

# SALA POLÍTICO ADMINISTRATIVA NIEGA LA APLICACIÓN DE PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

Carlos Reverón Boulton  
*Abogado*

**Resumen:** *Breve estudio de la decisión de la Sala Político Administrativa N° 411/2019, mediante la cual se dejaron de aplicar principios que son propios del procedimiento administrativo, lo que constituye una alarmante postura asumida en detrimento de los derechos de los ciudadanos.*

**Palabras Clave:** *Procedimiento administrativo, principios, garantías, derechos, ciudadanos.*

**Abstract:** *Brief analysis of ruling N° 411/2019 of the Political Administrative Chamber that disregarded principles of the administrative procedure, constituting an alarming decision against citizens' rights.*

**Key words:** *Administrative procedure, principles, constitutional rights, rights, citizens.*

## I

Sirva este breve ensayo para analizar y reflexionar sobre los principios rectores del procedimiento administrativo, pero principalmente respecto al papel de la jurisdicción contencioso administrativa y, especialmente de su cúspide, la Sala Político Administrativa, como medio de control de toda la actividad administrativa en favor de la libertad, los derechos fundamentales de los ciudadanos y de un robusto Estado de Derecho.

Resulta harto conocido el declive del poder judicial venezolano, de manera que a estas alturas no sorprenden ciertos criterios emanados de la Sala Político Administrativa para escapar del *thelos* que constitucional y legalmente se le atribuye a la jurisdicción en cuestión, por lo que al contrario de lo esperado y deseable, se inclina en favorecer a toda costa la arbitrariedad de la Administración, al no ejercer –precisamente– su función<sup>1</sup>. Ello pone en evidencia la urgencia de reinstitucionalizar el poder judicial.

Concretamente, queremos referirnos en esta ocasión a la inverosímil sentencia de la Sala Político Administrativa N° 411 del 4 de julio de 2019 (caso: *Avon Cosmetics de Venezuela, C.A.*), mediante la cual se negó la aplicación de los principios del procedimiento administrativo en una causa relacionada con el procedimiento para la obtención de divisas.

En esa decisión se dejó de aplicar el principio de flexibilidad en el procedimiento administrativo que sustanció la Administración, pues según la Sala ese principio no rige en esa

---

<sup>1</sup> Particularmente resulta ilustrativo de este punto la obra de Canova, Antonio, Herrera, Luis, Rodríguez, Rosa y Graterol, Giuseppe. *El TSJ al servicio de la revolución*. Editorial Galipán, Caracas, 2014.

actividad formal (procedimiento), toda vez que no ha sido previsto en el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública. Al respecto, la Sala razonó lo que sigue:

“Finalmente en cuanto a la aplicación del principio de flexibilidad de los lapsos en el ámbito del derecho administrativo, la Sala advierte que según lo dispuesto en el artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública los principios que rigen la actividad de la Administración Pública son economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.

Como puede observarse ninguno hace alusión a la flexibilidad indicada por la apelante. En este sentido, entiende la Sala que el acatamiento de los lapsos constituye una formalidad esencial que determinaba quienes cumplían para el otorgamiento de las divisas, y que la opción que tenía la solicitante era en todo caso, pedir una prórroga, lo cual tal como lo apreció el *a quo* no ocurrió en el caso bajo examen”.

Recuérdese que el procedimiento administrativo es el cauce formal de toda la actividad administrativa, en aras de permitir la participación ciudadana y la satisfacción de derechos fundamentales en el marco de la Administración vicarial establecida claramente en el artículo 141 constitucional que garantiza el derecho a una buena Administración<sup>2</sup>. De manera que como nos recuerda Pesci Feltri, el procedimiento cumple con una función de garantizar los derechos de los ciudadanos y el eficaz y eficiente cumplimiento del interés general que tutela la Administración, por lo que los principios del procedimiento administrativo han sido consagrados desde la perspectiva del ciudadano para la protección de sus derechos, por lo que puntualiza que “...constituyen premisas esenciales, obligatorias referencias de comportamiento para la Administración Pública”<sup>3</sup>.

Araujo-Juárez expresa que los principios del procedimiento administrativo son una auténtica garantía frente a la Administración en relación con los derechos de los que son titulares los ciudadanos, pero también tienen por finalidad proteger el interés público y la eficacia administrativa<sup>4</sup>.

El procedimiento administrativo es el cauce que garantiza los derechos fundamentales de los ciudadanos y que se particulariza en la adopción de la mejor decisión que sea posible. La interpretación de los principios y normas del procedimiento administrativo, como medio de la actividad administrativa, debe hacerse bajo esta visión, cuyo eje central es el ciudadano, debido a que constitucional y legalmente se exige que la Administración esté objetivamente a su servicio con subordinación a la ley y el derecho. El procedimiento administrativo debe asegurar ese carácter vicarial y concretar el derecho a una buena Administración.

---

<sup>2</sup> Vid.: Hernández G., José Ignacio. “La buena Administración en Venezuela” en *Estudios sobre la buena Administración en Iberoamérica*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 176-196.

<sup>3</sup> Pesci Feltri, Flavia. “Los principios rectores del procedimiento administrativo en Venezuela” en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano N° 14*. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2019, p. 267-269. Recuperado de: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2019/07/Falvia-Pesci-Feltri-Los-principios-rectores-del-procedimiento-administrativo-en-Venezuela.pdf>

<sup>4</sup> Araujo-Juárez, José. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Vadell hermanos, Valencia-Caracas, 2007, pp. 115-122.

Gallotti enfatiza que tales principios son elementos inherentes al procedimiento administrativo, que delimitan las facultades y límites del actuar administrativo y que son parte integral de la función administrativa<sup>5</sup>. Es así, como nos recuerda Pellegrino, que el cumplimiento irrestricto de los principios y reglas establecidos en la ley garantizan los derechos de los ciudadanos y la eficacia de la actuación administrativa<sup>6</sup>.

Así, no queda lugar a dudas sobre la importancia de los principios rectores del procedimiento administrativo como límites efectivos de la actividad administrativa, consagrados para salvaguardar y promover los derechos e intereses de los ciudadanos y para garantizar la eficacia y racionalidad de la actuación de la Administración, por lo que su aplicación y respeto es obligatorio para alcanzar tan importantes fines para los cuales han sido diseñados. En suma, constituyen verdaderos límites al poder y garantías en favor de las libertades individuales.

Bajo estas premisas es que resulta inexplicable que la Sala Político Administrativa se haya negado a censurar a la Administración por no acatar los principios rectores del procedimiento administrativo, desconociendo lo hasta aquí expuesto. Por ello, se debe insistir en que toda la actividad administrativa (formal y material) debe tener como eje central al ciudadano y la promoción y protección de sus derechos (garantizados en la ley y en esos principios), aspecto que parece carecer de importancia para la Sala, pues con preocupación notamos que es capaz de aniquilar los cimientos sobre los cuales está construido el Derecho Administrativo.

## II

El principio desconocido por la Administración cambiaria y la Sala Político Administrativa fue denominado como de flexibilidad, pero realmente y siguiendo a Araujo-Juárez, es un principio que se inscribe dentro del principio antiformalista, cuya finalidad es que el procedimiento administrativo esté alejado de todo *formulismo*, lo cual se manifiesta en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en: (i) la posibilidad de presentar alegatos y pruebas en cualquier momento por parte del interesado (art. 32); (ii) flexibilidad probatoria (art. 58); (iii) no preclusividad o no establecimiento de una articulación de fases con una sucesión preclusiva (arts. 23 y 60)<sup>7</sup>; y (iv) intrascendencia de los errores en la calificación de los recursos administrativos (art. 86).

<sup>5</sup> Gallotti, Alejandro. “Los principios rectores del procedimiento administrativo en las Leyes Habilitadas de 2014” en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N° 6. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2015, p. 147 y 150. Recuperado de: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2016/01/Los-principios-rectores-de-los-procedimientos-administrativos.pdf>

<sup>6</sup> Pellegrino Pacera, Cosimina. “Algunas consideraciones sobre el procedimiento administrativo y el expediente administrativo” en *Revista de la Facultad de Derecho* N° 64, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2009, p. 13.

<sup>7</sup> En otras ocasiones la Sala ha sostenido la no preclusividad de los lapsos en el procedimiento administrativo, en contraposición a la rigurosidad del proceso judicial, tal y como se puede apreciar en la sentencia de la Sala Político Administrativa N° 2673 del 28 de noviembre de 2006 (caso: *Sociedad Williams Enbridge & Compañía*). En efecto, en esa oportunidad se afirmó que: “Al respecto, resulta necesario hacer referencia a la flexibilidad probatoria que rige en el procedimiento administrativo, pues en este procedimiento no opera la preclusividad de los lapsos procesales con la rigurosidad del proceso judicial. En efecto, en el transcurso del procedimiento administrativo las partes pueden presentar las pruebas y los alegatos que consideren pertinentes, siempre que no se haya producido la decisión definitiva. Dicho principio de flexibilidad de las pruebas en el procedimiento administrativo encuentra su contrapartida con el principio de exhaustividad y globalidad del acto administrativo, previsto en el artículo 62 de la Ley Orgánica de Procedimientos Ad-

Explica tan importante autor que ese principio sirve para que la Administración sea capaz de alcanzar la verdad material<sup>8</sup>, para lo cual debe ubicar y contar con la información idónea para decidir el procedimiento, lo que incluso permite el uso de potestades inquisitivas para obtener la información necesaria y fundamental para esclarecer el asunto que conoce, lo que asegurará que se tomará la mejor resolución.

Garantizar la consecución de la verdad material y el derecho a una buena Administración<sup>9</sup> precisa contar con la información útil para decidir, por lo que escapa de toda sensatez que la Administración cambiaria y la Sala Político Administrativa no hayan razonado correctamente el hecho de que el interesado sí proporcionó, previo a que se dictara el acto administrativo, la documentación que resultaba fundamental para adoptar una decisión con arreglo a la verdad y para satisfacer los derechos de los que son titulares, aunque esto haya sucedido fuera del lapso previsto y por consiguiente era obligatorio que la administración cambiaria y la estudiara para fundamentar su decisión<sup>10</sup>.

---

ministrativos, toda vez que el órgano administrativo está obligado a pronunciarse sobre todas las cuestiones que hubieren sido planteadas durante todo el proceso” (destacado nuestro).

*Curiosamente* con posterioridad a la decisión que se analiza en este estudio, la Sala Político Administrativa reconoció la existencia y vigencia del principio antiformalista en el fallo N° 613 del 16 de octubre de 2019 (caso: *Chrysler de Venezuela, L.L.C.*), mediante el cual se sostuvo lo siguiente: “Sobre el carácter no formalista de las normas de representación contenidas en la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, esta Sala Político-Administrativa ha establecido lo siguiente: “(...) *debe advertirse que los artículos a los que se hizo referencia (25 y 26 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos) deben interpretarse de manera sistemática, concatanándolos con los principios que informan el procedimiento administrativo. En armonía con lo anterior, debe tomarse en cuenta que este tipo de procedimiento se caracteriza por la no formalidad, lo cual implica una cierta flexibilidad la cual permite que la actuación de los particulares no se vea limitada por formalismos exagerados que le imposibiliten el ejercicio de sus derechos (...)*”. (Vid., entre otras las sentencias Nros. 01561 de fecha 20 de septiembre de 2007 y 01562 del 3 de diciembre de 2008)” (énfasis de la Sala).

Obsérvese que la aplicación de criterios rigurosos (como la preclusión de los lapsos en el procedimiento administrativo) puede limitar y afectar derechos de los interesados, tal y como sucedió en la sentencia que motiva las reflexiones que realizamos en esta monografía.

<sup>8</sup> Araujo-Juárez, José. *Ob. Cit.*, p. 130 y 131. Estimamos que también el ejercicio del derecho a la defensa justifica y da importancia a ese principio.

<sup>9</sup> Sobre las implicaciones del derecho a una buena Administración recomendamos la lectura de Belandria García, José Rafael. “La buena Administración en el procedimiento administrativo” en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano N° 11*. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, 2018, pp. 131-155. Recuperado de: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/02/La-buena-administracion-en-el-procedim-administrativo-JR-BG.pdf>

<sup>10</sup> El procedimiento seguido por la Administración cambiaria está previsto en actos de carácter sublegal. Concretamente, en la Providencia N° 119 (Gaceta Oficial N° 40.259 del 26 de septiembre de 2013), mediante la cual se estableció la obligación de inscribirse en el Registro de Usuarios del Sistema de Administración de Divisas (RUSAD) (art. 3) y la posibilidad de que la Administración solicite información por medios electrónicos (art. 11).

En esa providencia es en la que se establece un lapso para que el interesado proporcione la información ahí indicada para que se autorice la adquisición de divisas (art. 26).

No es cierto que en el procedimiento administrativo los lapsos son preclusivos y que una vez vencidos sea necesario solicitar una prórroga para presentar alegatos y pruebas, como pretende hacer ver la Sala Político Administrativa en la sentencia que se comenta<sup>11</sup>.

En particular, con base en el principio mencionado, el interesado podía en cualquier momento adjuntar al expediente administrativo la información que requería la Administración para decidir favorablemente el procedimiento administrativo. La Administración debe promover y fomentar la participación ciudadana en aras de un mejor conocimiento del procedimiento administrativo y de valorar correctamente todos los intereses involucrados<sup>12</sup>.

En relación con el antiformalismo, Brewer-Carías apunta que “Este principio del informalismo, por supuesto, también se relaciona con el tema de la instrumentalidad del procedimiento, de manera que no se convierta un fin en sí mismo, puramente adjetivo, que pueda revertir, por el excesivo formalismo, contra el administrado, convirtiendo de garantía en una carga”<sup>13</sup>. La finalidad del procedimiento no es la de convertirse en una carrera de obstáculos o de formalidades insubsanables, sino un medio para dar satisfacción a los derechos de las personas, de ahí que la ley prevea un abanico amplio de garantías para obtener una resolución que concrete el fin por el cual se inició el procedimiento (resguardando los derechos del interesado), esto es, actuar conforme a la eficacia<sup>14</sup> que es un principio que también perfila la forma en que debe desarrollarse la actividad administrativa.

---

<sup>11</sup> Ello, gracias a lo establecido en el artículo 32 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Evidentemente, la norma y ese derecho no han sido consagrados para un uso abusivo por parte del interesado. Al contrario, su finalidad es que se aporten alegatos y pruebas sobre puntos dudosos que surjan durante la sustanciación o trascendentales respecto al objeto del procedimiento y que gracias a ello se ponga a disposición de la Administración la mayor cantidad de información útil para decidir con arreglo a la verdad material.

<sup>12</sup> Téngase en cuenta que el derecho a participar en el procedimiento administrativo y a ser oído, esto es, el derecho a que se presenten en cualquier momento y que se valoren los argumentos y pruebas presentadas por el interesado previo a que se dicte una decisión que pueda afectar sus intereses ha sido previsto, por ejemplo, en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa (arts. 11 y 16), en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública dictada por el Consejo Directivo del CLAD en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013 (arts. 2, 6, 19, 25, 27, 28, 29 31 y 35) y en la Ley 107-13 de República Dominicana (arts. 3.1, 3.4, 3.6, 3.14, 4.5, 4.8, 4.9 y 4.15).

<sup>13</sup> Brewer-Carías, Allan R. *Tratado de Derecho Administrativo (tomo IV)*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 165. Recuperado de: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2013/07/BREWER-TRATADO-DE-DA-TOMO-IV-9789803652098-txt-2.pdf>

<sup>14</sup> “En consecuencia, el logro del fin propuesto es lo que siempre debe orientar el desarrollo del procedimiento; fin que está vinculado, como se ha señalado, tanto al interés general, como al interés de la Administración y del administrado. El objetivo del procedimiento administrativo, en definitiva, es la satisfacción de esos fines en el menor tiempo y con el menor costo posible; de allí este principio de la eficacia, el cual además, conlleva varios otros entre los cuales se destacan el principio de la instrumentalidad; el principio de simplicidad y de la economía procedimental; el principio de la presunción de la legalidad y validez, es decir, el del logro de los efectos de los actos, comenzando por la presunción de su validez y eficacia; el principio *favor acti*; el principio de la conservación del acto; el principio *pro actione* o de la interpretación mas favorable a lo solicitado, a la acción o al requerimiento” (Brewer-Carías, Allan R. *Tratado de Derecho Administrativo (tomo IV)*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, p. 23. Recuperado de: <https://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2013/07/BREWER-TRATADO-DE-DA-TOMO-IV-9789803652098-txt-2.pdf>).

Las violaciones de los principios rectores del procedimiento administrativo –en la sentencia bajo análisis– no se circunscriben exclusivamente al principio antiformalista como veremos de seguidas.

Resulta absolutamente criticable que además de desconocer las manifestaciones del principio antiformalista ya apuntadas, se haya insistido en la tramitación de un procedimiento administrativo electrónico que carece de cobertura legal<sup>15</sup>. Era mandatorio que la Administración ajustara su actuación a Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al principio antiformalista y, especialmente, a lo establecido en el artículo 47 de esa ley, según el cual solo serán aplicables procedimientos previstos en *leyes especiales*, lo que imponía, en este supuesto, el acatamiento irrestricto de nuestra ley de procedimientos administrativos, de sus normas y principios.

Aun existiendo una ley que establezca el procedimiento administrativo electrónico para la adquisición de divisas, las previsiones contenidas en los artículos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, referidos al principio antiformalista, eran aplicables supletoriamente<sup>16</sup>, de manera que no existe argumento jurídico válido que justifique que la Administración y la Sala hayan dejado de acatar las normas en las que se manifiesta el principio mencionado.

Así entonces, con esa actuación se violó también (y más importante aún) el principio de legalidad, que es un principio cardinal de toda la actividad administrativa. La Administración debe ajustar su actuación a lo establecido en el ordenamiento jurídico y a todas las fuentes del derecho, cuyo desacato debe ser controlado por la jurisdicción contencioso administrativa. La Administración en ningún momento puede violar las normas que facultan su actuación, pues el principio de legalidad ha sido consagrado en resguardo de la libertad del ciudadano y para asegurar una actividad racional y eficaz de la Administración, motivo por el cual es obligatorio que se respete y tramite el procedimiento legalmente establecido.

La legalidad administrativa somete a la Administración a las reglas de derecho preexistentes, tanto las que son impuestas por la Constitución y la ley, como las que emanan de su propio seno. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla ese principio en el artículo 1, al obligar a la Administración Pública a ajustar su actividad a esa ley, esto es, a someterse a la legalidad. No es baladí que los artículos 141 y 259 constitucionales exijan que la Administración se someta al derecho, no solo a la fuente formal representada en la ley, sino al resto de las fuentes, entre las que destacan los principios del Derecho Administrativo, muchos de los cuales están positivizados en la ley de procedimientos<sup>17</sup>, como sucede con el alcance del principio antiformalista.

---

<sup>15</sup> Ver nota 10.

Nuestra postura sobre la actual sustanciación de procedimientos administrativos electrónicos puede verse en Reverón Boulton, Carlos. “Consideraciones en torno a la jurisprudencia relativa a la utilización de las tecnologías de la información y la comunicación en procedimientos administrativos” en *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública. Con motivo de los 25 años de FUNEDA*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo y Centro para la Integración y el Derecho Público, Caracas, 2019, pp. 347-381.

<sup>16</sup> Vid.: sentencia de la Sala Política Administrativa N° 866 del 30 de junio de 2011 (caso: *Banco Mercantil, C.A.*).

<sup>17</sup> Brewer-Carías, Allan R. *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2005, p. 37 y 38.

Resulta paradójico que en la decisión que motiva estos comentarios se haya hecho alusión al artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública que insiste en que la actividad administrativa queda sometida a la ley y al derecho, y aun así la Sala haya avalado que se viole la legalidad y que se dejen de aplicar principios rectores del procedimiento administrativo.

Otro principio que se desconoció es el de buena fe, en los términos previstos en la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos (art. 24)<sup>18</sup>, que exige que se tomaran por ciertas la declaraciones expuestas por los interesados en el procedimiento administrativo, salvo prueba en contrario, tal y como fue reconocido por esa Sala en la sentencia N° 991 del 20 de julio de 2011 (caso: *Banesco Banco Universal, C.A.*).

Como se observa, de haberse aplicado este conjunto de principios, seguramente la decisión tomada por la Administración hubiese sido otra, dato que no es trivial, pues pone en entredicho tanto el procedimiento administrativo que sustanció la Administración cambiaria como la decisión tomada. Ello realza la importancia de todos los principios rectores del procedimiento administrativo y del derecho a una buena Administración para asegurar decisiones de calidad que garanticen, promuevan y reconozcan los derechos de los ciudadanos.

En esa causa particular, se afectaron derechos económicos de los interesados por no aplicarse los principios del procedimiento administrativo, lo que denota además el desconocimiento por parte de nuestra jurisdicción del derecho a una buena Administración y sus manifestaciones dentro del procedimiento administrativo, lo que demandaba que se interpretaran las normas y principios del procedimiento poniendo como eje central al ciudadano. En definitiva, lo que se exige es que la Administración actúe tomando en cuenta el interés general que debe estar al servicio del ciudadano con objetividad y garantizando el carácter servicial al que alude el artículo 141 constitucional. El procedimiento administrativo debe sustanciarse para promocionar y hacer efectivos los derechos fundamentales de los interesados y para alcanzar el fin por el cual se les dio inicio (eficacia), no para negarlos bajo argumentaciones fraudulentas y alejadas del verdadero cometido de la Administración.

En concreto, llegado el momento, habrá que hacer *tabula rasa* en el contencioso administrativo para imponer criterios acordes a la Constitución y la ley, en lugar de ubicar y modificar posturas absurdas y carentes de sentido para nuestra disciplina, tal y como sucede con el contenido de la sentencia que se analiza. Esperamos que el cambio de modelo político esté cada vez más cerca y ello permita rescatar la autonomía del poder judicial para poder llevar a cabo los ajustes que cada vez son más necesarios para sancionar la arbitrariedad y proteger y salvaguardar los derechos y libertades ciudadanas.

---

<sup>18</sup> Gaceta Oficial N° 40.549 del 26 de noviembre de 2014.