

Algunas consideraciones sobre la función de los recursos administrativos

Mata Marcano Gladys del V.
Asprino Salas Marilena C.***

Resumen: *Los recursos administrativos, al menos desde un punto de vista doctrinario, son instrumentos jurídicos que deben ser vistos desde dos ángulos: El primero, siguiendo los principios de jerarquía y de sana administración, son medios que permiten ejercer a la administración el control interno de sus actos. El segundo, son mecanismos de protección de los administrados en pro de la salvaguarda de sus derechos e intereses. En este sentido, los recursos administrativos cumplen una doble función: por una parte sirven para activar el poder de revisión de la administración y en consecuencia, representan mecanismos al servicio del mantenimiento del principio de legalidad. Por otra parte, sirven a los justiciables de instrumentos para materializar su derecho defensa y de esta manera, les permite no sólo asegurar la efectividad de su protección jurídica sino también exigir de la administración el cumplimiento de sus obligaciones.*

Palabras Claves: *Protección de los administrados, recursos administrativos, autotutela administrativa, control interno de la administración, medio de defensa, revisión administrativa.*

SUMARIO

- I. INTRODUCCIÓN
- II. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO UN MEDIO DE AUTOCONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN
 - 1. *El autocontrol de la administración y la facultad de revisar sus actos.* A. La revisión de oficio. B. La revisión administrativa a través de los recursos administrativos.
 - 2. *La función de control de los recursos administrativos.* A. El principio de legalidad como base del control de la administración. B. Los recursos administrativos como instrumento de control interno de la administración.

* Doctora en Derecho de la Universidad de Ciencias Sociales de Toulouse-Francia, Msc en Derecho Agrario, Profesora Titular de la Universidad de los Andes en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Investigadora Adscrita al Centro de Investigaciones Jurídicas.

** Doctora en Derecho de la Universidad de Salamanca-España, Msc en Derecho Agrario, Especialista en Propiedad Intelectual, Profesora Asociado de la Universidad de los Andes en la Cátedra de Derecho Administrativo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Directora del Centro de Investigaciones Jurídicas.

III. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO UN MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

1. *El recurso administrativo como un derecho integrante del derecho de defensa de los administrados.* 2. *La función de protección de los recursos administrativos.*

I. INTRODUCCIÓN

Los particulares afectados por un acto administrativo, interesados en atacarlo, pueden hacerlo por ante la propia administración a través de un recurso administrativo. En tanto que medio que permiten a los interesados recurrir contra un acto de la administración, que consideran contrario a sus derechos y/o a sus intereses, éstos sirven para asegurar su protección jurídica.

Asimismo, los recursos administrativos permiten a la administración manifestar su última palabra en relación al acto impugnado antes de que éste sea conocido por una instancia jurisdiccional, contribuyendo de esta manera, al mantenimiento del principio de jerarquía y del principio de auto control que rigen la organización administrativa.

En consecuencia, los recursos administrativos son medios jurídicos que permiten a los interesados reclamar por ante la propia administración contra un acto que ellos consideran ilegal o inoportuno, pero en el momento en que son ejercidos la autoridad administrativa pone en marcha sus poderes de revisión. Con la demanda del interesado, la administración podrá confirmar, modificar, o anular la decisión administrativa objetada.

Esta ambigüedad de los recursos administrativos es, precisamente, lo que conlleva a afirmar que esos instrumentos juegan un doble rol: Ellos constituyen mecanismos legales que permiten a los justiciables obtener su protección jurídica, y al mismo tiempo, sirven a la administración para corregir sus actos y controlar -ella misma- la legalidad o la oportunidad de los mismos.

II. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO UN MEDIO DE AUTOCONTROL DE LA ADMINISTRACIÓN

En un Estado Derecho, la administración está sometida a la ley, siendo el principio de legalidad el que delimita su acción. Con la finalidad de hacer respetar este principio, el ordenamiento jurídico concede a la administración la facultad de controlar la legalidad de su acción habilitándola para revisar sus decisiones; en otras palabras, para auto-controlarse. El autocontrol administrativo puede ser realizado de oficio o a instancia de un particular. En este último caso, el autocontrol es activado por el administrado a través de un recurso administrativo que permite a la administración reevaluar su actividad.

1. *El autocontrol de la administración y la facultad de revisar sus actos*

El derecho de autocontrol de la Administración forma parte de lo en doctrina se conoce como la auto-tutela administrativa. Esta auto-tutela administrativa implica la habilitación legal de la administración de controlar su acción lo que traduce un privilegio dado a la misma para revisar y examinar la legalidad y la oportunidad de sus actos.

El legislador considerando precisamente el interés público que la Administración debe salvaguardar ha establecido ese poder de revisión. La revisión administrativa envuelve la facultad de reexaminar sus actos para verificarlos, controlarlos o corregirlos¹; estando así la

¹ J. Araujo, *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell, 1996, p. 202.

administración autorizada para juzgarse a ella misma y, en tal sentido, puede resolver los conflictos que emergen en relación a sus actos bien sea de oficio o bien sea a instancia de los interesados.

A. *La revisión de oficio*

La revisión de oficio, en tanto que manifestación del poder de auto control de la administración, es considerada como una prerrogativa exorbitante de la misma. Esa potestad, en efecto, le permite ejercer un control interno de la legalidad de sus actos. Desde esta última perspectiva, tal como el autor Henrique Meier sostiene, la auto-tutela de revisión debe ser percibida, más bien, como una facultad de la administración al servicio del principio de la legalidad.

Desde el momento mismo en que la administración está sometida al derecho ella puede, a este tenor, participar en su mantenimiento y en su control efectivo. Es así como la revisión de oficio supone no solamente un poder sino también un deber de la administración. Ciertamente, esa facultad es una obligación de vigilancia de su propia acción que le permite la corrección de las irregularidades que podrían ser cometidas en la elaboración del acto administrativo y dentro de este contexto, la revisión de oficio adquiere un matiz diferente.

De allí que definir la revisión de oficio solamente como una facultad que depende de la voluntad de hacer o de no hacer de la administración es hacer de ella una simple prerrogativa.

No obstante, la revisión de oficio es también un poder dado a la administración para que pueda controlar sus actos sin que sea necesario esperar que una demanda de revisión sea impulsada por un particular, evitándose con ello la entrada en escena del juez administrativo². Dicho en otras palabras, esta facultad le permite declarar la ineficacia de sus actos sin el auxilio de los tribunales administrativos³.

En consecuencia, esos poderes de revisión de la administración son realmente “facultades- deberes”, lo que supone que deben ser ejercidos siempre que las condiciones previstas por el ordenamiento jurídico se presentan en la realidad. En tal sentido, la revisión de oficio puede ser considerada como un poder al servicio del principio de la legalidad y no como una simple prerrogativa administrativa.

Sin embargo, es necesario admitir, que la revisión de oficio depende, con frecuencia, de la convicción de los funcionarios y no del ejercicio obligado de esta facultad- deber y es por esta razón, que los particulares gozan siempre del derecho de promoverla a través de los recursos administrativos, que del mismo modo, son instrumentos que sirven para impulsar el control de los actos administrativos.

² H. Meier, *La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo*, Editorial Alva, 1991, p. 65.

³ A título de ejemplo, en el ordenamiento jurídico venezolano, ese derecho está consagrado por la ley orgánica de procedimientos administrativos, en su título IV “de la revisión de los actos en la vía administrativa”, capítulo I “De la revisión de oficio”, Se dedican al tema cuatro artículos con cuatro categorías de facultades, a saber: a. La facultad de revocar los actos administrativos no creadores de derechos subjetivos e intereses legítimos, personales y directos, establecida en el artículo 82. b. La facultad de anular, en todo momento, los actos administrativos tachados de ilegalidad grave, es decir, de vicios de nulidad absoluta, establecida en el artículo 83.c. La facultad de corregir los errores materiales o de cálculo consagrada en el artículo 84 y d. La facultad de convalidar, subsanar o de regularizar los actos anulables, establecida en el artículo 81.

B. *La revisión administrativa a través de los recursos administrativos*

Otra de las manifestaciones de la revisión administrativa es aquella que la administración realiza a propósito de un recurso administrativo. Dentro de esta hipótesis, el interesado lesionado por un acto administrativo demanda su revisión con el fin de obtener su reforma, su modificación, su revocación o su anulación. Así, la facultad de revisión de la administración es provocada por el particular con el ejercicio de un recurso administrativo.

Desde este punto de vista, los recursos administrativos son percibidos como medios de control de la actividad de la administración a través de los cuales se promueve la revisión de sus actos y la corrección de sus faltas, con el fin de reponer su acción en el cauce de la legalidad.

Esta función de control de los recursos administrativos es remarcada por la autora Eugénie Prévédourou para quien el procedimiento administrativo previo sirve, ante todo o en todos los casos, para el autocontrol de la administración⁴. En consecuencia, el control ejercido a través de los recursos administrativos puede aportar un capital precioso de reflexión para la administración contemporánea, la cual se encuentra hoy desbordada por las tareas de gestión. En efecto, “los recursos administrativos le proporcionan una ocasión de examinar de nuevo el fondo del asunto y de esclarecerlo, permitiéndole así evitar un proceso; pero sobre todo, le proporciona la oportunidad de confirmar, anular o reformar sus actos después de un segundo examen. En virtud de ello, el recurso administrativo permite un control interno de la administración provocado por iniciativa del administrado lesionado”⁵.

Resumiendo, los recursos administrativos son concebidos como medios de control de la actividad de la administración a través de los cuales los particulares activan la revisión de los actos administrativos y su corrección, y bajo esta óptica, ellos representan un medio que contribuye a mantener la legalidad de la acción administrativa.

2. *La función de control de los recursos administrativos*

Si con la adopción del principio de separación de las autoridades administrativas la revolución francesa contribuyó a fortificar los poderes exorbitantes de la administración, ella también consagró el principio de legalidad limitándose así su acción. El principio de legalidad es una de las bases fundamentales sobre la cual se funda todo Estado de Derecho. El reconocimiento de los privilegios a favor de la administración no debe conducir a pensar que ésta es un poder incontrolable y menos aún que su actividad es ilimitada. Incontestablemente, el principio de legalidad es quien define su organización y su funcionamiento. Desde el punto de vista jurídico, la acción de la administración es generalmente determinada por las normas procedimentales que rigen la elaboración de sus actos y de esta manera, la acción de la administración parece normalmente menos libre que la de los particulares⁶. Entendiendo que los

⁴ E. Prévédourou, *Les recours administratifs obligatoires*, LGDJ, 1996, p.163.

⁵ *Ibid.*, pp. 164-165. Sin embargo, vale la pena remarcar que existen autores que sostiene una opinión más crítica sobre los recursos administrativos. En este sentido, para E. García de Enterría y T. Fernández los recursos administrativos -especialmente cuando son un requisito previo a la acción contenciosa-, representan una prerrogativa reduplicativa o de segundo grado. En efecto, en su opinión los recursos administrativos son manifestaciones de la auto-tutela administrativa que generan un segundo plano de auto protección. En consecuencia, estos instrumentos constituyen un privilegio superpuesto a la auto-tutela administrativa primaria a través de los cuales la ley le concede el privilegio de conocer un conflicto entre ella misma y un particular. En *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Civitas, 2002, pp. 517-518.

⁶ *Ibid.*, p.50.

recursos administrativos son instrumentos que sirven para impugnar los actos administrativos, se puede considerar entonces que han sido concebidos por el legislador como medios al servicio de la legalidad y en ese sentido, que han sido destinados al control de la acción administrativa.

A. *El principio de legalidad como base del control de la administración*

La existencia de un Estado de Derecho es una de las condiciones necesarias para garantizar la libertad y los derechos fundamentales de los administrados consagrados por el texto constitucional y por las leyes que lo formalizan.

El principio de legalidad supone la primacía de la Constitución y de la Ley, lo que implica la sumisión de toda la acción de la administración al bloque de legalidad. Sobre la base de este principio, la actividad administrativa se encuentra enmarcada por tres reglas generales. La primera consiste en enunciar que la administración debe ajustar su acción material y jurídica a la Constitución y a la Ley⁷.

La segunda se fundamenta en que los órganos administrativos subordinados deben ajustar su actividad a las normas emitidas por las autoridades administrativas superiores. Conforme a la tercera, toda autoridad administrativa debe ajustar su actividad a las normas dictadas por ella misma⁸. Como resultado, toda la acción de la administración está subordinada no sólo a la ley sino al ordenamiento jurídico en general, incluidas las reglas elaboradas por ella misma.

Aplicado a la administración, el principio de legalidad implica que todas sus competencias son atribuidas por la ley, la cual define, al mismo tiempo, sus límites. De este modo, toda la acción administrativa se revela como el ejercicio de un poder erigido, otorgado y delimitado por el Derecho. Es así como la administración en el ejercicio de sus funciones podrá crear, modificar o poner fin a las relaciones jurídicas administrativas.

Sin embargo, el principio de legalidad presupone, igualmente, que toda acción administrativa contraria a derecho constituye una infracción del ordenamiento jurídico. Como consecuencia de ello, un acto administrativo será válido sólo si está conforme a una previsión normativa⁹. Dentro de este contexto, “la obligación de respetar las leyes comporta para la administración una doble exigencia. Una negativa que consiste en no tomar ninguna decisión que sea contraria a la ley. La otra positiva que consiste en aplicarlas, es decir, en tomar todas las medidas reglamentarias o individuales que, necesariamente, implica su ejecución”¹⁰.

A tal efecto, el respeto de la legalidad por la administración está directamente ligado a su control. Para su mantenimiento, el derecho mismo establece los medios jurídicos tendentes a restablecer el orden jurídico vulnerado por la acción administrativa.

A este respecto, E. García de Enterría y T. Fernández, remarcan que “si las competencias administrativas encierran las posibilidades de una acción concreta de la administración,

⁷ El principio de legalidad está consagrado en el artículo 137 de la Constitución venezolana que indica: “La Constitución y las leyes definen las atribuciones y las competencias de los órganos que ejercen el poder público y a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

⁸ F. Garrido, *Tratado de Derecho Administrativo*, Volumen III: *La justicia administrativa*, Tecnos, 2002, p.18, 19.

⁹ E. García y T. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, *op.cit.*, p. 442, 443.

¹⁰ Ch. Debbasch, *Institutions et Droit administratif*, 3eme éditions, Tome II, PUF, 1992, p. 235.

es precisamente en el ejercicio de sus competencias que las exigencias y los límites que el principio de legalidad le impone operarán. (...) La infracción a tales límites comportará un vicio de legalidad de la acción administrativa y es a través de la técnica de la impugnación de los actos, que la norma asegurará el respeto a la legalidad”¹¹.

En consecuencia “al lado de los privilegios de la administración, el ordenamiento jurídico consagra igualmente los derechos fundamentales de los ciudadanos. Esta es la razón por la cual, el derecho administrativo regula, por una parte, las prerrogativas administrativas y por otra parte, las garantías de los administrados. Con el objeto de controlar la legalidad de la acción administrativa, entre esas garantías jurídicas figuran las reglas procedimentales que regulan la elaboración de los actos administrativos, el sistema de recursos administrativos y el sistema de recursos jurisdiccionales”¹². Dicho de otra manera, el control de legalidad de la actividad administrativa es garantizado bien, a través de los recursos administrativos (auto-control de la Administración) o bien a través del sistema contencioso administrativo (control jurisdiccional).

Es evidente así que el principio de legalidad es esencial para el desarrollo de la acción administrativa, pero también, es esencial para su control. Todos los órganos de los poderes públicos reciben del ordenamiento jurídico las facultades y las competencias que determinan, en definitiva, su acción. Esta manifestación concreta del principio de legalidad tiene una importancia particular en el cuadro de la administración¹³. Ella no puede ejercer ninguna facultad que no haya sido atribuida por una norma jurídica. Esta limitación acentuada, en el ámbito de la administración pública, se funda en el hecho de que es ella el organismo encargado de la misión de servicio público, de la satisfacción de las necesidades colectivas y en fin de la salvaguarda de los intereses públicos. Tal como Jean Waline afirma: “el control de la legalidad es aún más necesario cuando el organismo del cual se trata es la administración. Por definición, ésta gerencia los servicios públicos y el buen funcionamiento de ellos es, por esencia, primordial (...). En fin, la obligación de control es aún más imperiosa cuando la administración se caracteriza por el reconocimiento de una serie de prerrogativas del poder público. ¿Cómo evitar entonces que la administración no abuse de los poderes exorbitantes que le son reconocidos? Uno conoce sobre ese punto la respuesta: por la sumisión de la administración al derecho, es decir, por el principio de legalidad”¹⁴.

En definitiva, existe una estrecha relación entre las prerrogativas o privilegios reconocidos a la administración, el principio de legalidad y el control de la acción administrativa¹⁵.

¹¹ E. García y T. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, *op.cit.*, p. 487, 488.

¹² *Ibid.*, p.51

¹³ *Ibid.*, p. 446.

¹⁴ J. Waline « L'évolution du contrôle de l'administration », *Revue de Droit Public* N° 5, 1984, p. 1327, 1328.

¹⁵ Subsisten ciertas dudas sobre la eficacia del principio de legalidad para el control de la acción administrativa. Es interesante remarcar, a este respecto, la opinión de Manuel Arias para quien “el principio de legalidad, en tanto que dogma que rige todo el Derecho Administrativo contemporáneo está consagrado con el objeto de someter a la administración al Derecho, es decir, de debilitarla. Sin embargo, en la mayoría de los casos, éste ha contribuido, más bien a fortalecerla, y eso a tal punto, que uno puede interrogarse si la administración no ha obtenido de ese principio más beneficios que limitaciones”. Según este autor, es necesario preguntarse si en lugar de una administración sometida al derecho, no es el derecho el que está a su servicio. En su reflexión sostiene que “la administración, entendiéndola que sus decisiones están fundadas en el ordenamiento jurídico, hace que ellas adquieran una legitimidad que desanima a los administrados a reclamarle. El ejerci-

Ciertamente, el principio de legalidad puede ser excedido por la administración en el ejercicio de sus funciones y por ésta razón, el derecho mismo prevé los medios de restablecerlo. Resulta entonces que el ordenamiento jurídico reconoce el control de legalidad de todos los actos administrativos, sin importar la jerarquía del órgano que lo emite. En este sentido, “el principio de legalidad es, hoy, un instrumento insustituible para asegurar el funcionamiento del Estado, y de todos los poderes públicos, para tasar y encuadrar todas sus posibilidades de actuación, para imponerle el respeto de las libertades y derechos de los ciudadanos”¹⁶.

En resumen, la sumisión de la acción administrativa al derecho sería pura utopía si éste no prevé los medios jurídicos de garantizarla. El control de legalidad de la acción administrativa supone la existencia de instrumentos jurídicos que permitan mantener un equilibrio de la relación administración-administrado-derecho. Es así como los recursos administrativos, en tanto que vías de derecho, han sido establecidos por el ordenamiento jurídico con la finalidad de permitir a los administrados impugnar los actos administrativos presuntamente ilegales, y en este sentido, se presentan como medios de control de la legalidad de la acción administrativa y de su eficacia.

B. *Los recursos administrativos como instrumento de control interno de la administración*

La sumisión de la administración al derecho implica, como se ha expuesto, la existencia de instrumentos de control con la finalidad de evitar que su acción no sea desviada y, en el caso en que esto se produjera, poder canalizarla o redirigirla de manera oportuna. Según Garrido Falla: “el sistema de garantías jurídicas de los administrados, aún el más complejo, se traduciría en un sistema insuficiente, si éste no incluye los remedios oportunos para aquellos casos donde las normas que establecen tales garantías sean violadas, o los intereses y los derechos que ellas aseguran sean lesionados”¹⁷. Por ende, un sistema no sería completo si éste no garantiza que la acción de la administración esté sometida a la ley. En este sentido, como J. Araujo apunta “para hablar de la existencia del control de la administración es necesario no solamente afirmar que la administración está sometida al Derecho, sino también de reconocer a los administrados, la facultad de convertirse en defensores de la legalidad”¹⁸.

En este mismo orden de ideas, M. Waline sostiene que: “el control puede definirse como la verificación de la conformidad de la acción (en especial de la acción administrativa) a una norma que se le impone, pudiendo ésta ser una norma jurídica (se hablaría así de control de regularidad) o de una norma de buena administración (se hablaría así de control de eficacia)”¹⁹. Ahora bien, por sistema de control de los actos administrativos se entiende “el siste-

cio del poder, cuando se apoya sobre la ley, deviene un arma más eficaz”. En consecuencia, “el cumplimiento de las normas jurídicas dispensa a la administración de ponderar los pro y los contra de su acción así como de dar una justificación a sus decisiones. Atrincherada detrás de la ley, la administración deviene invulnerable adaptándola a sus propios intereses”. En revancha, pese a su posición, este mismo autor reconoce que, al menos formalmente, el principio de legalidad ha obtenido una consolidación y una aceptación general, a pesar de todas las resistencias, particularmente, de los funcionarios y de las autoridades administrativas. M. Arias, “Otra vez ¿El mayor Peligro, el Estado?”, *Protección Jurídica del Ciudadano*, Tomo I, Civitas, 1993, pp. 477, 489, 490, 491, 492.

¹⁶ E. García, *Justicia y Seguridad Jurídica en el mundo de las leyes desbocadas*, Civitas, 1999, p. 39.

¹⁷ F. Garrido, *Tratado de Derecho Administrativo*, op. cit., p.17.

¹⁸ J. Araujo, *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, op.cit, p. 54

¹⁹ M. Waline, *Précis de Droit Administratif*, Tomo I, p. 516, citado por J. Waline, «L'évolution du contrôle de l'administration», op. cit., p. 1327.

ma de facultades (administrativas y judiciales), de recursos o de acciones (administrativos y judiciales) destinadas a revisar los actos administrativos, con el fin de ajustarlos a las exigencias del ordenamiento jurídico-constitucional y jurídico-administrativo²⁰.

Como se evidencia, el control de legalidad de un acto administrativo puede ser ejercido por la administración así como por el juez administrativo. Existen, de esa manera, dos modalidades de control: el primero un control interno efectuado por medio de los recursos administrativos y el segundo un control externo realizado por los tribunales administrativos a través del recurso contencioso.

El control de legalidad, especialmente, aquel que se efectúa a través de los recursos administrativos, puede ser puesto en marcha cuando están en juego dos circunstancias que deben coexistir: Una, la preexistencia de una acción de la administración contraria a la ley, y la otra, que esa acción provoque una lesión o un daño a los derechos o a los intereses de un administrado. Adicionalmente a esto, es necesario subrayar, que los recursos no sólo sirven para el control de la legalidad de la acción administrativa sino también para el control de la oportunidad de esta acción y en este último caso, quizás, ellos son el único medio para realizarlo.

Remarcando esta última función de los recursos administrativos Guy Isaac apuntaba que la oportunidad era el principal objetivo de la acción administrativa, y partiendo de este supuesto, su respeto debe imponerse obligatoriamente. De allí que un Estado de Derecho no es efectivamente atendido si los administrados no están asimismo protegidos contra la acción inoportuna de la administración, protección por demás permitida por el procedimiento administrativo. Para éste autor, este último ofrece una garantía directa a los administrados permitiéndoles ejercer un recurso administrativo por razones de oportunidad²¹. En su opinión, “la garantía administrativa permite, al contrario de la protección jurisdiccional, operar un control de la oportunidad por la vía de los recursos portados por ante un órgano de la administración”²². Dentro de este contexto, los recursos administrativos son percibidos igualmente como instrumentos de control de la eficacia y de la buena marcha de la administración.

En consecuencia, los recursos administrativos son verdaderos medios de control interno a través de los cuales se examina la legalidad y la oportunidad de la acción administrativa. Estos instrumentos permiten, en efecto, el autocontrol de la administración, bien por el autor de la decisión administrativa contradicha a través del recurso de reconsideración o bien, por el superior jerárquico a través del recurso jerárquico ejercido contra la decisión tomada por el subordinado²³.

Así, siguiendo estos fundamentos teóricos, los recursos administrativos comportan, en esencia, un medio de control. Formalmente, permiten a la administración reexaminar el asunto por razones de ilegalidad o de inoportunidad, y según sea el caso, confirmar, anular, modificar o reformar sus decisiones. Simultáneamente, los recursos administrativos, en tanto que

²⁰ J. Meier, *La teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo*, op. cit. p. 50.

²¹ G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968, p. 201.

²² *Ibid.*, p. 205.

²³ Según Jean Waline “se analiza el poder jerárquico, de manera clásica, como un elemento fundamental de la organización administrativa y sobretodo como un elemento importante del autocontrol de la administración por medio del recurso jerárquico, en tanto que medio que permite al superior jerárquico disponer del poder de corrección de las decisiones tomadas por sus subordinados”. En “*L'évolution du contrôle de l'administration*”, op.cit, p. 1336.

mecanismos que sólo pueden ser activados por los particulares, son igualmente calificados de medios de protección, es decir, esos instrumentos aparecen como una garantía puesta a disposición de los justiciables para la protección de sus derechos y de sus intereses.

III. EL RECURSO ADMINISTRATIVO COMO UN MEDIO DE PROTECCIÓN DE LOS ADMINISTRADOS

La otra función de los recursos administrativos es la de ser un medio de protección. En efecto, esos instrumentos jurídicos son presentados como vías de defensa de los administrados. Bajo esta perspectiva, los recursos administrativos son regulados como mecanismos formales puestos a disposición de los justiciables para atacar, por ante la propia administración, un acto administrativo que los lesiona con la finalidad de obtener su revisión, su modificación o su anulación. En tal sentido, los recursos administrativos son mecanismos que les permiten materializar su derecho a la impugnación o a la reclamación de un acto administrativo. Este último es un derecho que forma parte, a su vez, del derecho de defensa de los administrados²⁴, conjuntamente con el derecho de ser oído, el derecho de ser parte en el procedimiento, el derecho de acceso al expediente administrativo, el derecho a la notificación del acto y el derecho a una decisión motivada, entre otros²⁵.

²⁴ Este derecho está expresamente consagrado en el sistema jurídico venezolano en la ley orgánica de procedimientos administrativos de 1981. En efecto, después del 1 de enero de 1982, fecha de su entrada en vigencia, la situación de los administrados frente a la administración, mejora notablemente en el ordenamiento jurídico venezolano. “Anteriormente, la situación no era equilibrada pues muchos derechos, facultades y prerrogativas eran reconocidas a la administración, pero al contrario, pocos derechos habían estado consagrados a favor de los administrados. Esta ley ha tenido una importancia capital para contrabalancear esta situación. En efecto, ella reconoció una serie de derechos y de garantías a los administrados que no existían antes de su promulgación”. A. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, op.cit., p. 105.

²⁵ Tratándose de los derechos regulados expresamente por la ley orgánica de procedimientos administrativos venezolana, diversas clasificaciones han sido realizadas por la doctrina. A título indicativo, se mostrarán las clasificaciones realizadas por dos de sus autores más calificados. Allan Brewer-Carías clasifica los derechos de los administrados establecidos por esta ley en tres grupos: Un primer grupo que comprende los derechos relativos a la relación de los administrados con la administración tales como: El derecho de petición y de oportuna respuesta, el derecho de igualdad, el derecho de estabilidad, el derecho a la información, el derecho a la certeza, y el derecho de prescripción. Un segundo grupo que concierne a los derechos relacionados con el procedimiento: El derecho a la defensa, el derecho al orden en las decisiones, el derecho de renuncia y el derecho de queja. Finalmente, un tercer grupo que agrupa los derechos que tienen relación con los actos administrativos tales como: el derecho de la formalidad, el derecho a la motivación, el derecho a la notificación, el derecho a la suspensión de los efectos del acto, el derecho a la ejecución del acto y el derecho de apelación o de recurso. En *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, op.cit., p. 106-128. Por su parte, José Araujo clasifica los derechos de los administrados, igualmente, en tres grupos de garantías. Un primer grupo relacionado con el principio de seguridad jurídica: el derecho de defensa, el derecho a ser advertido de sus omisiones o de sus errores, el derecho a una decisión previa, el derecho a la estabilidad de los actos y el derecho de prescripción. Un segundo grupo de garantías derivadas de la idea de la participación de los ciudadanos en el procedimiento a saber: el derecho de petición, el derecho de conocer y de ser parte del procedimiento, el derecho a la prueba y el derecho de impugnación del acto. Y un tercer grupo cuyas garantías se surgen de la idea de la objetividad de la administración y que son: el derecho de contradicción, el derecho de imparcialidad, el derecho al respeto del orden de entrada de los asuntos y el derecho de queja. En *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, op.cit., p. 120-140.

1. *El recurso administrativo como un derecho integrante del derecho de defensa de los administrados*

La administración, entre todos los órganos del Poder Público, es la más inclinada a lesionar los derechos e intereses de los administrados. Por ello, y en nombre de la protección que es debida a los ciudadanos ha sido consagrado, en la mayoría de las legislaciones del mundo²⁶, el derecho de defensa por ante la propia administración, como uno de los derechos que dentro del procedimiento administrativo está destinado a impedir la arbitrariedad administrativa²⁷, y esto tanto en el procedimiento de elaboración de los actos administrativos como en el procedimiento de impugnación²⁸.

Como una manifestación del derecho de defensa, el derecho de reclamación o de contestación de un acto administrativo es el derecho de los administrados de protestar un acto de la administración que los lesiona. En efecto, ese derecho les permite atacar por ante la propia administración aquellas decisiones administrativas que vulnera sus derechos o sus intereses con el fin de obtener su anulación o su reforma.

El derecho de reclamación también denominado en doctrina “derecho de recurso” o “derecho de apelación” es una extensión del procedimiento administrativo de primer grado o de elaboración del acto. El ejercicio de ese derecho prolonga el conocimiento del asunto por la instancia administrativa, quien decidirá sobre la impugnación del acto. De esta manera, el derecho de recurso constituye el “segundo círculo de garantías”²⁹ establecido a favor de los administrados permitiéndoles atacar una decisión administrativa a través de los recursos administrativos.

Según el autor José Araujo, el derecho de recurso es corolario del principio de contradicción consagrado en el procedimiento administrativo y en razón de ello todo acto administrativo es impugnabile por ante la propia administración³⁰. Precisamente, la impugnación de

²⁶ Este derecho, en el ordenamiento jurídico venezolano, fue, en principio, el producto de una construcción jurisprudencial derivado del principio *audi alteram partem*, enunciado en el artículo 68 de la Constitución de 1961 y fue extendido por vía jurisprudencial a todos los procedimientos, especialmente, al procedimiento administrativo. Cf. A. Brewer, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, op.cit., p. 112. Actualmente, el derecho de defensa está expresamente consagrado por el artículo 49 de la Constitución de 1999. Interpretando este último, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, estableció que las hipótesis en las cuales puede producirse violación del derecho de defensa son: a. Cuando el administrado no conoce la existencia del procedimiento, b. Cuando uno impide su participación, c. Cuando se prohíbe de probar sus alegatos y d. Cuando no le ha sido notificado el acto que afecta sus derechos. Cf. Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia del 24 de enero de 2000, citada por A. De Pedro, “El principio de la libertad de admisión de pruebas en los procedimientos administrativos contradictorios como garantía del derecho de defensa de los administrados”, *Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Tribunal Supremo de Justicia, Tomo II, 2001, p.342.

²⁷ Conformar a la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 13 de diciembre de 1984, ese principio obliga tanto a los jueces como a la administración, citada por J. Araujo, *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, op.cit., p. 121.

²⁸ Cf., a título de ejemplo, sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de fecha 12 de diciembre de 1985, citada por J. Araujo, *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, ibíd., p. 121.

²⁹ E. García y T. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, op.cit., pp. 442.

³⁰ J. Araujo, *Principios generales del derecho administrativo formal*, op.cit., p. 18.

un acto, en el seno de la administración, es un derecho subjetivo que pertenece a toda persona que estima ha sido lesionado por una decisión administrativa³¹. Justamente, con el fin de asegurar ese derecho, la mayoría de los sistemas consagran que en la notificación de una decisión administrativa sean indicadas las vías de recursos ejercitables contra la misma, así como los funcionarios y/u órganos por ante los cuales esos recursos deben ser presentados. De esta forma, el administrado tiene el derecho de ser informado de todos los medios de defensa que él puede, eventualmente, ejercer contra un acto administrativo que no es favorable a sus derechos o a sus intereses.

En suma, el derecho de recurso, es la facultad de los interesados de contradecir los argumentos sobre los cuales la administración se apoyó para tomar una decisión que lesiona sus derechos. El titular de un derecho subjetivo o de un interés legítimo lesionado por un acto administrativo tiene dos posibilidades: él acepta la decisión o él la impugna. La impugnación del acto implica la apertura de un procedimiento de revisión a instancia de un particular que demanda su modificación, su reforma o su anulación. Esta reclamación del administrado, procediendo en su defensa por ante la administración misma, no es otra cosa que el ejercicio de un recurso administrativo.

2. *La función de protección de los recursos administrativos*

El recurso administrativo es, en principio, un instrumento formal para que los justiciables ejerzan su derecho de recurso por ante la administración contra una decisión que los lesiona. En tanto que medio de defensa, los recursos administrativos están destinados a la salvaguarda de las situaciones jurídicas subjetivas o particulares. Es de su esencia, por tanto, ser un medio de protección. Esta función de los recursos administrativos es constatada, al menos desde el punto de vista teórico, por diferentes autores de la doctrina administrativa.

En efecto, para J-F Brisson “los recursos administrativos constituyen un medio, para los administrados que lo ejercen, de obtener el reconocimiento de sus derechos o de intereses lesionados por una decisión administrativa”³². En su opinión, la función de protección del recurso administrativo constituye la razón de ser del derecho de recurso³³. En ese sentido, “esos recursos constituyen una protección contra la arbitrariedad administrativa permitiendo a los particulares presentar directamente sus reclamaciones por ante la administración”³⁴

En este mismo orden de ideas, García Enterría y Fernández Torres sostienen que cuando la ley reconoce a un ciudadano un recurso tendente a la eliminación de un acto administrativo, ella le acuerda un derecho subjetivo para defender sus derechos³⁵. Así, desde el mismo momento en que el particular puede contestar una decisión administrativa por ante la administración, él tiene en sus manos un medio de discutir con ella y dentro de esta óptica, los

³¹ *Ibid.*

³² J-F. Brisson, *Les recours administratifs en droit public français*, LGDJ, 1996, p. 5.

³³ *Ibid.*, p.104.

³⁴ Sin embargo, este autor también reconoce la función ambivalente de los recursos administrativos, es decir, que tanto la administración como los administrados pueden sacar provecho de esta técnica. Además de su función de protección para los administrados, en el caso específico de la administración, los recursos administrativos son un medio para estar mejor informada y para asegurar el buen funcionamiento de sus servicios con la puesta en marcha de sus poderes de control.

³⁵ E. García y T. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, *op.cit.*, p. 49.

recursos administrativos son una garantía para el administrado³⁶. Esos instrumentos son, en efecto, “actos jurídicos a través de los cuales el administrado impugna las decisiones de la administración que él estima contrarias a derecho”³⁷. Su característica esencial es su finalidad de reclamación³⁸. En tal sentido, “el sistema de los recursos administrativos constituye, en principio, un segundo círculo de garantías que permite a los administrados reaccionar frente a los actos administrativos que les afectan. Por ese medio, los interesados pueden obtener su anulación, su modificación o su reforma”³⁹. En su opinión, “en la medida en que los recursos administrativos aseguren a los administrados la posibilidad de reaccionar contra las decisiones administrativas y eventualmente, eliminar el perjuicio que ellas comportan, no hay que desconocer que esos instrumentos constituyen, en tanto que medios de impugnación de las decisiones definitivas de la administración, una garantía para los administrados. Dentro de ese contexto, conviene sostener que se trata de una garantía universal que permite a los destinatarios de un acto administrativo atacarlo por ante la administración”⁴⁰.

Guy Isaac, por su parte, sostenía y defendía el carácter de vía de derecho de los recursos administrativos, definiéndolos como “las reclamaciones formadas por ante las autoridades administrativas destinadas a poner en tela de juicio sus decisiones”⁴¹. Ellos son en su opinión, “verdaderamente una garantía legal para el administrado”⁴².

Asimismo, Jean Marie Auby y Roland Drago afirman que los recursos, en materia administrativa, son “las diferentes vías de derecho intentadas por los particulares (o por personas públicas) bien delante las autoridades administrativas o bien delante la jurisdicción administrativa. El derecho de recurso por ante una autoridad pública, administrativa o judicial emana de la naturaleza misma de las cosas, o si se prefiere, del derecho natural. Cualquiera sea el régimen político, el recurso delante la autoridad que ha emitido el acto o delante la autoridad superior siempre puede ser ejercido, como una garantía mínima acordada a los particulares, cualquiera que sea su situación jurídica. De reconsideración o jerárquico, el recurso conduce a la autoridad recurrida a considerar una decisión precedentemente emitida”⁴³.

Igualmente para Eugénie Prévédourou, el recurso administrativo “cumple una función de protección jurídica, es decir, que permite a los ciudadanos hacer valer sus derechos y/o imponer sus derechos e intereses jurídicamente protegidos. El recurso administrativo constituye, en efecto, un beneficio para el ciudadano, en la medida que permite un control más

³⁶ Jean Rivero, “Vía administrativa previa de recurso y la justicia administrativa”, *REDA* N° 75, Civitas, 1992, p. 382.

³⁷ E. García y T. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, *op.cit.*, p. 442.

³⁸ *Ibid.*, p. 516.

³⁹ *Ibid.*, p. 442.

⁴⁰ No obstante estos autores remarcan que los recursos administrativos como garantía universal, en razón de su estructura y de su configuración técnica, tienen un alcance limitado. Textualmente apuntan que: “es imperativo afirmar que los recursos administrativos son, sin ninguna duda, una garantía para los administrados nada despreciable, pero una garantía limitada y que, en todo caso, no puede ser sobrevalorada”. *Ibid.*, p. 516.

⁴¹ G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, *op.cit.*, p. 618.

⁴² *Ibid.*, p. 620.

⁴³ J-M Auby et R. Drago, *Traité de recours en matière administrative*, Litec, 1992, p. 3.

amplio de la administración incluida el control de la oportunidad, bien que el juez, como regla general, sólo puede ejercer un control de legalidad⁴⁴.

Por demás, cuando se trata de determinar la naturaleza y el fundamento de los recursos administrativos esos instrumentos son definidos indistintamente como un acto de impugnación o reclamación, como un derecho de los administrados, o aún, como un medio de defensa. En cualquiera de los casos, tal como sostiene Agustín Gordillo, esos tres aspectos de los recursos administrativos engloban una función de protección de los ciudadanos⁴⁵.

En definitiva, las cualidades o las ventajas de los recursos administrativos que permiten a la doctrina sostener que esos instrumentos ejercen una función de protección de los administrados son en suma las siguientes:

- Los recursos administrativos permiten un control más extenso que el control jurisdiccional. Indudablemente, esos mecanismos, al contrario de la protección jurisdiccional, permiten operar un control no sólo de la legalidad de las decisiones administrativas sino también de la oportunidad de las mismas⁴⁶. Así los administrados pueden alegar, para demandar la revisión del acto, no importa que motivo sea de legalidad o sea de oportunidad y de esta manera, pueden obtener una garantía más extensa, ya que los recursos administrativos abarcan también el dominio del poder discrecional de la administración⁴⁷.
- Los recursos administrativos permiten un dialogo entre la administración y el administrado antes de una eventual intervención del juez administrativo. Consecuentemente, esos instrumentos contribuyen a mejorar la relación jurídico-administrativa⁴⁸ proporcionando una forma de participación del administrado en la acción administrativa, atenuando además, el choque entre la administración y el particular. En efecto, como Eugénie Prévédourou lo subraya, a la hora de un recurso administrativo “entre la autoridad administrativa y el administrado nace un diálogo.

Este último puede hacer conocer su punto de vista, consignar en el expediente aquellos elementos que posea y simultáneamente toma conocimiento de los datos que se le escapan; colaborando de esta manera en la elaboración de su propio destino. Los recursos

⁴⁴ Esta autora remarca el doble papel de los recursos administrativos como medio de protección y como instrumento de autocontrol de la administración. Ella afirma que esas dos funciones son perfectamente y completamente compatibles y complementarias. En, *Les recours administratifs obligatoires*, LGDJ, 1996, pp.154 y 165

⁴⁵ A. Gordillo, “Tratado de Derecho Administrativo”, *El procedimiento administrativo*, Tomo IV, FUNEDA, p.III-18

⁴⁶ Esta característica es bien remarcada por Eugénie Prévédourou quien nota: esto es así puesto que el control de la oportunidad del acto impugnado permite anular un acto legal, pero inoportuno, a saber inútil o no pertinente para el administrado. Las autoridades administrativas pueden ir más allá del examen de las cuestiones de derecho para verificar el carácter oportuno de una decisión administrativa. En *Les recours administratifs obligatoires*, LGDJ, 1996, p. 160. Cf. también G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, op.cit., p. 194.

⁴⁷ *Ibid.*, p.216. Esta idea es compartida también por G. Pellissier quien a este respecto afirma: “dirigirse a la administración activa implica que uno se dirige a un poder normativo, es decir, más extenso, más eficaz y más accesible que aquel de la autoridad jurisdiccional (...). Dirigirse a la administración activa antes de que al juez administrativo permite hacer valer argumentos que no pueden ser valorados por este último pero que forman parte de los elementos de oportunidad, los cuales el autor del acto toma en cuenta cuando toma la decisión”. En, «Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs», *Revue Française de Droit Administratif*, Sirey, 1998, p. 319.

⁴⁸ E. Prévédourou, *Les recours administratifs obligatoires*, LGDJ, 1996, p.162.

administrativos son susceptibles de disminuir la frecuencia y la violencia de los afrontamientos dentro del aparato administrativo, permitiendo la detección de puntos de tensión, el tratamiento preventivo de litigios y, según sea el caso, su solución”⁴⁹.

- Los recursos administrativos son igualmente percibidos como una vía más expedita, más simple y menos costosa de solución de conflictos. Ellos permiten a los administrados obtener, según sea el caso, una solución y una satisfacción más rápida de sus pretensiones. Innegable, las reglas que regulan el procedimiento de los recursos administrativos son menos formales que aquellas que regulan el proceso jurisdiccional que son, al contrario, más rígidas, pero además, sostener este último proceso deviene mucho más costoso para los administrados⁵⁰.
- Los recursos administrativos son medios que contribuyen a descongestionar los tribunales administrativos. Esta función es, de todas las funciones de los recursos administrativos, la más sólida y la más defendida por los diversos actores, incluso estimada como su función principal⁵¹. Dentro de este contexto, los recursos administrativos constituyen una protección previa para los administrados, jugando así un rol de prevención y de filtro de litigios. En ese sentido, esos instrumentos facilitan la tarea del juez administrativo, bien desembarazándolo de aquellos asuntos susceptibles de un arreglo amigable o bien delimitando o clarificando el debate jurisdiccional⁵². Así, los recursos administrativos son un tamiz del contencioso destinados a aligerar el trabajo del juez y por vía de consecuencia, a mejorar su calidad. Como resultado, ellos permiten un control preventivo siendo su efecto directo el de evitar el nacimiento de situaciones contenciosas y de procesos inútiles⁵³.
- Finalmente, considerando las ventajas de los recursos administrativos, en tanto que un procedimiento previo al proceso jurisdiccional, una parte de la doctrina está convencida de la complementariedad en la protección de los particulares de estos instrumentos con el recurso jurisdiccional⁵⁴. En ese sentido, “uno de los fundamentos esenciales de los recursos administrativos es de permitir a la administración revisar, nuevamente sus decisiones, evitando así que los administrados no sean obligados – si ellos pueden obtener la satisfacción de sus pretensiones por esta vía- a someterse a un proceso largo y costoso. Esos mecanismos contribuyen, en definitiva, a desahogar la jurisdicción administrativa”⁵⁵.

En el estado actual, los recursos administrativos, en tanto que instrumentos que permiten la materialización del derecho de recurso por ante la administración, suponen una garantía jurídica a los administrados. Son en efecto, instrumentos jurídicos y formales para atacar una decisión administrativa y de ese hecho, toda persona lesionada por un acto administrativo tiene legalmente la facultad de impugnarlos por ante la propia administración.

Dentro de ese contexto, “los recursos administrativos son medios de impugnación de los actos administrativos otorgados a los administrados en el procedimiento administrativo y no

⁴⁹ *Ibid.*, p.182.

⁵⁰ *Ibid.*, p.160.

⁵¹ *Ibid.*, pp. 155 y 165.

⁵² *Ibid.*, p.174.

⁵³ G. Isaac, *La procédure administrative non contentieuse*, *op.cit.*, p. 216.

⁵⁴ En este sentido, el autor Guy Isaac, en su célebre libro “La procédure administrative non contentieuse” (LGDJ, 1968) remarca la complementariedad del procedimiento administrativo y del procedimiento jurisdiccional. *Cf.* Igualmente, E. García y T. Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, *op. cit.*, p.442 y J. Araujo; *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, *op. cit.*, p.119.

⁵⁵ J. Araujo; *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, *op. cit.*, p.297.

una simple petición de gracia demandada a la administración”⁵⁶. Por ello, “los recursos administrativos son parte del patrimonio de todo administrado, más aún si ellos son regulados por normas administrativas.

Organizados por la ley, confieren a quienes lo ejercen un derecho al recurso e imponen a la autoridad administrativa la obligación de decidir”⁵⁷. Frente al ejercicio ilegal de la función administrativa, esos medios emergen como “remedios jurídicos”⁵⁸ permitiendo a los particulares asegurar la efectividad de la protección jurídica⁵⁹.

Por demás, los recursos administrativos suponen también un mecanismo legal que permite a los administrados demandar la revisión de un acto administrativo. A través de ese medio los administrados además de hacer valer sus derechos, exigen de la administración el cumplimiento de sus obligaciones. Cuando el legislador consagra el derecho de atacar un acto por ante la propia administración y organiza un sistema de recursos se presume que los ha regulado como instrumentos de defensa disponibles para la protección de sus derechos.

En conclusión:

El recurso administrativo como medio de control es:

Un medio de revisión administrativa a través del cual se promueve el auto-control de los actos de la administración y la corrección de sus faltas o errores.

Un medio de control de los actos contrarios a ley que provocan una lesión o un daño a los derechos o intereses de los administrados. En otras palabras es un instrumento que sirve al control de legalidad.

Es un medio de control de la eficacia y de la buena marcha de la administración, es decir, de control de la oportunidad de los actos administrativos.

El recurso administrativo como medio de protección es:

Una garantía puesta a disposición de los justiciables para la protección de sus derechos o de sus intereses.

Es una manifestación de los derechos de defensa y de petición.

Es una materialización del derecho subjetivo del administrado de reclamación o de recurso y corolario del principio de contradicción.

Referencias Bibliográficas:

Textos Generales:

Auby (J- M) y Drago (R), *Traité des recours en matière administrative*, Litec, 1^{er} édition, 1992, p. 686.

⁵⁶ A.R. Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, op. cit., p.329.

⁵⁷ J. Araujo; *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, op. cit., p.138.

⁵⁸ Expresión utilizada por ciertos autores para calificar los recursos administrativos como mecanismos de defensa o como un derecho de los particulares. J. Araujo; *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, op. cit., p.298 y 303; A. Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo IV, *El procedimiento administrativo*, op.cit, p. III-I.

⁵⁹ J. Araujo; *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, op. cit., p.298.

Brewer-Carías (A.R.), *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1990, p. 447.

Debbasch (C), *Institutions et droit administratif: L'action et le contrôle de l'administration*, Tome II, PUF, 1992, p. 551.

García De Enterría (E) et Fernández (T), *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo I, Civitas, 11^{ed}, 2002, p. 837

_____ *Curso de Derecho Administrativo*. Tomo II, Civitas, 8^{ed}, 2002, p. 739.

Garrido Falla (F), *Tratado de Derecho administrativo*, Volumen III, La Justicia administrativa, Tecnos, Reimpresión 1^{ed}, 2002, p. 425.

Lares (E), *Manual de Derecho Administrativo*, 8 edición, Universidad Central de Venezuela, 1990, p. 840.

Rivero (J), *Derecho administrativo*, Universidad Central de Venezuela, 1994, p. 590.

Textos especializados:

Araujo (J), *Principios Generales del Derecho Procesal Administrativo*, Vadell Hermanos, 1996, p. 564.

_____ *Principios Generales del Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hermanos, 1989, p. 474.

Brewer-Carías (A.R.) et Ortiz (L), *Las Grandes Decisiones de la Jurisprudencia Contencioso-Administrativa (1961-1996)*, Editorial Jurídica Venezolana, 1996, p. 1035.

García de Enterría (E), *Justicia y Seguridad Jurídica en el mundo de las leyes desbocadas*, Reimpresión 2000, p. 110.

Gordillo (A), *Tratado de Derecho Administrativo: El procedimiento administrativo*, tomo IV, FUNEDA, 2001.

Meier (H), *La Teoría de las Nulidades en Derecho Administrativo*, Editorial Alva, 1991, p. 397.

Sarmiento (M), *Los Recursos Administrativos en el Marco de la Justicia Administrativa*, Civitas, 1^o edición, 1996, p. 425.

Tesis:

Brisson (J.-F.), *Les Recours Administratifs en Droit Public Frances*, LGDJ, 1996, p. 494.

Guy (I), *La procédure administrative non contentieuse*, LGDJ, 1968, p. 723.

Prevedourou (E), *Les Recours administratifs Obligatoires : Étude comparée des Droits Allemand et Français*, LGDJ, 1996, 403 p.

Artículos:

Arias (M), "Otra Vez ¿El Mayor Peligro, El Estado?", *Obra colectiva "Protección Jurídica del Ciudadano"*, Tomo I, Civitas, 1993, p. 471.

Auby (J.-M.), «Les Recours Administratifs, Actualité Juridique», *AJDA*, 1955, p. 117.

Brisson (J.-F.), «Régler autrement les litiges administratifs : Les recours gracieux et hiérarchiques, voie alternative de protection des administrés»; *Revue de Droit Public*, 1996, p. 793.

De Pedro (P), “El principio de la libertad de admisión de pruebas en los procedimientos administrativos contradictorios como garantía del derecho de defensa de los administrados. (Enfoque doctrinal y Jurisprudencial)”, *Libro Homenaje a la Universidad Central de Venezuela*, Tribunal Supremo de Justicia, tomo II, 2001, p. 342.

Fernández (T.-R.), “Reflexiones sobre la utilidad de la vía administrativa de recurso”, *Documentación Administrativa (DA)* N° 221: Los Recursos Administrativos, 1990, p. 5.

Pellissier (G), « Pour une revalorisation de la spécificité des recours administratifs, Réflexions sur la fonction des recours administratifs dans l’ordre juridique français », *Revue Française de Droit Administratif*, Sirey, 1998, p. 317.

Puget (H) et Maleville (G), « Les recours purement administratifs mode de protection des administrés », *La Revue Administrative* No. 32, 1953, p. 111.

Rivero (Y), “Vía Administrativa de Recurso y Justicia Administrativa”, *Revista española de Derecho Administrativo*, No. 75, 1992, p. 381.

Tornos (J), « Vía Previa y Garantías de los Administrados”, *La protección jurídica del ciudadano (procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional: Estudios Homenaje al*

Waline (J), « L’évolution du contrôle de l’administration », *Revue du Droit Public*, N° 5, 1984, p. 1328.