prevé, en el Artículo 49, que cuando la Administración no resolviera un recurso dentro de los lapsos correspondientes, se considerará que ha resuelto negativamente, y el interesado puede intentar el recurso inmediato siguiente. Tratándose de recursos administrativos que ponen fin a la vía administrativa, de acuerdo al Artículo 93, la vía de recurso que queda abierta es la contencioso-administrativa, cuando aquellos recursos administrativos no hayan sido decididos en los plazos correspondientes.

La aplicación del silencio administrativo a los recursos administrativos, sin embargo, varía según que se trate de un recurso de reconsideración, de un recurso jerárquico o un recurso de revisión, ya que se establece en la Ley regulaciones distintas para estos casos. Veamos separadamente estos supuestos.

A. El silencio administrativo en el recurso de reconsideración

a. Los lapsos de decisión

El silencio administrativo en los recursos de reconsideración por supuesto, se produce al vencimiento de los lapsos que tiene la Administración para decidir. Ahora bien, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede decirse que no establece un lapso único dentro del cual deban ser decididos todos los recursos de reconsideración, sino que establece diversos lapsos según el nivel ante el cual se intente el recurso y deba ser decidido.

En efecto, si se trata de un acto administrativo que no pone fin a la vía administrativa, es decir, de un acto dictado por un funcionario inferior en la jerarquía ministerial, por ejemplo, de acuerdo al Artículo 94 de la Ley, la decisión debe ser adoptada en un lapso de 15 días hábiles siguientes al recibo del expediente. En cambio, si la decisión ha sido dictada por un Ministro y es contra esta decisión del Ministro que se pide la reconsideración de acuerdo al Artículo 91 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el recurso debe ser resuelto en el lapso de 90 días hábiles siguientes a su presentación.

Podría darse un tercer supuesto que lamentablemente no regula en forma expresa la Ley; se trata del caso de que la decisión contra la cual se ejerce el recurso de reconsideración sea una decisión que ponga fin a la vía administrativa, pero a un nivel inferior al de un Ministro; es decir, que se trate de una decisión, por ejemplo, de un Director respecto de la cual la Ley directamente señale que pone fin a la vía administrativa y que, por tanto, no es recurrible para ante el Ministro. En estos casos, se trata de decisiones administrativas que ponen fin a la vía administrativa, pues no son recurribles ante el superior; pero que causan estado a nivel inferior y no a nivel del Ministro. Para estos supuestos, la Ley no establece lapso preciso de decisión del recurso de reconsideración que se intente contra esas decisiones, por lo que tiene, que aplicarse, por vía analógica, el lapso más beneficioso para el recurrente, el cual sería el lapso de 15 días hábiles que prevé el Artículo 94 de la Ley.

b. Garantías contra la inacción

En estos tres supuestos, al vencimiento de los lapsos, se abre la posibilidad de que el particular, cuyo recurso de reconsideración no haya sido decidido, intente el recurso inmediato siguiente conforme al Artículo 49 de la Ley. Por tanto, la garantía contra el silencio negativo, es la posibilidad de intentar el recurso subsiguiente.

Sin embargo, este recurso subsiguiente también variará según el nivel en el cual se dictó el acto cuya reconsideración se pidió. En efecto, si se trata de un acto administrativo de una autoridad que no pone fin a la vía administrativa, contra el cual se pidió reconsideración, si aquélla no lo decide en el lapso de 15 días hábiles previsto en el Artículo 94, lo que queda abierto es el recurso jerárquico que establece el Artículo 95 de la Ley, para ante el Ministro, contra la negativa tácita del recurso de reconsideración derivada del silencio. En ese caso, el silencio administrativo durante el lapso de 15 días

hábiles, le da derecho al recurrente a acudir directamente ante el Ministro durante los 15 días hábiles siguientes a la finalización del lapso de silencio, para intentar el recurso jerárquico. Por el contrario, si se trata de un acto administrativo que pone fin a la vía administrativa, sea porque esto sucede a nivel del Ministro, o en un nivel inferior, el recurso queda abierto contra el acto, es el recurso contencioso-administrativo de anulación, tal como se prevé en el Artículo 93 de la Ley.

Por supuesto, en estos casos, de acuerdo al Artículo 92 de la Ley, se establece expresamente, que si se ha interpuesto el recurso de reconsideración, el interesado tiene que esperar o que la Administración recurrida por vía de reconsideración decida expresamente el recurso, o que se venza el plazo que tiene la Administración para decidir, para poder acudir a la vía contencioso-administrativa. Si el lapso no se ha vencido o no se ha producido decisión en ese período, no puede acudirse a la vía contenciosa.

La garantía se da, insistimos, sólo cuando vencido el lapso para la decisión del recurso de reconsideración que pone fin a la vía administrativa, el interesado no ha obtenido respuesta y puede entonces recurrir contra el acto administrativo denegatorio tácito de que se trate. Los motivos de impugnación, por supuesto, serán los mismos que sirvieron de fundamento al recurso administrativo, siempre que sean motivos de ilegalidad.

B. *El silencio administrativo en el recurso jerárquico*

a. El lapso de decisión

En el supuesto del recurso jerárquico, la Ley establece, con carácter general, el lapso durante el cual debe decidirse el recurso. En efecto, el Artículo 91 de la Ley prescribe que el recurso jerárquico, el cual siempre debe intentarse ante el Ministro respectivo, o ante el órgano superior del Instituto Autónomo u organismo respectivo, deberá ser decidido en un lapso de 90 días hábiles siguientes a su presentación.

Por tanto, vencido este lapso de 90 días hábiles, sin que haya habido la decisión expresa del Ministro o superior jerárquico respectivo, respecto al recurso jerárquico, se estima que queda abierta la vía contencioso-administrativa de la que habla el Artículo 93 de la Ley, con la advertencia, por supuesto, de que es necesario que se venza el lapso sin que la Administración decida, para que opere la garantía del silencio de acuerdo al Artículo 92 de la Ley.

b. Garantías contra la inacción

El vencimiento del lapso de los 90 días hábiles de que habla el Artículo 91 de la Ley, abre la garantía de recurso que prevén los Artículos 93 y 3 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En este caso, también debería distinguirse el tipo de recurso administrativo jerárquico intentado y sus efectos. Ciertamente, podría tratarse de un recurso administrativo jerárquico intentado, en el caso de decisiones de los Institutos Autónomos, o puede tratarse de un recurso jerárquico intentado dentro de una jerarquía ministerial.

En el caso de los recursos jerárquicos intentados contra las decisiones de Institutos Autónomos, tal como lo regula el Artículo 96 de la Ley, el recurso puede ser intentado, contra las decisiones de los órganos subalternos de un Instituto Autónomo, para ante los órganos superiores de los mismos. Analógicamente, en cuanto al lapso de decisión, se aplica el Artículo 91 de la Ley y, por tanto, el lapso que tiene el órgano superior del Instituto para decidir, es de 90 días hábiles. Si vencido este lapso el superior del Instituto Autónomo no decide el recurso, no se agota la vía administrativa, es decir, no se abre la vía contencioso-administrativa, porque de acuerdo al Artículo 96 las decisiones de los órganos superiores de los Institutos Autónomos, son recurribles, por vía jerárquica, ante el Ministro de adscripción respectivo, salvo disposición en contrario de la Ley. Por tanto, el silencio administrativo en los recursos intentados contra actos de los órganos subalternos de un Instituto Autónomo ante los superiores del organismo, lo que abre es la vía de un nuevo recurso jerárquico, pero contra la decisión tácita negativa del órgano superior del Instituto Autónomo para ante el Ministro de adscripción respectivo, de acuerdo al Artículo 96 de la Ley.

En cambio, si se trata de un recurso jerárquico intentado dentro de una jerarquía ministerial ante el Ministro, directamente, contra el acto de un órgano inferior de un Ministerio, y por tanto, si se trata de un recurso jerárquico que sí pone fin a la vía administrativa, lo que queda abierto directamente es el recurso contencioso-administrativo de acuerdo a lo previsto en los Artículos 4 y 93 de la Ley.

Debe señalarse que estas mismas normas se aplican para los casos de recursos jerárquicos interpuesto para ante las autoridades superiores de los órganos de la Administración Pública con autonomía funcional (Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República, Consejo de la Judicatura, Consejo Supremo Electoral,

Comisión Investigadora Contra el Enriquecimiento Ilícito), y contra ciertos órganos de la Administración Central independientes de los Ministerios (Procuraduría General de la República, Oficinas Centrales de la Presidencia de la República).

En todo caso, intentando el recurso jerárquico, es sólo después que se vence el lapso que tenga la Administración para decidir, es decir, los 90 días hábiles de que habla el Artículo 91, cuando se abre esta vía de protección del recurso contencioso contra la decisión administrativa tácita, tal como lo prescribe el Artículo 92 de la Ley.

C. El silencio administrativo en el caso del recurso de revisión

Por último, en el caso del recurso de revisión, éste tiene que ser decidido, de acuerdo al Artículo 99 de la Ley, en un lapso de 30 días hábiles siguientes a su presentación. Vencido este lapso de acuerdo a lo que se señala en los Artículos 4 y 93 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, procede el recurso contencioso-administrativo de anulación contra la decisión administrativa tácita que se produzca por el silencio, ya que el recurso de revisión se intenta ante el Ministro.

Por supuesto, este mismo recurso de revisión puede intentarse ante los órganos superiores de los organismos de la Administración Pública que gozan de autonomía funcional y ante los órganos superiores de los organismos de la Administración Central, independientes de los Ministerios. En los casos de los Institutos Autónomos, dado el control jerárquico último que se atribuye a los Ministros de Adscripción, en principio, el recurso de revisión debe intentarse para ante el Ministro respectivo. En todos estos casos, las normas de los artículos 97 a 99 de la Ley Orgánica se deben aplicar analógicamente.

Sección Tercera:

LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Publicado en *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981* Al final de cada artículo he indicado entre paréntesis, el artículo equivalente del *Proyecto de Ley de Procedimiento Administrativo* de 1965 (*PLPA*) que sirvió de fuente para su redacción, y la referencia a las normas equivalentes de las leyes españolas: *Ley de Procedimiento Administrativo (LEPA)* de 1958 (*Boletín Oficial del Estado*, No. 171 de 18 de Julio de 1958); y *Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado (LERJAE)* de 1957 (*Boletín Oficial del Estado*, No. 195 de 31 de Julio de 1957).

TÍTULO I

DISPOSICIONES FUNDAMENTALES

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

*Ámbito de aplicación ***

Artículo 1° 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.

* Para el mejor manejo del articulado de la Ley, cada disposición ha sido precedida de una frase que resume su contenido, lo cual se ha realizado por Hildegard Rondón de Sansó y Allan R. Brewer-Carías.

** Véase Art. 106.

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. (*Art. 1, PLPA 1965*). (*Art. 1, LEPA 1958*).

Derecho de petición

Artículo 2° Toda persona interesada podrá, por sí o por medio de su representante, dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa. Estos deberán resolver las instancias o peticiones que se les dirijan o bien declarar, en su caso, los motivos que tuvieren para no hacerlo (*Art. 39.1, LERJAE 1957*).

*Responsabilidad de los servidores públicos****

Artículo 3° 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.

Recurso de Reclamo

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. (*Art. 3, PLPA 1965*).

*Silencio administrativo negativo**

Artículo 4° En los casos en que un órgano de la Administración Pública no resolviere 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

*** Véase Art. 100

* Véase Arts. 5, 60, 67 y 93.

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.

Responsabilidad y sanciones por silencio

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 acarrearán amonestación escrita a los efectos de lo dispuesto en la Ley de Carrera Administrativa, sin perjuicio de las sanciones previstas en el artículo 100 de esta Ley.

*Plazos para las decisiones***

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 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.

Responsabilidad de la Administración

Artículo 6°. Cuando la Administración haya incurrido en mora o retardo en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados y ello acarree 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

Definición de acto administrativo

Artículo 7°. Se entiende por acto administrativo, a los fines de esta Ley, toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la Ley, por los órganos de la Administración Pública.

** Véase Arts. 60 y 67.

*Ejecutividad y Ejecutoriedad**

Artículo 8°. 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.

*Motivación***

Artículo 9°. Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite, o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto. (*Art. 13, PLPA 1965*).

Carácter sublegal

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. (*Art. 20, PLPA 1965*). (*Art. 27, LERJAE 1957*).

Nuevas interpretaciones. Irretroactividad

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.

Límites a la discrecionalidad

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. (*Art. 14, PLPA 1965*).

* Véase Art. 79.

** Véase Arts. 18, Ord. 5°, 34, 59, 86 y 104.

*Principios de jerarquía y de generalidad.
Inderogabilidad singular de los Reglamentos*

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. (*Art. 6, PLPA 1965*). (*Art. 23, 30, LERJAE 1957*).

Jerarquía de los actos

Artículo 14. Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas. (*Art. 7, PLPA 1965*). (*Art. 23.2, LERJAE 1957*).

Decretos. Requisitos

Artículo 15. Los decretos son las decisiones de mayor jerarquía dictadas por el Presidente de la República y, en su caso, serán refrendados por aquél 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. (*Art. 8, PLPA 1965*). (*Art. 24, LERJAE 1957*).

Resoluciones Ministeriales

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. (*Art. 10, PLPA 1965*).

*Ordenes. Providencias.
Instrucciones. Circulares*

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. (*Art. 11, PLPA 1965*).

Requisitos del acto administrativo

Artículo 18. Todo acto administrativo deberá contener:

Organismo

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

Órgano

2. Nombre del órgano que emite el acto;

Lugar y fecha

3. Lugar y fecha donde el acto es dictado;

Destinatario

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

*Motivación**

5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes; (*Art. 13, PLPA 1965*).

Decisión

6. La decisión respectiva, si fuere el caso;

Competencia

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.

*Firma mecánica***

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

* Véase Art. 9.

** Véase Art. 35.

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.

*Nulidad absoluta**

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

Disposición expresa

1. Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal;

*Violación de la cosa juzgada administrativa***

2. Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, salvo autorización expresa de la Ley.

Vicio en el objeto

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

Incompetencia manifiesta.

Ausencia total de procedimiento

4. Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido. (*Art. 15, PLPA 1965*). (*Art. 47, LEPA 1958*).

*Anulabilidad****

Artículo 20. Los vicios de los actos administrativos que no llegaren a producir la nulidad de conformidad con el artículo anterior, los harán anulables. (*Art. 17, PLPA 1965*). (*Art. 48, LEPA 1958*).

Anulabilidad parcial

Artículo 21. Si en los supuestos del artículo precedente, el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo,

* Véase Art. 83

** Véase Art. 82.

*** Véase Art. 81.

en lo que sea independiente, tendrá plena validez. (*Art. 16, PLPA 1965*). (*Art. 49.2, LEPA 1958*).

Interesados

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. (*Art. 83, LEPA 1958*).

Interesados no participantes inicialmente

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, pidiendo, en tal caso, apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación. (*Art. 23, PLPA 1965*).

Capacidad jurídica

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. (*Art. 24, PLPA 1965*).

Representación

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. (*Art. 25, PLPA 1965*). (*Art. 24, LEPA 1958*).

Forma de la representación

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. (*Art. 26, PLPA 1965*).

Actuación personal del interesado

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. (*Art. 28, PLPA 1965*).

Obligación de informar

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. (*Art. 29, PLPA 1965*).

Deber de comparecencia

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. (*Art. 30, PLPA 1965*).

TÍTULO II

DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

Disposiciones Generales

Principios de la actividad administrativa

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. (*Art. 31, PLPA 1965*). (*Art. 29, LEPA 1958*).

Unidad del expediente

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. (*Art. 36, PLPA 1965*). (*Art. 39, LEPA 1958*).

Uniformidad de documentos y expedientes

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. (*Art. 32, PLPA 1965*). (*Art. 30, LEPA 1958*).

Racionalización administrativa

La Administración racionalizará sus sistemas y métodos de trabajo y vigilará su cumplimiento. A tales fines, adoptará las medidas y procedimientos más idóneos. (*Art. 32, PLPA 1965*). (*Art. 30, LEPA 1958*).

Información sobre la organización administrativa

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. (*Art. 33, PLPA 1965*). (*Art. 33, LEPA 1958*).

Información sobre procedimiento

Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso de la tramitación o consideración de su caso.

*Orden de entrada**

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. (*Art. 34, PLPA 1965*). (*Art. 74.2 LEPA 1958*).

*Decisiones en serie***

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. (*Art. 35, PLPA 1965*). (*Art. 38, LEPA 1958*).

* Véase Art. 46.

** Véase Art. 36.

CAPÍTULO II

De las Inhibiciones

Causas de inhibición

Artículo 36. Los funcionarios administrativos deberán inhibirse del conocimiento del asunto cuya competencia les esté legalmente atribuida, en los siguientes casos:

Interés en el procedimiento

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.

Amistad o enemistad

2. Cuando tuvieren amistad íntima o enemistad manifiesta con cualquiera de las personas interesadas que intervengan en el procedimiento.

Intervención en el asunto u opinión formada

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.

*Relación de servicio o subordinación**

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. (*Art. 37, PLPA 1965*). (*Art. 20, LEPA 1958*).

* Véase Art. 33.

Oportunidad de la 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. (*Art. 38, PLPA 1965*).

Decisión

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. (*Art. 39, PLPA 1965*).

Inhibición de oficio

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. (*Art. 42, PLPA 1965*). (*Art. 21, LEPA 1958*).

Cooperación del inhibido

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. (*Art. 44 PLPA 1965*).

CAPÍTULO III

De los Términos y Plazos

Imperatividad de los términos y plazos

Artículo 41. Los términos o plazos establecidos en ésta 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. (*Art. 45, PLPA 1965*). (*Art. 57, LEPA 1958*).

Forma de cómputo

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.

Días hábiles

Se entenderá por días hábiles, a los efectos de esta Ley, los días laborables de acuerdo con el calendario de la Administración Pública.

Términos mensuales y anuales

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.

Vencimiento del plazo

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. (*Art. 46, PLPA 1965*). (*Art. 60, LEPA 1958*).

Documentos remitidos por correo

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. (*Art. 47, PLPA 1965*).

A tales fines, el Ministerio de Transporte y Comunicaciones dictará la reglamentación pertinente.

CAPÍTULO IV

De la Recepción de Documentos

Registro de presentación

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. (*Art. 48, PLPA 1965*). (*Art. 65, LEPA 1958*).

La organización y el funcionamiento del registro se establecerán en el Reglamento de esta Ley.

Advertencia de omisiones o irregularidades

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. (*Art. 49, PLPA 1965*).

*Constancia de recibo**

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. (*Art. 50, PLPA 1965*).

TÍTULO III

DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

CAPÍTULO I

Del Procedimiento Ordinario

Prioridad de procedimientos especiales establecidos por Ley

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.

* Véase Art. 34.

SECCIÓN PRIMERA

De la Iniciación del Procedimiento

Medios. Instancia de parte o de oficio

Artículo 48. El procedimiento se iniciará a instancia de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio.

Iniciación de oficio. Audiencia del interesado. Pruebas*

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. (*Art. 52, PLPA 1965*). (*Art. 67, 68, LEPA 1958*).

Iniciación a solicitud de parte. Requisitos del escrito

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. (*Art. 53, PLPA 1965*). (*Art. 69, LEPA 1958*).

* Véase Art. 76.

*Omisiones en la solicitud***

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. (*Art. 54, PLPA 1965*). (*Art. 71, LEPA 1958*).

SECCIÓN SEGUNDA

De la Sustanciación del Expediente

*Apertura 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. (*Art. 56, PLPA 1965*).

Acumulación de expedientes

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. (*Art. 55, PLPA 1965*). (*Art. 73, LEPA 1958*).

*Sustanciación e impulso procesal***

Artículo 53. La administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor

** Véase Art. 45.

* Véase Ad. 31.

** Véase Art. 64.

conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites. (Art. 57, PLPA 1965). (Art. 74, 82, LEPA 1958).

Actuación inquisitiva

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. (Art. 59, PLPA 1965). (Art. 84, LEPA 1958).

Plazos para evacuación

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. (Art. 60, PLPA 1965). (Art. 86, LEPA 1958).

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.

Efectos no suspensivos de la omisión de informes

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. (Art. 61, PLPA 1965).

Carácter no vinculante de los informes

Artículo 57. Los informes que se emitan, salvo disposición legal en contrario, no serán vinculantes para la autoridad que hubiere de adoptar la decisión. (Art. 62, PLPA 1965).

Medios de prueba

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. (*Art. 64, PLPA 1965*). (*Art. 88, LEPA 1958*).

Acceso al expediente. Confidencialidad

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. (*Art. 65, PLPA 1965*). (*Art. 63, LEPA 1958*).

SECCIÓN TERCERA

De la Terminación del Procedimiento

*Plazos para las decisiones**

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. (*Art. 66, PLPA 1965*).

La prórroga o prórrogas no podrán exceder, en su conjunto, de dos (2) meses.

Cómputo del plazo

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. (*Art. 67, PLPA 1965*).

Globalidad de la decisión

Artículo 62. El acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación. (*Art. 68, PLPA 1965*). (*Art. 93, LEPA 1958*).

Desistimiento

Artículo 63. El procedimiento se entenderá terminado por el desistimiento que el interesado haga de su solicitud, petición o instancia.

* Véase Arts. 4° y 3°.

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. (*Art. 72, PLPA 1965*). (*Art. 96, LEPA 1958*).

Perención del procedimiento

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. (*Art. 75, PLPA 1965*). (*Art. 99, LEPA 1958*).

*Efectos de 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. (*Art. 76, PLPA 1965*). (*Art. 99, LEPA 1958*).

Continuación del procedimiento desistido o perimido

Artículo 66. No obstante el desistimiento o perención, la administración podrá continuar la tramitación del procedimiento, si razones de interés público lo justifican. (*Art. 74, PLPA 1965*).

CAPÍTULO II

Del Procedimiento Sumario

*Características y plazo**

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. (*Art. 77, PLPA 1965*).

* Véase Art. 70.

* Véase Arts. 4, 5 y 60.

Opción por el procedimiento ordinario

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. (*Art. 78, PLPA 1965*).

Actuación de oficio: Carga de la prueba

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. (*Art. 79, PLPA 1965*).

CAPÍTULO III

Del procedimiento en casos de Prescripción

*Término de la 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.

Excepción de prescripción. Procedimiento

Artículo 71. Cuando el interesado se oponga a la ejecución de un acto administrativo alegando la prescripción, la autoridad administrativa a la que corresponde 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

Publicación de los actos administrativos. Casos

Artículo 72. Los actos administrativos de carácter general o que interesen a un número indeterminado de personas, deberán ser

** Véase Art. 65.

publicados en la *Gaceta Oficial* que corresponda al organismo que tome la decisión. (Art. 12, 83, PLPA 1965). (Art. 29, LERJAE 1958).

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.

*Notificación de los actos. Contenido**

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. (Art. 12, 84, PLPA 1965).

Notificaciones defectuosas

Artículo 74. Las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto. (Art. 85, PLPA 1965).

Forma de la notificación

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. (Art. 87, PLPA 1965).

Notificación impracticable. Publicación

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.

* Véase Art. 77.

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.

Error en la notificación. Consecuencias

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

Condición para la ejecución: la decisión

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. (*Art. 89, PLPA 1965*). (*Art. 100, LEPA 1958*).

*Ejecución forzosa**

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. (*Art. 91, PLPA 1965*). (*Art. 102, LEPA 1958*).

Medios de ejecución forzosa

Artículo 80. La ejecución forzosa de actos por la administración se llevará a cabo conforme a las normas siguientes:

Ejecución indirecta

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.

Ejecución personal

2. Cuando se trate de actos de ejecución personal y el obligado se resistiere a cumplirlos, se le impondrán multas sucesivas

* Véase Art. 8.

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. (Art. 92, PLPA 1965). (Art. 106, LEPA 1958).

TÍTULO IV

DE LA REVISIÓN DE LOS ACTOS EN VÍA ADMINISTRATIVA

CAPÍTULO I

De la Revisión de Oficio

*Convalidación**

Artículo 81. La administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan. (Art. 18, PLPA 1965). (Art. 53, LEPA 1958).

*Revocación***

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. (Art. 19, 94, PLPA 1965). (Art. 110, LEPA 1958).

*Reconocimiento de nulidad absoluta****

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. (Art. 93, PLPA 1965). (Art. 109, LEPA 1958).

* Véase Arts. 20 y 90.

** Véase Art. 19, Ord. 2° y 36, Ord. 3.

*** Véase Art. 19 y 36, Ord. 3.

Corrección de errores materiales

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. (*Art. 95, PLPA 1965*). (*Art. 111, LEPA 1958*).

CAPÍTULO II

De los Recursos Administrativos

SECCIÓN PRIMERA

Disposiciones Generales

Legitimación y objeto

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. (*Art. 96, PLPA 1965*). (*Art. 113, LEPA 1958*).

Formalidades

Artículo 86. Todo recurso administrativo deberá intentarse por escrito y en él se observarán los extremos exigidos por el artículo 49. (*Art. 97, PLPA 1965*). (*Art. 114, LEPA 1958*).

Inadmisibilidad

El recurso que no llenare los requisitos exigidos, no será admitido. Esta decisión deberá ser motivada y notificada al interesado.

Irrelevancia de los errores en la calificación

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.

Principio de los efectos no suspensivos del recurso

Artículo 87. La interposición de cualquier recurso no suspenderá la ejecución del acto impugnado, salvo previsión legal en contrario.

*Posibilidad de suspensión administrativa
de los efectos. Condiciones*

El órgano ante el cual se recurra podrá, de oficio o a petición de parte, acordar la suspensión de los efectos del acto recorrido 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. (Art. 87, 90, PLPA 1965). (Art. 101, 116 LEPA 1958).

Decisión. Límites de la delegación

Artículo 88. Ningún órgano podrá resolver, por delegación, los recursos intentados contra sus propias decisiones. (Art. 99, PLPA 1965). (Art. 118, LEPA 1958).

Contenido de la decisión. Asuntos no alegados

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 recurso aunque no hayan sido alegados por los interesados. (Art. 100, PLPA 1965). (Art. 119, LEPA 1958).

*Poderes del órgano decisor**

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. (Art. 105, PLPA 1965). (Art. 124, LEPA 1958).

*Lapsos para la decisión***

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.

* Véase Art. 81.

** Véase Art. 36, Ord. 3.

Vía contencioso-administrativa. Pendencia

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. (*Art. 106, PLPA 1965*). (*Art. 125, LEPA 1958*).

*Vía contencioso-administrativa. Silencio administrativo****

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. (*Art. 106, PLPA 1965*). (*Art. 125, LEPA 1958*).

SECCIÓN SEGUNDA

Del Recurso de Reconsideración

Condiciones y lapsos de interposición y decisión

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. (*Art. 107, PLPA 1965*). (*Art. 124, LEPA 1958*).

SECCIÓN TERCERA

Del Recurso Jerárquico

Condiciones y lapso de interposición

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

*** Véase Art. 4°.

párrafo anterior interponer el recurso jerárquico directamente para ante el Ministro. (*Art. 101, 103, PLPA 1965*).

Institutos Autónomos. Recursos jerárquicos

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.

*Institutos Autónomos. Recurso ante el
Ministro de Adscripción*

Contra las decisiones de dichos órganos superiores, operará recurso jerárquico para ante el respectivo Ministro de Adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley.

SECCIÓN CUARTA

Del Recurso de Revisión

Motivos

Artículo 97. El recurso de Revisión contra los actos administrativos firmes podrá intentarse ante el Ministro respectivo en los siguientes casos:

Pruebas esenciales

1. Cuando hubieren aparecido pruebas esenciales para la resolución del asunto, no disponibles para la época de la tramitación del expediente.

Documentos falsos

2. Cuando en la resolución hubieren influido, en forma decisiva, documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial definitivamente firme.

Fraude

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. (*Art. 111, PLPA 1965*). (*Art. 127, LEPA 1958*).

Lapsos de interposición

Artículo 98. El recurso de revisión sólo procederá dentro de los tres (3) meses siguientes 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. (*Art. 112, PLPA 1965*). (*Art. 128, LEPA 1958*).

Lapsos de decisión

Artículo 99. El recurso de revisión será decidido dentro de los treinta (30) días, siguientes a la fecha de su presentación.

TÍTULO V

DE LAS SANCIONES

*Responsabilidad administrativa de los funcionarios. Multas**

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.

*Otras responsabilidades***

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.

Procedimiento para las multas

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.

Órgano competente

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

* Véase Arte. 3° y 4°.

** Véase Art. 6.

pena de incurrir en falta grave que se castigará de conformidad con la Ley de Carrera Administrativa.

Motivación

Artículo 104. Las sanciones establecidas en esta Ley se aplicarán mediante resolución motivada.

Recursos

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.

*Seguridad y defensa. Exclusión**

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

Procedimientos iniciados. Aplicación de la Ley

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.

*Vacatio legis**

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.

* Esta debería ser una *Disposición final*. Véase Art. 47.

* Como la Ley fue publicada en *Gaceta Oficial* N° 2.818 Extraordinario de 1° de julio de 1981, entró en vigencia el 1° de enero de 1982.

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

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 172° de la Independencia y 123° de la Federación.

El Presidente,

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 Campíns

(siguen firmas de Ministros)

Sección Cuarta:

SISTEMÁTICA GENERAL DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

I. ALCANCE DE LA LEY

1. Ámbito de Aplicación

A. Ámbito organizativo. *Art. 1.*

a. *Administración Pública Nacional*

(Central).

(Regulada en la Ley Orgánica de la Administración Pública).

—Organismos de la Presidencia.

—Ministerios.

—Oficinas Centrales de la Presidencia.

—Órganos de Coordinación.

—Procuraduría General de la República.

—(Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República) .

b. *Administración Pública Descentralizada.*

(Con forma de Derecho Público, estatales).

— Establecimientos Públicos Corporativos. Ej.: Universidades Nacionales.

— Establecimientos Públicos Asociativos. Ej.: Banco Central de Venezuela.

— Establecimientos Públicos Institucionales. Institutos Autónomos. Art. 96.

c. *Administraciones Públicas con Autonomía Funcional.*

(En cuanto les sea aplicable).

— Contraloría General de la República, Fiscalía General de la República.

— Además: Consejo Supremo Electoral, Consejo de la judicatura, Comisión Investigadora contra el Enriquecimiento Ilícito.

d. Administraciones Estadales y Municipales.

(En cuanto les sea aplicable).

(Principios generales del Derecho Administrativo).

B. Ámbito sustantivo.

a. Procedimientos especiales vs. Procedimiento general.

Art. 47 (Supletorio).

b. Exclusión: *procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado. Art. 106.*

(Ley Orgánica de Seguridad y Defensa).

2. Consolidación del Principio de la Legalidad.

A. Sumisión a la legalidad. Art. 1.

B. Carácter sublegal de la actividad administrativa. Art. 10.

a. Potestad sancionatoria: *Límites, Constitución Art. 60.*

b. Potestad tributaria: *Límites, Constitución Art. 224. Excepción: dentro de los límites determinados por la Ley.*

C. Jerarquía de los actos administrativos.

a. La inviolabilidad de los actos dictados por funcionarios superiores. Art. 13

b. La jerarquía de los actos. Art. 14.

— Decretos.

— Resoluciones.

— Ordenes.

— Providencias.

— Decisiones órganos administrativos.

D. Inderogabilidad singular de los Reglamentos. Art. 13.

(incluso por funcionarios superiores).

E. El valor del precedente y la irretroactividad de los actos administrativos. Art. 11.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- a. Modificación de los criterios administrativos.
- b. Inaplicabilidad de las nuevas interpretaciones a situaciones anteriores.
(*Salvo que fuere más favorable a los administrados*).
- c. Irrevisabilidad e irretroactividad de los actos administrativos.

F. La sujeción a la cosa juzgada administrativa.

- a. El principio de la revocación y la irrevocabilidad. Art. 82.
- b. La sanción a la irrevocabilidad: Nulidad absoluta. Art. 19.²
- c. La corrección de errores materiales, Art. 84.

G. Límites a la discrecionalidad. Art. 12.

- a. Principio de la racionalidad. Arts. 3, 69.
- b. Principio de la proporcionalidad. Art. 12.
- c. Principio de la igualdad. Art. 30:
- d. Principio de la finalidad. Art. 12.
- e. Principio de la formalidad. Arts. 1, 12.

3. Las exigencias de la racionalización

A. Racionalización Administrativa.

- *Uniformidad Art. 32.*
- *Sistemas y métodos Art. 32.*

B. Información descendente Art. 33.

- *Unidades organizativas de información al público.*

C. Tratamiento del procedimiento.

- *Unidad expediente Art. 31.*
- *Registro de documentos Art. 44.*
 - *Reglamento requerido por la Ley.*
 - *Respeto Orden Art. 34.*
 - *Recibo Art. 46.*
- *Producción en serie Arts. 35, 36.*
- *Correo Art. 43.*

D. Determinación de competencias en la estructura jerárquica.
(*Responsabilidad*).

- *Desconcentración.*
- *Delegación de atribuciones y firmas*

II. LAS SITUACIONES JURÍDICAS ADMINISTRATIVAS

- De la Administración Pública.
- De los particulares.

1. Potestades de la Administración.

A. Potestad de actuación de oficio.

- a.* Iniciación procedimiento. *Arts. 49, 67.*
- b.* Sustanciación. *Art. 53.*
- c.* Pruebas. *Art. 69.*
- d.* Ejecución. *Arts. 8, 79.*
- e.* Revisión de los actos administrativos. *Arts. 81, 82, 83, 84.*
- f.* Otras actuaciones. *Arts. 52, 87.*

B. Potestad de autotutela.

- a.* Potestad revocatoria. *Arts. 19,³ 82.*
 - El reconocimiento de la nulidad absoluta: *Art. 83.*
- b.* Potestad convalidatoria. *Arts. 81, 90.*
- c.* Potestad correctiva. *Art. 84.*

C. Potestad de ejecución forzosa. *Arts. 8; 79, 80.*

D. Potestad sancionadora. *Arts. 80, 100.*

2. Deberes de la Administración y de los funcionarios.

A. Deber general de formalidad. *Arts. 3, 30, 100.*

B. Deber de informar.

- a.* Información general. *Art. 33.*
- b.* Información al interesado. *Arts. 5, 45, 50, 73.*

C. Deber de tramitar.

- a.* Recibir. *Art. 46.*
- b.* Sustanciar. *Arts. 3, 54.*
 - a'.* *Impulso procesal.* *Art. 53.*
 - b'.* *Evacuación de informes.* *Art. 55.*
 - c'.* *Pruebas de oficio.* *Art. 69.*

D. Deber de decidir: *lapsos.* *Arts. 2, 5, 41, 60, 62, 67, 89.*

- Consecuencia: silencio. *Art. 4.*
- *Motivar.* *Arts. 3, 9, 18,⁵ 34, 59, 86, 104.*

- E. Deber de ejecución formal. *Arts. 8, 78.*
- F. Deber de inhibición. *Art. 36.*
- G. Deber de iniciar procedimiento de multa. *Art. 103.*
- H. Consecuencias generales.

- a. *Responsabilidad.* Arts. 3, 4, 6, 54, 56, 101.
- b. *Sancionen.* Art. 100.

3. Derechos de los administrados.

A. En relación a la Administración.

- a. De petición y respuesta. *Arts. 2, 4.*
- b. A la igualdad.
 - Imparcialidad. Art. 30.
 - (Inhibición). Art. 36.
 - Respeto orden. Art. 34.
- c. A la estabilidad (seguridad jurídica).
 - Irrevocabilidad. Arts. 19, 82.
- d. A la información.

- a'. *Información general.* Art. 33.
- b'. *Presentación documentos.*
 - Registro. Art. 45.
 - Solicitudes. Arts. 5, 50.

- e. A la certeza.
 - Racionalidad del procedimiento. Art. 32.
 - Formas. Art. 32.
- f. A la prescripción. Art. 70.

B. En relación al procedimiento.

- a. A la defensa.
 - a'. *A ser oído* (Audiencia). Arts. 48, 68.
 - b'. *A hacerse parte.* Art. 23.
 - c'. *A ser notificado.* Arts. 48, 72.
 - (Publicación subsidiaria. Art. 76).
 - d'. Acceso al expediente, Art. 59.
 - Problema de la reserva de archivos.
 - e'. *A presentar pruebas.* Arts. 48, 58.
 - f'. A ser informado: recursos. Arts. 73, 77.
 - g'. A la motivación de los actos. Art. 9.

- b. A la celeridad. *Art. 30.*

- a'. *Plazos: obligatoriedad.* Art. 41.
- b'. *Instancia procedimiento de oficio.* Art. 53.
- c'. *No suspensión del procedimiento.*
(Informes). Art. 56.
Recurso de Reclamo. Art. 3.
- c. Al orden riguroso. Art. 34.
 - Número registro. Art. 46.
- d. A la queja.
 - Reclamo. Art. 3.
- e. A desistir. *Art. 63.*
 - Excepción: interés público. Art. 66.

C. En relación a los actos administrativos.

- a. Al formalismo. *Arts. 1, 12, 18.*
- b. A la motivación. *Arts. 9, 18.*
- c. A la notificación. *Arts. 72, 73, 70.*
- d. A la ejecución formal. *Art. 78.*
- e. A la suspensión efectos. *Art. 87.*
- f. A recurso. *Art. 85.*

4. Obligaciones de los particulares.

- A. De informar. *Art. 28.*
- B. De comparecer. *Art. 29.*
- C. De cumplir lapsos. *Art. 41.*
- D. De impulsar procedimientos.
 - Consecuencia: perención. Art. 64.
- E. De ejecutar actos administrativos. *Art. 80.*
 - De soportar ejecución.
 - De ejecutar personalmente.

III. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS.

1. Noción

- A. Definición.
 - Orgánica. Art. 7.
(A los efectos Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos)
 - Problema respecto de lo contencioso-administrativo.
- B. Clasificación.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- a. Según los efectos. *Art. 13, 72.*
 - Efectos generales.
 - Efectos particulares.
- b. Según los destinatarios. *Art. 72.*
 - Generales.
 - Individuales.
- c. Según la decisión:
 - Definitivos. *Art. 62.*
 - De trámite. *Art. 9.*
- d. Según el contenido:
 - Creadores de derechos. *Arts. 19;² 82.*
 - De obligaciones. *Art. 70.*
- e. Según la manifestación de voluntad. *Art. 4.*
 - Expresos/tácitos (silencio).
- f. Según la ejecución:
 - Actos materiales. *Art. 78.*

2. Requisitos de validez.

A. Requisitos de fondo.

- a. Competencia. *Arts. 3, 6, 12, 15, 16, 17, 18,⁷ 19.⁴*
- b. Base legal. *Art. 9.*
- c. Objeto (Contenido). *Arts. 19,³ 62, 88, 89.*
- d. Motivos (*Causa*).
 - Situación de hecho. *Arts. 9, 12, 18,⁵ 58, 69.*
- e. Fin (*distorsión*). *Arts. 3, 12.*

B. Requisitos de forma.

- a. Formalidad. Procedimiento. *Arts. 1, 12, 19⁴*
- b. Motivación. *Arts. 9, 18⁵*
- c. Exteriorización.
 - Requisitos. *Art. 18.*
 - Actos tácitos: silencio administrativo.

3. Invalidez de los actos administrativos.

A. Vicios de Fondo.

- a. Incompetencia.
 - a'. *Manifiesta*. *Art. 19.*

- Usurpación de funciones y de autoridad.
 - Incompetencia burda.
 - b'. *Extralimitación de atribuciones.*
 - b. Ausencia base legal. *Arts. 9, 18.*⁵
 - c. Violación de ley.
 - Violación actos superior jerárquico. Art. 13.
 - Violación actos efectos generales. Art. 13.
 - d. Vicio en el objeto.
 - Imposible, ilícito. Art. 19.³
 - Indeterminación.
 - e. Vicio en la causa. *Arts. 9, 12.*
 - f. Vicio en el fin. *Art. 12.*
 - g. Violación cosa juzgada administrativa. *Art. 192*
- B. Vicios de forma.
- a. *Vicio en la motivación.* Arts. 9, 18.⁵
 - b. *Vicio en el procedimiento.* Ausencia total. Art. 19.¹
 - c. *Vicio en la exteriorización.* Art. 18.
- C. Consecuencias de la ilegalidad.
- a. Nulidad absoluta. *Art. 19.*
 - a'. *Norma legal o constitucional.* Art. 19.¹
 - Constitución. Arts. 46, 119, 120.
 - b'. *Violación cosa juzgada administrativa.* Art. 19.²
 - c'. *Objeto imposible, ilícito.* Art. 19.³
 - d'. *Incompetencia manifiesta.* Art. 19.⁴
 - e'. *Ausencia total o absoluta del procedimiento legalmente prescrito.* Art. 19.⁴
 - b. Nulidad relativa (anulabilidad). *Art. 20.*
 - Convalidación. Art. 81.
 - c. Total o parcial. *Art. 21.*
4. Eficacia de los actos administrativos.
- A. Eficacia.
- a. Acto definitivo. *Arts. 11, 19,² 62.* .
 - Diferencia con el acto trámite. Art. 9.
 - b. Contenido.
 - a'. *Efectos generales.* Art. 72.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- b'. *Efectos particulares*. Art. 72.
 - Creación derechos. Arts. 19,² 82.
 - Creación obligaciones. Art. 70.
 - Prescripción 5 años. Art. 70.
 - c. Destinatarios.
 - General. Art. 72.
 - Individual. Art. 73.
 - d. Efectos hacia el futuro.
 - Irretroactividad. Art. 11.
 - Constitución. Art. 44.
- B. Comienzo de los efectos.
- a. Publicación. Gaceta Oficial.
 - a'. *Actos generales*. Art. 72.
 - Excepción: actos internos. Art. 72.
 - b'. *Actos particulares*.
 - Ley expresa. Art. 72.
 - b. Notificación.
 - a'. *Actos particulares*. Art. 73.
(Que *afecten* derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos).
 - a". *Contenido*. Art. 73.
 - Texto íntegro.
 - Recursos-términos.
 - Órganos.
 - b". *Notificación defectuosa*. (No eficacia). Art. 74.
 - c". *Notificación errónea* (no lapsos). Art. 77.
 - b'. *Forma*:
 - Domicilio/residencia.
 - Interesado.
 - Apoderado. Art. 75.
 - Recibo. Art. 75.
 - c'. *Notificación impracticable*.
 - Publicación diario de circulación. Art. 76.
15 días.
- C. Firmeza de los actos administrativos.
- Vencimiento lapsos impugnación.

- Efectos: no revisables. Art. 11.
no impugnables.
- Creadores derechos.
- No revisables/revocación. Art. 82.
Excepto nulidad absoluta. Art. 19, 83.
Excepción: Recurso de Revisión. Art. 97.

D. Ejecución de los actos administrativos.

- a. Ejecutividad. Ejecutoriedad. *Arts. 8, 79.*
- b. Ejecución formal. *Art. 78.*
(Actos materiales).
- c. Ejecución forzosa. Art. 80.
 - Indirecta. Art. 80.¹
 - Personal. Art. 80.²
- d. Oposición (*Prescripción*). *Art. 71.*

5. La revisión de los actos administrativos en vía administrativa.

A. Revisión de oficio.

- Actos firmes.

a. En relación a los actos.

a'. *Actos de efectos generales.*

- Modificación/derogación.
- Reglamento: espíritu, proposición y razón de la ley.

b'. *Actos de efectos particulares.*

a''. *No creadores derechos.*

- Revocables en cualquier momento. Art. 82.

b''. *Creadores derechos.*

- Irrevocables. Arts. 19,2; 83.
- Excepto Nulidad absoluta.
- Reconocimiento. Art. 83.
- Nulidad relativa: Convalidación. Art. 81.
- Corrección errores. Art. 84.

b. En relación a los motivos.

a'. Mérito.

a''. Actos de efectos generales.

- Modificación/derogación.
- Reglamento: espíritu, proposición y razón de la Ley.

- b". *Actos de efectos individuales.*
 - No creadores derechos: revocables.
 - Art. 82.
 - Creadores derechos: irrevocables.
 - Arts. 19,2; 83.

b'. Ilegalidad.

- a". *Actos de efectos generales.*
 - Modificación/derogación.
- b". *Actos de efectos individuales.*
 - No creadores derechos: revocables.
 - Art. 82.
 - Creadores derechos.
 - Nulidad absoluta: revocables. Art. 83.
 - Nulidad relativa: irrevocables.
 - Arts. 19,2; 83.
 - (Convalidación. Art. 81).

B. Revisión a solicitud de parte: Recursos administrativos.

6. La cuestión de los actos tácitos: el silencio administrativo

A. Principios.

- a. Obligación de decidir. *Arts. 2, 4.*
(*Derecho a la respuesta*).
- b. Responsabilidad funcionarios. *Arts. 3, 4.*
Recurso de reclamo. Art. 3.
- c. La decisión tácita denegatoria. *Art. 4*
Casos.
 - *Solicitudes (peticiones administrativas).*
 - *Procedimientos de oficio.*
 - *Recursos.*
- d. Confrontación con la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. *Art. 132 LOCSJ.*
(*No valor negativo*).

B. El silencio en las solicitudes (peticiones administrativas).

- a. Lapsos.
 - *Solicitudes que no requieren sustanciación: 20 días. Art. 5.*
 - *Solicitudes que requieren sustanciación: 4 meses, 2 de prórroga. Art. 60.*

- b. Garantías.
 - No pone fin vía administrativa: recurso administrativo. Art. 4.*
 - Pone fin vía administrativa: recurso contencioso-administrativo. Art. 4.*
- C. El silencio en los procedimientos de oficio.
 - a. Lapsos: 30 días. Art. 67.
 - b. Garantías.
 - *No pone fin vía administrativa: recurso administrativo. Art. 4.*
 - *Pone fin vía administrativa: recurso contencioso administrativo. Art. 4.*
- D. El silencio en los recursos administrativos.
 - a. Recursos de reconsideración
 - a'. *Lapsos.*
 - No fin vía administrativa: 15 días. Art. 94.
 - Ministro: 90 días. Art. 91.
 - Fin vía administrativa en nivel inferior: 15 días. (Analogía). Art. 94.
 - b'. *Garantías.*
 - No fin vía administrativa: recursos jerárquicos. Art. 4.
 - Fin vía administrativa: recurso contencioso administrativo. (sólo después de vencido lapso). Art. 92.
 - b. Recurso jerárquico.
 - a'. *Lapso:* 90 días. Art. 91.
Lapso igual. Art. 134 LOCSJ.
 - b'. *Garantías.*
 - No fin vía administrativa. (Caso Institutos Autónomos).
 - Recurso jerárquico. Art. 96.
 - Fin vía administrativa:
 - Recurso contencioso-administrativo. Arts. 4, 93. (Sólo después de vencido lapso). Art. 92.
 - c. Recurso de Revisión.
 - a'. *Lapso:* 30 días. Art. 99.
 - b'. *Garantías.*
 - Recurso contencioso-administrativo. Art. 4.

IV. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.

1. Principios del procedimiento.
 - A. Formalismo. Legalidad. *Arts. 1, 19,⁴ 100.*
 - Imperatividad. Art. 41.
 - Cómputo, lapso. Art. 42.
 - B. Economía procesal.
 - Advertencia omisiones. Arts. 5, 45, 50.
 - Correo. Art. 43.
 - C. Eficacia.
 - a. *Uniformidad.* Art. 32.
 - b. *Unidad.* Arts. 31, 51.
 - c. *Racionalidad.* Art. 32.
 - d. *Información.* Art. 33.
 - e. *Certeza.*
 - Registro. Art. 44.
 - Recibo. Art. 46.
 - D. Celeridad.
 - Procedimientos de oficio.
 - Producción en serie. Art. 35.
 - No suspensión. Art. 3.
 - E. Imparcialidad.
 - Respeto orden. Art. 34.
 - Inhibición. Art. 36.
2. Elemento subjetivo.
 - A. El Interesado.
 - a. Concepto. *Art. 22.*
 - Arts. 112, 121, LOCSJ.
 - Intervención posterior. Art. 23.
 - b. Capacidad. *Art. 24.*
 - c. Comparecencia.
 - Personal. Arts. 25, 27.
 - Representación.
 - Apoderado.
 - Representante. Art. 26.
 - (Notificación apoderado). Art. 75.
 - Intervención personal. Art. 27.

d. Obligaciones.

- Informar. Art. 28.
- Comparecer. Art. 29.
- Instar (perención). Art. 64.
- Respeto lapsos. Art. 41.

B. Los Funcionarios.

- Imparcialidad.
- Inhibición.
 - Causas. Art. 36:
 - Oportunidad. Art. 37.
 - De oficio. Art. 39.
- Decisión. Art. 38.
- Cooperación. Art. 40.

3. Los tipos de procedimientos.

A. Aspectos generales.

- General/especial. Art. 47.
- Ordinario/sumario/simple. Arts. 5, 47, 67.
- Constitutivo/de revisión (impugnación). Arts. 47, 85.

B. El procedimiento ordinario.

a. Procedencia. Arts. 47, 68.

b. Iniciación.

- a'*. *De oficio*. Art. 48. (Sumario. Art. 67).
- a''*. *Apertura*. Art. 48.
- b''*. *Audiencia interesado*. Art. 48.
 - Notificación (inicio lapso decisión. Art. 61).
- c''*. *Pruebas*. Art. 48.
- b'*. *Instancia de parte* (simple Art. 5).
 - a''*. *Escrito*. Art. 48. (Recibo: inicio lapso decisión. Art. 61) .
 - b''*. *Contenido solicitud*. Art. 49.
 - c''*. *Omisiones*. Art. 50.
 - d''*. *Paralización: perención*. Art. 64.

c. Sustanciación.

- a'*. *Apertura expediente*. Art. 51.
- b'*. *Acumulación*. Art. 52.

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- c'. *Impulso procesal*. Art. 53.
- d'. *Informes. Dictámenes*.
 - a". *Solicitud*. (Administración/particulares). Art. 54.
 - b". *Plazo*. Art. 55.
 - c". *Efectos*.
 - No suspensivos. Art. 56.
 - No vinculantes. Art. 57.
 - e'. *Pruebas hechos*. Art. 58.
 - f'. *Acceso al expediente*. Art. 59.
- d. Terminación.
 - a'. *Duración*: 4 meses/2 meses prórroga. Art. 60.
 - b'. *Decisión*.
 - Contenido. Art. 62.
 - c'. *Desistimiento*.
 - Forma escrita. Art. 63.
 - Formalización archivo. Art. 63.
 - d'. *Perención*.
 - Paralización 2 meses. Art. 64.
 - Notificación.
 - Efectos. Art. 65.
 - e'. *Continuación: interés público*. Art. 66.
- C. El procedimiento sumario.
 - a. Procedencia. Art. 67.
 - Conversión*. Art. 68.
 - b. Duración. Art. 67.
 - c. Audiencia a los interesados. Art. 68.
 - d. Carga de prueba. Art. 69.
- D. Procedimiento simple.
 - No sustanciación. Art. 5.
- E. Procedimiento en caso de sanciones.
 - a. Procedimiento LOHPN. Art. 102.
 - b. Autoridad: Ministro. Art. 103.
 - c. Obligación de iniciarlo. Art. 103.
 - d. Motivación. Art. 104.
 - e. Recursos. Art. 105.

V. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS

1. Principios generales

A. Elementos.

a. Subjetivos:

- Legitimación.
- Interesados.
- Lesión intereses. Art. 85.

b. Objetivo:

- Acto recurrible. Art. 85.

B. Requisitos formales.

a. Escrito. Arts. 86, 49.

b. Admisibilidad.

- Inadmisibilidad. Art. 86.

c. Errores calificación. Art. 86.

C. Efectos no suspensivos. Art. 87.

- Suspensión. Art. 87.

2. El recurso de reconsideración.

A. Interposición.

a. Lapso, 15 días. Art. 94.

b. Autoridad: la misma. Art. 94.

B. Objeto.

- Acto administrativo particular. Art. 94 (85).

C. Decisión.

a. Autoridad. Art. 94.

b. Lapso.

- Si no pone fin vía administrativa: 15 días. Art. 94.
- Ministro: 90 días. Art. 91.
- Si pone fin vía administrativa nivel inferior: 15 días (analogía). Art. 94.
- Silencio. Art. 93:
- No fin vía administrativa: recurso jerárquico. Art. 4.

— Fin vía administrativa: recurso contencioso-administrativo. Art. 4.
(Después de vencido lapso). Art. 92.

c. Contenido. *Art. 90.*

d. Poder del decisor. *Art. 89.*

D. Efectos.

— No vía contenciosa. Art. 92.

— No nuevo recurso reconsideración. Art. 94.

— Requisito previo al recurso jerárquico si el acto administrativo no pone fin vía administrativa. Art. 95.

3. El recurso jerárquico.

A. Interposición.

a. Requisitos.

— Previo: recurso de reconsideración. Art. 95.

b. *Lapso:* 15 días. Art. 95.

c. *Autoridad.* directamente Ministro. Art. 95.

— Institutos Autónomos: por ante superior jerárquico. Art. 96.

— Institutos Autónomos: para ante Ministro de adscripción. Art. 96.

B. Objeto.

Acto que decida no modificar acto recurrido en vía de reconsideración. Art. 95. (85).

C. Decisión.

a. Autoridad.

— Ministro. Art. 95.

— No delegación. Art. 88.

b. *Lapso:* 90 días. *Art. 41.*

— *Silencio.* Art. 93.

— No fin vía administrativa. Caso Institutos Autónomos: recurso jerárquico. Art. 96.

— No fin vía administrativa: contencioso-administrativo. Arts. 4, 93.

(Sólo después de vencido lapso). Art. 92.

- c.* Contenido. *Art. 90.*
- d.* Poder del decisor. *Art. 89.*

D. Efectos.

- No vía contenciosa mientras pendiente recurso. *Art. 93.*
- Agotamiento vía administrativa.

4. Recurso De Revisión.

- A.* Motivos. *Art. 97.*
- B.* Interposición.
 - a.* Autoridad. *Art. 97.*
 - b.* Lapso. *Art. 98.*

C. Decisión.

- a.* Autoridad.
 - Ministro. *Art. 97.*
- b.* Lapso: *30 días. Art. 99.*
 - Silencio.* *Art. 4: recurso contencioso.*
- c.* Poder del decisor. *Art. 89.*

5. Recurso de reclamo.

A. Motivos.

- Retardo, omisión, distorsión, incumplimiento. *Art. 3.*

B. Interposición.

- a.* Autoridad: superior jerárquico inmediato. *Art. 3.*
- b.* Escrito razonado. *Art. 3.*

C. Decisión: *15 días. Art. 3.*

- Sanción. *Art. 100.*

D. Efectos: *Art. 3.*

- No suspensión procedimiento.
- Subsanan faltas.

**VI. EL CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO
EN LA LEY ORGÁNICA**

1. Condiciones de recurribilidad de los actos
administrativos

- A.* Actos definitivos. *Art. 93.*
- B.* Actos que causen estado. *Art. 93.*

- C. Actos no firmes. *Art. 93.*
- 2. Condiciones de admisibilidad de los recursos de anulación.
 - A. Legitimación. *Art. 22.* Ley de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.
 - Apoderado. *Art. 26.*
 - B. Agotamiento de la vía administrativa.
 - a. Actos que la agotan.
 - Ministro. *Arts. 91, 92.*
 - Posibilidad de agotamiento en niveles inferiores.
 - b. Actos que no la agotan: necesidad de que causen estado.
 - a'. *Agotamiento con el recurso de reconsideración.* *Art. 94.*
 - b'. *Agotamiento con el recurso jerárquico.*
 - Vía: recurso de reconsideración. *Art. 99.*
 - Luego: recurso jerárquico. *Arts. 91, 92, 95.*
 - Caso multas: *Arts. 100, 103, 105.*
 - c'. *Caso de los Institutos Autónomos.*
 - Vía: recurso reconsideración. *Art. 96.*
 - Luego: recurso jerárquico ante niveles superiores del Instituto.
 - Luego: recurso jerárquico ante Ministro de adscripción. *Art. 96.*
 - C. Lاپso de caducidad.
 - a. Remisión Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, *Art. 93.*
 - Lapso especial: multas. *Art. 105.*
 - b. Inicio del lapso.
 - *Actos de efectos generales: publicación. G. O.* *Art. 72.*
 - *Actos de efectos particulares: notificación y publicación subsidiaria diario.* *Art. 72.*
 - *Suspensión del lapso: errores en la notificación.* *Art. 77.*
 - 3. Efectos de la decisión.
 - Nulidades. *Art. 19.*

Sección Quinta:

ÍNDICE ALFABÉTICO DE LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (Los números remiten a los artículos de la Ley Orgánica)

-A-

Acciones. Prescripción. 65	Retardo. 3
Actividad administrativa. 30	Acto de trámite. 9, 86.
Actividad administrativa. Celeridad. 30	Acto denegatorio. 4
Demora. 4	Actos administrativos. 7
Distorsión. 3	Actos administrativos. Abuso de poder. 12
Economía. 30	Adecuación a los hechos. 12
Eficacia. 30	Anulabilidad. 20
Imparcialidad. 30	Anulabilidad absoluta. 20
Indefensión. 85	Base legal. 9
Legalidad. 30	Carácter definitivo. 85
Omisión. 3.	Carácter particular. 94
Principios. 30	Carácter sublegal. 10
Principio de celeridad. 30	Caución. 87
Principio de economía. 30	Causa. 9,12.
Principio de eficacia. 30	Clases de nulidad. 19.
Principio de imparcialidad. 30	Cohecho. 97.3
Producción en serie. 35	Competencia. 18

- Confirmación. 90
 Contenido 18,62,89
 Contenido de la notificación. 73
 Contenido ilegal. 19,23
 Contenido imposible. 19, 23
 Contribuciones. 10
 Convalidación. 81, 90
 Corrección. 84
 Corrección de errores materiales. 84
 Creación de derechos. 19, 2, 82.
 Creadores de obligaciones. 70
 Decisión. 18
 Declaración. 7
 Definición. 7
 Delegación. 18
 Destinatarios. 18, 72
 Desviación de poder. 12
 Efectos. 70, 72
 Efectos de nulidad. 87
 Efectos internos. 72
 Eficacia. 12,73
 Ejecución. 8, 71, 78, 79, 87
 Ejecución forzosa. 79, 80
 Ejecución ilegal. 19.2.3.
 Ejecución indirecta. 80.1
 Ejecución inmediata. 8
 Ejecución judicial. 79
 Ejecución personal. 80.2
 Ejecutividad. 8
 Ejecutoriedad. 8,71,78
 Emisión. 18
 Errores de cálculo. 84
 Errores materiales. 84
 Exceso de poder. 12
 Falso supuesto. 97.2
 Fecha. 18
 Fin. 12
 Finalidad. 12
 Firma autógrafa. 18
 Firma mecánica. . 18
 Formalidades. 7
 Frecuencia. 18
 Fundamento legal. 9,18
 Hechos. 9
 Impuestos. 10
 Impugnación. 73
 Incompetencia manifiesta. 19. 4
 Ineficacia. 74
 Información errada. 77
 Interpretación. 11
 Irregularidades. 84
 Irretroactividad. 11
 Irrevocabilidad. 19.2, 82
 Jerarquía. 13,14
 Legalidad, 13
 Lugar. 18
 Manifestación. 84
 Manifestación fraudulenta. 97.3
 Modificación. 90, 95
 Motivación. 2,18, 34, 35, 59, 86,104
 Motivado. 10
 Normalidades. 12
 Notificación. 3, 42, 49, 73, 86, 94
 Notificación. Firmas. 75

- Notificación. Recibos. 75
- Notificación del texto. 73
- Notificación impracticable. 76
- Notificación defectuosas. 74
- Notificado. 75
- Nulidad absoluto. 3, 36, 83
- Nulidades. 19
- Nulidad parcial. 21
- Nulidad relativa. 20
- Obligaciones. 70
- Objeto ilegal. 2,3,19
- Objeto imposible. 2, 3,19
- Oficios de forma. 84
- Oposición. 71
- Órganos. 18
- Prejuzgamiento. 85
- Prescripción. 71
- Presunción de notificación. 76
- Presupuesto de hecho. 9,18.
- Presupuesto de derecho. 9,18
- Principio de legalidad. 10
- Proporcionalidad. 12
- Pruebas sobrevenidas. 97
- Publicación. 42, 72
- Recibos firmados. 75
- Requisitos. 7,12
- Requisitos formales. 18
- Resolución. 36.3
- Retroactividad. 11
- Revisión. 11, 82, 83, 84, 85
- Revisión administrativa. 81
- Revisión de oficios. 82
- Revocabilidad. 83
- Revocación. 2, 3,19, 36, 82, 90
- Sanciones. 10
- Saneamiento. 81
- Sello. 18
- Soborno. 97.3
- Sujeción. 13
- Sumisión a otros actos. 13
- Supuestos de hecho. 12
- Suspensión. 87
- Suspensión de efectos. 87
- Término. 8
- Trámites. 12
- Validez. 12,21
- Veracidad de los hechos. 69
- Vicios en el objeto. 19.3
- Vicios. 20,81
- Vicios de nulidad. 19
- Vicios en el procedimiento. 19.4
- Vigencia. 72
- Violencia. 97.3
- Actos administrativos absolutamente nulos. 19
- Actos administrativos anulables. 20, 90
- Actos administrativos de carácter general 7,13,16, 72
- Vigencia 72
- Actos administrativos de carácter particular 7

- Actos administrativos de carácter particular.
Motivación. 9
Notificación. 73
Publicación. 72, 76
Sujeción. 13
- Actos administrativos de trámites. 9
- Actos administrativos de ejecución. 87
- Actos administrativos definitivamente firmes. 11
- Actos administrativos definitivos. 2,11, 19,85
- Actos administrativos discrecionales. 12
- Actos administrativos discrecionales. Apreciación de los hechos. 12
Finalidad. 12
Proporcionalidad. 12
Requisitos. 12
- Actos administrativos falsos. 97
- Actos administrativos firmes. 11, 97
- Actos administrativos generales. 72
- Actos administrativos recurridos. Suspensión. 87
- Actos administrativos tácitos. Impugnación. 4
- Actos anulables. Convalidación. 81
- Actos de carácter particular. 16
- Actos de ejecución. 8
- Actos materiales. 78
- Actos materiales. Fundamentos. 35, 78
- Actuaciones administrativas. En series. 36
- Actuaciones administrativas. Orden. 34
- Administración Central. 1
- Administración Central. Ley Orgánica. 1
- Administración Estatal. 1
- Administración Estatal. Actividad. 1
- Administración Descentralizada. Ley Orgánica. 1
- Administración municipal. 1
- Administración municipal. Actividad 1.
- Administración pública. 3, 27
- Administración pública. Absorción. 1
- Acción de oficio. 83
- Asuntos internos. 72
- Autotutela. 82
- Calendario. 42
- Comunicaciones. 33
- Criterios. 11
- Daños patrimoniales. 6
- Demora. 4
- Eficacia. 30
- Ejecución. 8
- Ejecución de actos administrativos. 80
- Ejecución de oficios. 78, 79
- Estructuras. 33
- Funcionamiento. 33
- Jerarquía. 33

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- Mora. 6
 - Obligación de decidir. 4
 - Obligaciones. 6,41
 - Obtención de información. 28
 - Omisión. 4
 - Órganos. 5, 7,11
 - Poder revocatorio 82
 - Poder de la legalidad. 1
 - Racionalidad. 32
 - Relaciones. 24
 - Responsabilidad. 53
 - Retardo. 6
 - Solicitud escrita. 28
 - Administración pública descentralizada. 1
 - Administración pública nacional. 1
 - Administración pública nacional. Órganos. 17
 - Administrador. Obligación de comparecencia. 29
 - Administrador público. Daños patrimoniales. 6
 - Administrados. 32, 44.
 - Administrado. Acceso al expediente. 32
 - Acreencias. 6
 - Capacidad jurídica. 24
 - Comparecencia personal. 25, 27
 - Derecho a revisión. 11
 - Obligaciones. 28, 70
 - Representación. 25.
 - Situación favorable. 11
 - Antecedentes administrativos. 55
 - Años. 42
 - Archivo. Secretos. 59
 - Autoridad administrativa. 2
 - Autoridad administrativa. Sede. 76
 - Autoridad administrativa superior. 48
 - Autoridad incompetente. 19, 4
 - Autotutela. 82
- C-
- Capacidad administrativa. 24
 - Capacidad jurídica. 24
 - Capital de la República. 76
 - Capital de la República. Diario. 76
 - Caución insuficiente. 87
 - Fines. 33
 - Cédula de Identidad. 2, 49, 75
 - Celeridad. 30
 - Certificados Administrativos. 36
 - Circulares. 72
 - Circulares Administrativas. 17
 - Código Civil. 24,58,70
 - Código de Enjuiciamiento Criminal. 58
 - Código de Procedimiento Civil. 58
 - Comunicaciones Administrativas. 44
 - Competencia. 3, 6,18,29,41,43,48, 71,89
 - Competencia Administrativa. 36
 - Consecuencias. 3

- Consejo de Ministros.
 Decisión. 15
- Consultas no vinculantes. 57
- Consultas vinculantes. 57
- Contencioso Administrativo.
 Agotamiento de la vía administrativa. 92, 93, 96
 Apertura de lapso. 92, 93
 Decisión. 93
 Improcedencia. 92
 Indicación de recursos. 73
 Lapsos. 4,92,105
 Lapso de caducidad. 77, 93
 Lapso especial. 105
 Legitimación activa. 22
 Objeto. 4, 7
 Régimen. 93
 Silencio. 92,93
 Suspensión de lapsos. 77
- Contraloría General de la República. 1
- Contribuciones de Derecho Público. 10
- Correos. 43
- Correos. Reglamento. 43
- Cosa juzgada administrativa. 19, 2
- Criterios administrativos. Modificación. 11
- D-**
- Decisión. Lapso. 5
- Decisión administrativa. Contenidos. 62
- Decisión ejecutoria. 78
- Decretos. 14,15,17
- Decretos. Automatización. 18
- Delegación administrativa. 18
- Delegación de atribuciones. 88
- Delegado. Alegato. 89
- Derecho de petición. 2
- Derechos. Prescripción. 65
- Carrera Administrativa. Ley. 4,101.
- Derechos subjetivos. 48, 73, 82, 85
- Descentralización administrativa. 1
- Desistimiento. Formalidad. 63
 Formalización. 63
- Diario. 76
- Días hábiles. 42
- Días laborables. 42
- Dictámenes. 54
- Discrecionalidad. Límites. 12
- Discrecionalidad administrativa. 12
- Disposición administrativa. 13
- Documentos. Presentación. 44
 Registro 44, 45
- Documentos administrativos. 55
- Documentos administrativos.
 Copias. 59
 Copias certificadas. 59
 Correos. 43
 Recepción. 44
 Recibos. 46
 Uniformidad. 32
- Documentos autenticados. 26
- Documentos confidenciales. 59
- Documentos falsos. 97

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

Documentos secretos. 59
Documentos registrados. 26

-E-

Economía. 30
Economía procesal. 30
Eficacia administrativa. 30
Egresados. 95
Ejecución forzosa. 80
Ejecución de actos administrativos. 78
Ejecución indirecta de actos administrativos. 80.1
Ejecución personal de actos administrativos. 80.2
Ejecuciones administrativas. Requisitos. 78
Ejecutoriedad de los actos administrativos. 78
Entidad administrativa. 2
Estados. 1
Estados. Actividad. 1
Estructura administrativa. 33
Evacuación de pruebas. Plazos. 55
Expediente. Acceso. 59
 Archivo. 63
 Lectura. 59
 Tramitación. 97.1
Expediente administrativo. 31
Expediente administrativo. Contenido. 51
 Decisión. 31
 Orden. 34
 Unidad. 31
 Uniformidad. 32
 Peritos. 36.3

Sustanciación. 51

-F-

Fiscalía General de la República. 1
Funcionario sustanciador. 68
Funcionarios. Responsabilidad. 3
Funcionarios de Registro. Obligaciones. 46
Funcionarios públicos. 6, 29
Funcionarios públicos. Absentación. 59
Amistad. Enemistad manifiesta. 36.2
Amistad íntima. 36
Amonestación escrita. 4
Competencia. 89
Cooperación. 40
Falta grave. 103
Firma. 18
Inhibición. 36,37
Interés. 36
Motivación. 3
Negligencia. 4
Obligación de decidir. 4
Opinión anticipada. 36
Parentesco. 36
Queja. 3
Relación de servicio. 36.4
Relación de subordinación. 36.4.
Remuneración. 100
Responsabilidad 3, 4, 87,100
Responsabilidad administrativa. 101

- Responsabilidad civil. 6,101
- Responsabilidad penal. 101
- Responsabilidad por demora. 56
- Responsabilidad promisión. 56
- Titularidad. 18
- G-**
- Gaceta Oficial. 33,72
- Gaceta Oficial. Actos administrativos. 72
- H-**
- Hechos. Supuestos. 12
- Hechos. Veracidad. 69
- I-**
- Ilegalidades. Véase nulidades.
- Imparcialidad. 30
- Impuesto. Creación. 10
- Inacción administrativa. 2
- Inacción administrativa. Motivación. 2
- Incompetencia manifiesta. 19,4
- Información administrativa. 33
- Informes administrativos. 54, 55
- Inhibición administrativa. 36, 39
- Inhibición administrativa. Decisión. 38
- Instancia. Desistimiento. 63
- Resolución. 2
- Petición. 2
- Institución. Nulidad absoluta. 19
- Institutos autónomos. 1, 31
- Institutos autónomos. Actos recurribles. 96
- Recursos jerárquicos. 96
- Instrucciones. 33, 72
- Instrucciones administrativas. 17
- Interés. 29
- Interés directo. 48, 73, 82, 85
- Interés legítimos. 48, 73, 82, 85
- Interés personal. 48, 73, 82, 85.
- Interés público. 34, 66
- Interesados. 1, 22, 23, 33, 35, 36, 39, 45, 59, 61, 63, 64, 73, 75, 77, 80, 82, 86, 95.
- Interesados acciones. 65
- Apellidos. 49.2
- Apoderados. 26, 75
- Audiencias. 68
- Capacidad jurídica. 24
- Cédula de Identidad. 49.2
- Comparecencia personal. 25, 27
- Condición. 23
- Domicilio. 2,49,75
- Estado civil. 49,2
- Extinción de derechos. 65
- Firma. 49, 7.
- Grave perjuicio. 87.
- Identificación. 49
- Información. 5
- Instancia. 48

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- Intervención. 27
Intervención en el procedimiento. 23
Nacionalidad. 49,2
Notificación. 29,48, 61, 64
Obligaciones. 2, 28,41, 80
Obligación de comparecencia. 29
Obligación de informar. 28
Pasaporte. 49,2
Petición. 2
Pluralidad. 63
Profesión. 49.2
Rebeldía. 80.2
Representación. 2, 25, 26, 49
Representantes. 2, 25, 27, 59
Residencia. 72
Solicitud. 46,50.
Titularidad. 22,23.
- J-**
Juntas administrativas. 80.2.
- L-**
Ley. Fin. 12
Ley de Carrera Administrativa. 101,103.
Ley de Procedimiento Administrativo Descentralizado. Ámbito. 1
Aplicación. 1
Sanciones. 3,100.
Ley Orgánica de la Administración Central. 1
- Ley Orgánica de la Administración Descentralizada. 1
Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. 22
Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional. 102
- M-**
Medida administrativa. 12
Medios de pruebas. 58
Meses. 42
Métodos administrativos. 33
Métodos de trabajos. Racionalización. 32
Ministerio de Transporte y Comunicaciones. 43
Ministerios. 18, 31
Ministros. 16
Ministros. Actos. 16
Competencia. 16, 96, 97,103,106.
Potestad sancionadora. 103
Reconsideración. 91
Refrendo. 15
Ministros de adscripción. Competencias. 96
Modelos administrativos. 36
Motivación. 9, 34
Multas administrativas. 100
Multas administrativas. Procedimientos. 102
Municipios. 1
Municipios. Actividad. 1
- N-**
Notificación. 42
Notificación. Contenido. 75

Fecha. 75
Requisitos. 73
Notificación de actos administrativos. 73
Notificación de actos administrativos. Recibos. 75
Notificación defectuosa. 74
Notificación errada. 77
Notificación practicable. 76
Notificado. 75
Nulidad absoluta. 3,19, 36, 87
Nulidad absoluta. Declaración constitucional. 19
Indicación legal. 19
Reconocimiento. 83
Nulidad relativa. 20,81
Nulidad relativa. Convalidación. 81, 90
Efectos. 90

-O-

Obligaciones administrativas. 6
Obligaciones administrativas. Prescripción. 70
Obligado. 80.2
Oficinas públicas. Comparecencias. 29
Organismo administrativo. 2
Organización administrativa. Superior jerárquico. 30.
Órganos administrativos. 14,18.
Ordenes. 14
Ordenes administrativas. 14,17

-P-

Particulares. 5, 64
Particulares. Derechos. 78
Interés. 82
Notificación. 48
Solicitud. 83
Periódicos. 76
Personas naturales. 22
Personas notificadas. 75
Personas jurídicas. 22
Petición. Derecho. 2
Desistimiento. 63
Omisiones. 45
Regularidades. 45
Representación. 26
Requisitos legales. 5
Resolución. 2
Petición administrativa. 41
Plazos. 3
Plazos. Años. 42
Días. 42
Meses. 42
Plazos administrativos. Cómputo. 42
Vencimiento. 43
Poder. 26
Poder discrecional. 12
Poder discrecional. Adecuación de los hechos. 12
Comprobación de los hechos. 12
Límite. 12
Proporcionalidad. 12
Publicación. 42
Publicación de actos administrativos. 72

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

- Público. Información. 33
- Precedente administrativo. 11
- Precedente administrativo.
 - Valor. 11
- Prensa. 76
- Prensa diaria. 76
- Prescripción. Interrupción. 65, 70, 71
- Prescripción. Suspensión. 70, 71
- Prescripción administrativa.
 - Procedimiento. 70
- Presidente de la República.
 - Actos. 15
 - Decretos. 15
 - Delegación. 16
- Prevención. Declaratoria. 64, 65
- Prevención administrativa. 64
- Prevención administrativa.
 - Efectos. 65
- Principio de la legalidad. 1
- Principio de la legalidad. Al-
cance. 12
- Principio de la legalidad san-
cionatoria. 10
- Procedimiento. Normas. 60
 - Terminación. 60
 - Vicios. 90
- Procedimiento administrativo.
 - Acceso al expediente. 59
 - Acumulación. 52
 - Alegatos. 48
 - Antecedentes. 54, 55
 - Apertura. 48
 - Apremio. 41
 - Ausencia absoluta. 19.4
 - Automatización. 36
 - Caución. 87
 - Celeridad. 30
 - Cohecho. 97.3
 - Copias de documentos. 59
 - Consultas. 55, 56, 57
 - Consultas no vinculantes.
57
 - Continuación. 66
 - Continuación de oficios. 66
 - Decisión. 62
 - Decisiones contradictorias.
52
 - Desistimiento. 63
 - Días hábiles. 42
 - Dictamen. 54
 - Distorsión. 100
 - Documentos. 49
 - Documentos administrai-
tivos. 55
 - Economía procesal. 30
 - Escrito. 49
 - Evacuación de pruebas. 55
 - Expediente. 31
 - Expertos. 36.3
 - Falsedad. 97
 - Fallas. 3
 - Falso supuesto. 97
 - Forma en la representación.
26
 - Fraude. 97.3
 - Idoneidad. 32
 - Imparcialidad. 30
 - Imposibilidad de continua-
ción. 85
 - Improcedente. 77
 - Impulso procesal. 53

- Incumplimiento. 3,100
 Indefensión. 85
 Informes. 54
 Informes vinculantes. 57
 Informes no vinculantes. 57
 Inhibición. 36, 37
 Iniciación. 48, 50
 Iniciación a instancia de parte. 48
 Iniciación de oficio. 48
 Inicio. 49, 61
 Inicio de lapsos. 61
 Interés. 36
 Interesados. 36
 Intervención. 23
 Intervención del interesado. 27
 Lapsos de duración. 60
 Medios de pruebas. 58
 Notificación. 50
 Omisiones. 3,100.
 Opinión anticipada. 36
 Orden. 34
 Ordinarios. 47
 Paralización. 3, 64
 Partes. 52
 Peritos. 36, 3
 Plazo de prevención. 64
 Plazos. 41,42,55.
 Pluralidad de interesados. 63
 Poder. 26
 Prejuzgamiento. 36
 Prescripción. 70
 Prescindencia total. 19.4
 Prevención. 64
 Producción en serie. 36
 Prórrogas de lapsos. 60
 Pruebas. 48,69
 Pruebas de hecho. 58
 Pruebas documentales. 54
 Reactivación. 64
 Reglamentos. 106
 Reposición. 90
 Retardos. 100
 Sanciones. 100
 Soborno 97.3
 Solicitud. 49
 Suspensión. 56
 Sustanciación. 5
 Terminación. 63
 Términos. 41, 42
 Testigos. 36.3
 Tramitación. 3, 6, 23, 33
 Veracidad de los hechos. 69
 Violencia. 97. 3
 Procedimiento administrativo de oficio. Notificación. 48
 Procedimiento administrativo mecánico. Garantías de seguridad. 18
 Procedimiento ordinario. Continuación. 68
 Procedimiento automatizados. 35
 Procedimientos en serie. Garantías jurídicas. 35
 Procedimientos expeditos. 35
 Procedimientos de oficio. 48, 61
 Procedimiento sumarios. 67
 Procedimientos sumarios. Lapsos. 67

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

Procedimientos sumarios de
oficios. 67
Providencia administrativa.
12,11,17
Pruebas. Evacuación. 55
Medios. 58
Pruebas de oficios. 69
Pruebas sobrevenidas. 97

-Q-

Queja. Recurso. 3

-R-

Racionalización administra-
tiva. 32
Reclamo. 3
Reconsideración. Recursos.
92, 94
Recurso. Representación. 26
Recurso administrativo. 85
Recurso administrativo. Ad-
misión. 86
Actos negativos. 4
Calificación. 86
Contenido de la decisión.
90
Decisión. 4,88,90
Efectos. 87
Efectos de la decisión. 93
Efectos no suspensivos. 87
Error. 86
Escrito. 49,86
Formalidades. 86
Interposición. 87
Lapsos. 77
Legitimación activa. 85
Objeto. 85

Plazos. 77
Prejuzgamiento. 36.3
Presentación. 44
Registro. 44.
Resolución. 89.
Silencio. 91,93.
Silencio administrativo. 4
Suspensión de efectos. 87
Suspensión de lapsos. 77
Recursos de queja. 3
Recurso de queja. Escrito. 3
Interposición. 3
Resolución. 3
Recurso de reclamo. 3
Recurso de reconsideración.
Efectos de Interposición.
92
Improcedencia. 94
Recurso de reconsideración.
Decisión 3, 36, 90,105
Improcedencia 94
Recurso de revisión. Lapsos de
caducidad. 98
Lapso de decisión. 91, 94,
99,105
Lapso de interposición.
94,105
Objeto. 94,97,105
Recurso jerárquico. Deci-
sión. 89, 90
Efectos de interposición. 92
Interposición. 95
Lapso de decisión. 91
Objeto. 95
Procedencia. 50
Requisitos. 95
Recurrente. 86

- Refrendo ministerial. 15
- Registro administrativo. 46
- Registro administrativo. Reglamento. 44
- Registro documentos. 44
- Reglamentos. 44,106
- Reglamentos administrativos. 33
- Representación. Lapso de decisión. 5
 - Requisitos legales. 5.
 - Representante. 2
 - Responsabilidad administrativa. 3,4,56
- Responsabilidad civil. 6
- Responsabilidad patrimonial. 6
- Resolución. Firma. 16
- Resolución conjunta. 16
- Resoluciones. 14,17
- Resoluciones ministeriales. 16
- Revisión. Derecho. 11
- Revocación de actos administrativos. 82, 90
- S-
- Sanciones. 3,4,6,1000
- Sanciones administrativas. 100
- Sanciones administrativas. Creación. 10
 - Recurribilidad. 105
- Sentencia judicial. 97
- Servicio al público. 33
- Servidores públicos. Obligación. 3
- Silencio administrativo. 4, 91, 92, 93
- Silencio negativo. 4
- Sistema administrativo. Racionalización. 32
- Soborno. 97
- Solicitud. 97
- Solicitud. Anexos. 49. 5
 - Copia. 46
 - Correcciones. 50
 - Desistimiento. 63
 - Faltas. 50
 - Incumplimiento de requisito. 5
 - Lapso de decisión. 5
 - Omisión de requisito. 5
 - Requisitos. 49.4
 - Requisitos legales. 5
- Solicitud administrativa. Presentación. 46
- Solicitud administrativa. Recibo. 46
- Subordinación administrativa. 36.4
- Superior jerárquico. 3,13,48, 59, 68
- Superior jerárquico. Competencias.
 - Obligación. 89
 - Poder revocatorio. 82, 90
 - Potestad sancionadora. 103
 - Reclamo. 3
- Suspensión de efectos. 87

EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

-T-

Términos. Años. 42
 Meses. 42
Términos administrativos.
 Computo. 42
 Vencimiento. 43
Testimonios falsos. 97
Tramitación. Suspensión. 56
Trámite. 3.
Tribunales. 79

Tribunales. Ejecución de actos
 administrativos. 79

-V-

Vía administrativa. Agota-
 miento. 93
Finalización. 94
Violencia. 97

