

# *La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*

Gabriel Ruan Santos

*Profesor de Derecho Administrativo en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V.*

## SUMARIO

- I. INTRODUCCION
- II. MARCO AXIOLOGICO DE REFERENCIA
- III. PROCEDIMIENTO UNIFORME Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES
- IV. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGANICA  
IV.1. *La eficiencia administrativa.* IV.2. *Racionalización de la actividad administrativa.* IV.3. *Flexibilidad del procedimiento administrativo.* IV.4. *Reforzamiento de los principios inquisitivo y de actuación de oficio.* IV.5. *Globalidad de la decisión administrativa.* IV.6. *Incremento de la prerrogativa de revisión de los actos administrativos.* IV.7. *Legitimación del despacho subsanador.* IV.8. *Fundamentación general de la potestad de autotutela.*
- V. CONCLUSIONES.

## I. INTRODUCCION

Los objetivos primordiales perseguidos por el legislador con la promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos fueron esencialmente dos: la protección de los derechos del ciudadano frente a la Administración y el mejor funcionamiento de los órganos pertenecientes a la Administración Pública Nacional. El primer objetivo de carácter tuitivo y garantizador y el segundo vinculado con el proceso de reforma administrativa iniciado por el Estado Venezolano desde hace algunas décadas atrás.

Habida cuenta de estos objetivos, esta exposición busca plantear un tema relacionado con el objetivo de mejoramiento de la Administración Pública, aunque no por ello indiferente con respecto a la meta de garantizar el respeto de los derechos ciudadanos. En efecto, se trata de hacer un enfoque general sobre los aspectos de esa Ley Orgánica que influyen en modo directo en el funcionamiento del aparato administrativo, con miras a una mayor satisfacción de los intereses generales que lo impulsan.

Sin embargo, con el planteamiento de este tema he de hacer una aclaración previa que estimo indispensable. Si bien es cierto que entre los órganos de la Administración Pública y las personas de sus titulares se produce una identificación ideal, que da origen a la llamada relación orgánica, no es menos cierto que bajo el manto de esta construcción jurídica puede haber diversidad real de intereses entre la organización administrativa y los funcionarios que desempeñan los cargos públicos. Así, los intereses de la organización, tendentes en su totalidad al beneficio colectivo y a la correcta aplicación de la Ley, pueden entrar en conflicto con las pasiones y deseos del funcionario y con los defectos propios de la naturaleza humana. Por esta

1. El presente trabajo es una versión ampliada y corregida de conferencia dictada en el Paraninfo de la Universidad Santa María, el día 12 de marzo de 1984, como parte del foro titulado *La Ley vs. El Ciudadano*, organizado por esa Universidad conjuntamente con la Asociación Venezolana de Derecho Tributario.

razón, debo advertir que esta exposición tendrá como perspectiva los intereses de la Administración Pública como organización y no aquellos referidos exclusivamente al conjunto de las personas que prestan sus servicios para ella. Seguiré por tanto una visión del articulado de la Ley Orgánica mencionada orientada al logro de los intereses propios de la Administración.

## II. MARCO AXIOLOGICO DE REFERENCIA: LA DIALECTICA DEL ESTADO DE DERECHO

Siguiendo la inspiración hegeliana, muy del gusto de los tratadistas del derecho público, podemos considerar que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su condición de instrumento regulador del orden social, se inserta en la realidad dialéctica que se encuentra en los cimientos del Estado de Derecho, consistente en el antagonismo ideal y práctico existente entre el Estado y el ciudadano, entidades que constituyen la "tesis" y la "antítesis" fundamentales en el movimiento histórico de la sociedad política contemporánea. Esta misma contraposición dialéctica se proyecta entre las potestades públicas y los derechos públicos subjetivos, que son las expresiones jurídicas elementales de las entidades básicas antes mencionadas. Para resolver esta oposición dialéctica, la estructura del Estado de Derecho provee la "síntesis" del antagonismo esencial entre el Estado y el ciudadano, principalmente a través de la norma jurídica<sup>2</sup>.

Como un derivado de la dialéctica básica antes esbozada, surge una contraposición entre los valores o polos axiológicos que orientan al legislador en el Estado de Derecho. Frente a la autoridad inherente al Estado se opondrá la libertad del ciudadano. La primera como factor cohesionador y ordenador de la vida social y la segunda como esfera existencial del ciudadano o individuo. Así, por lo que atañe a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la autoridad se traducirá en la potestad ordenatoria de la Administración, en la ejecución inmediata de los actos administrativos, en la posibilidad de ejecución forzosa de dichos actos ante la resistencia del ciudadano, en la actuación de oficio de los órganos administrativos, en la inquisición de los hechos, en la satisfacción de los intereses públicos, etc. Por lo que atañe a la libertad, ella se traducirá en el derecho de petición del ciudadano ante los órganos del Estado y en el consiguiente derecho a obtener oportuna respuesta por parte de éstos, en el derecho de defensa, en el derecho de intentar los recursos legales, en la reserva legal en materia de sanciones, en la represión del abuso de los funcionarios, etc.<sup>3</sup>.

2. El mensaje de la dialéctica histórica, concebida por el filósofo alemán G. W. F. Hegel, es resumido con palabras sencillas por Crossman, del modo siguiente: "...Contemplando (Hegel) el gran desfile de la sociedad humana, sintió que en cualquier parte debía existir la clave para resolver sus enigmas y un molde dentro del cual se hallase la significación de lo que parecía un juego guiado únicamente por fuerzas ciegas y accidentales. Este molde lo encontró, con bastante extrañeza, en la lógica, y enunció la teoría de que la historia humana era simplemente la articulación y vestimenta, en forma concreta, de un desarrollo logrado del sistema de la razón pura. Como una mente puede desarrollar de principios abstractos y contradictorios un sistema lógico y coherente, de la misma manera en la historia, la sociedad humana sufre un desarrollo de luchas contradictorias hacia una síntesis en la cual esas contradicciones son suprimidas y armonizadas en un nivel superior". Cfr.: *Biografía del Estado Moderno*, por R. H. S. Crossman. Ediciones del Fondo de Cultura Económica, México, 1974, p. 228.
3. M. S. Giannini ha considerado que el derecho administrativo siempre ha estado en un movimiento "pendular" entre el "momento de autoridad" y el "momento de libertad". Ha señalado que "...cuando la Administración Pública actúa como autoridad, no puede dejar de comprimir, reducir, extinguir situaciones subjetivas de particulares; tales objetos del actuar administrativo no son voluntarios: no es que la Administración pueda quererlos o no quererlos. Son efectos necesarios (fatales. se ha dicho algunas veces metafóricamente): autoridad signi-

En estrecha relación con la contraposición de la autoridad y de la libertad, surge también una relación antagónica y potencialmente conflictiva entre la eficacia y la legalidad, que son valores en posición instrumental con respecto a la autoridad y la libertad, respectivamente. La eficacia entendida como la cualidad de las cosas, en este caso los actos de la Administración, para alcanzar los efectos que le son propios, y la legalidad como el principio que subordina la actuación del Poder Público a la existencia de normas preestablecidas.

De allí que la eficacia implica la coerción atribuida a las potestades de los órganos administrativos, la uniformidad de sistemas y formas, la adopción de métodos expeditivos, la celeridad y economía de los procedimientos, la racionalización administrativa, la globalidad de las decisiones de la Administración, etc.; mientras que la legalidad implica la actuación formal de la Administración, la primacía del acto general sobre el acto particular, la obligación de proceder que pesa sobre los funcionarios públicos, la obligación de motivar los actos administrativos, la obligación de informar plenamente al ciudadano, el derecho de este último a ser notificado de todos los actos que le interesen, el silencio administrativo como sucedáneo de la obligación de agotar la vía administrativa, etc.

En muchas ocasiones el logro efectivo de los objetivos de la actividad administrativa entra en pugna con la plena actuación del principio de legalidad; el propósito de adoptar medidas simples, directas, rápidas y poco formales puede chocar con el imperativo de actuación formal, con las situaciones jurídicas particulares del administrado, con la complejidad de los alegatos formulados por el ciudadano en ejercicio de su derecho de defensa, con el deber de notificar a eventuales interesados. En estas mismas ocasiones, puede decirse también que se hace presente la oposición entre la autoridad y la libertad, como valores rectores de la convivencia social, y el legislador de un Estado Democrático debe prever anticipadamente estos conflictos y predisponer mecanismos destinados a resolverlos<sup>4</sup>.

fica incidencia necesaria en situaciones subjetivas del particular". "...el ejercicio de la autoridad reduce necesariamente la libertad, y que cediendo la autoridad, la libertad se reexpande en las áreas que había perdido. Se puede entonces estar de acuerdo con los sociólogos cuando ellos ubican, en la autoridad y en la libertad, dos momentos de un proceso dialéctico continuo". Por ello, concluye que "...En los Estados modernos y contemporáneos, los legisladores de buena voluntad desde hace más de dos siglos están esforzándose por encontrar fórmulas intermedias que permitan la convivencia de los dos principios según la justicia, y la fina substancia del derecho administrativo consiste en una normación dirigida hacia tal conciliación". (Ver: *Diritto Amministrativo*, por Massimo Severo Giannini; Vol. I, Dott. A. Giuffré Editore, Milano, 1970, pp. 534 a 537. *Lezioni di Diritto Amministrativo*, por Massimo Severo Giannini, Anno 1959-60, Jandi Sapi Editori, Roma 1961, pp. 25 a 29). En sentido similar, Villar Palasí ha afirmado que "...La Administración Pública no es, en este plano, sino la palestra de lucha entre una incesante creación y expansión de poder y un constante crecimiento de las técnicas de garantía contrapuestas. Un desequilibrio producirá necesariamente un sistema político aberrante..." (Cfr.: *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, por José Luis Villar Palasí, Universidad de Madrid, 1968, p. 5).

4. Giuseppe Guarino ha propuesto un interesante enfoque para esta contraposición entre la legalidad y la eficacia en la actividad de la Administración Pública contemporánea. Este autor habla de un contraste entre la filosofía del "Estado concebido como ente con fines limitados" y la del "Estado responsable del desarrollo de la sociedad entera" o "Estado Funcional". Para la filosofía del "Estado limitado", que coincide con el Estado Liberal, lo que importa son los efectos jurídicos de los actos de la Administración y en particular su conformidad con la norma legal. Para la filosofía del "Estado Funcional" no sólo interesan los efectos jurídicos del acto de la Administración, sino también los efectos económicos y sociales del acto, es decir, su capacidad de dar satisfacción oportuna y adecuada a las necesidades y expectativas reales de la comunidad y de los ciudadanos; vale decir, lo que interesa es el "efecto final" de la actividad administrativa, su eficacia. Después de tomar partido por el "Estado Responsable" o "Estado Funcional", señala que los controles sobre la actividad administrativa deben dar tanta importancia a la eficacia de la misma como a su legalidad, y en todo caso, esta última no debe ser obstáculo para que se logren los objetivos prácticos de esa actividad pública. Expresa que "...la legitimidad queda como condición para la reali-

Ante esta relación dialéctica entre el Estado y el ciudadano, entre la autoridad y la libertad, entre la eficacia administrativa y el principio de legalidad, el procedimiento administrativo funge de "síntesis" de los contrarios. A través de la secuencia de actos componentes del procedimiento y de la participación en el mismo de los interesados en el acto o medida final a adoptarse, encuentran conciliación los intereses públicos, colectivos y particulares; así como también, recibe atemperación la tensión que se interpone entre el imperativo que pesa sobre la organización administrativa de satisfacer eficazmente múltiples necesidades comunes y la preservación de los derechos del ciudadano frente al Poder Público. El procedimiento administrativo se convierte en el modo preciso para encauzar el examen de los conflictos actuales o potenciales que pueden emerger de las pretensiones diversas, disímiles, divergentes o antagónicas de la Administración y de los administrados, y para propiciar soluciones justas y adecuadas de dichos conflictos, sin menoscabo del interés general<sup>5</sup>.

Teniendo en mente el marco de referencia antes señalado, ubico la orientación del tema propuesto en los requerimientos de la autoridad y de la eficacia administrativa, que persigue satisfacer la normativa de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Sin desmerecer la importancia del conjunto de garantías jurídicas consagradas en el texto de la Ley Orgánica, estrechamente umbilicado con la protección de la libertad y con la actuación de la legalidad, pienso que este tema ha recibido mayor atención por parte de los especialistas y de la opinión pública, mientras que han sido objeto de escasa reflexión los aspectos incluidos en el enfoque propuesto.

Dicho lo anterior, paso a analizar los aspectos señalados del modo que se expone a continuación:

- zación de la actividad y del objetivo del control. Lo que cambia es que, hasta el presente, la legitimidad ha sido considerada como fin en sí misma; en la concepción del "Estado Responsable" ella debe ser vinculada con la finalidad ulterior de la funcionalidad". Afirma también que "...El Estado Funcional no deja de ser un Estado de Derecho; debe operar exclusivamente a través de poderes bien definidos; la rigurosa comprobación de la observancia de las normas disciplinadoras de los poderes debe ser asegurada..." (Ver: "Efficienza e Legittimità dell'Azione dello Stato: Le Funzioni della Ragioneria dello Stato nel quadro di una riforma della Pubblica Amministrazione", en *Scritti di Diritto Pubblico dell'Economia*, por Giuseppe Guarino. Seconda Serie, Dott. A. Giuffrè Editore, 1970, pp. 170 y sig.). Este enfoque de Guarino es compartido por otros autores, sobre todo en lo que respecta a la superación de la filosofía liberal burguesa. Expresa Villar Palasí que "...Cada invento, cada ciencia tiene siempre un cierto aire de la época en que nace. Y el Derecho Administrativo, que nace como tal en el pasado siglo —el siglo de las luces, del progreso, del auge de la burguesía— arrastrará aún hoy el peso inerte de su concepción original: la defensa del derecho individual frente a la actuación administrativa. Buena prueba de ello será el que todavía no se haya construido un sistema o unas técnicas jurídicas contra la inactividad de la Administración, siendo así que la mayor parte de la vida comunitaria está pendiente de tal actividad..." (Cfr.: *ob. cit.*, p. 11). García de Enterría y Fernández afirman que "...la función del derecho público ya no se agota en la pura defensa de la libertad y de la propiedad individuales, a la cual estaba inicialmente orientado de forma casi exclusiva, aunque esta función siga siendo imprescindible..., sino que debe alcanzar también a encauzar adecuadamente una tarea de asistencia vital. de procura existencial, de aseguramiento de las bases materiales de la existencia individual y colectiva y a proporcionar al ciudadano los medios apropiados para exigir y obtener de los entes públicos todo lo que siéndole estrictamente necesario para subsistir dignamente, queda fuera del espacio vital por él dominado". (Cfr.: *Curso de Derecho Administrativo*, por Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, Vol. II, Editorial Civitas, Madrid, 1977, p. 66).
5. M. S. Giannini sostiene que "...la complejidad técnica de las organizaciones erogadoras de servicios refuerza el momento de la autoridad...", motivo por el cual concluye que "...en la dialéctica libertad-autoridad es siempre la primera que requiere de tutela, y está aquí la raíz de los institutos de la justicia administrativa y del procedimiento administrativo, entendidos como complejos de normas que establecen los modos de ejercicio de las potestades públicas". Cfr.: *ob. cit.*, Vol. I, pp. 536 y 537. No obstante esta calificada opinión, prefiero concebir el procedimiento como el momento de equilibrio entre la libertad y la autoridad.

### III. PROCEDIMIENTO UNIFORME Y PROCEDIMIENTOS ESPECIALES

Se propone esta parte de la exposición responder a la cuestión de si la Ley Orgánica comentada tuvo por objeto establecer un procedimiento administrativo uniforme y rígido o si por el contrario tuvo el propósito de establecer un conjunto de principios de actuación formal aplicables a la actividad administrativa.

III.1. Para dar respuesta adecuada a la cuestión indicada, creo necesario hacer algunas reflexiones acerca de la naturaleza y perfiles del procedimiento administrativo, tendentes a clarificar el significado de dicha cuestión, del modo siguiente:

A. El procedimiento es un modo de actuar o hacer para obtener un producto determinado. En el supuesto de la actividad administrativa, el procedimiento es el modo de producción de una inmensa variedad de actos jurídicos y de actos materiales que normalmente emanan de la Administración, como son los actos administrativos de concesión, de autorización, de imposición de limitaciones a los derechos, de expropiación, de imposición de sanciones, de registro, declarativos de hechos y de derechos, determinativos del contenido de obligaciones, etc.; así también, existen numerosos procedimientos destinados a la producción de actos materiales, como son muchas de las prestaciones de servicios destinadas a satisfacer necesidades colectivas, en materia de salud, de aseo urbano, de suministro de agua potable, de transporte, de orden público y tantas otras.

No obstante que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no parece estar concebida para regular la producción de actos materiales, sino principalmente de actos administrativos, como se desprende de la mayoría de sus disposiciones<sup>6</sup>, ello no impide apreciar la heterogeneidad que caracteriza la actividad administrativa, la cual genera una enorme y variada cantidad de actos administrativos, encuadrables todos en la definición del Artículo 7 de la Ley pero totalmente disímiles en su naturaleza, conformación y contenido. Para ilustrar esta afirmación bastaría con comparar entre sí una licencia de importación, una concesión de servicio público, una inscripción registral, una patente de invención o de marca comercial, la imposición de una multa y la determinación de una obligación impositiva.

En contraste con la heterogeneidad de la actividad administrativa destaca la homogeneidad de otras actividades del Poder Público, como la que puede observarse en la actividad jurisdiccional y en la actividad legislativa, las cuales desembocan generalmente en la sentencia y en la Ley, respectivamente, razón por la que puede decirse que el procedimiento que genera estos actos jurídicos tiende a ser marcadamente uniforme.

Pues bien, esta heterogeneidad en los productos de la actividad administrativa tiende a reflejarse en sus respectivos procedimientos de elaboración, motivo por el cual sería sumamente difícil, por no decir imposible, reducir a la uniformidad y mucho menos a la unidad, a las múltiples formas procedimentales de la actividad de la Administración. Por lo demás, se ha de reconocer que el recíproco condicionamiento entre el producto y su proceso de elaboración es una realidad que dimana de la naturaleza misma de las cosas y que como tal penetra en el mundo del derecho administrativo<sup>7</sup>.

6. El Artículo 78 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone que "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". Es la única disposición de esa Ley que hace mención de los actos materiales, con el objeto de establecer la prohibición de las llamadas "vías de hecho".

7. En las reflexiones que anteceden a esta nota, he tenido en mente algunas ideas escuchadas al Profesor de Derecho Administrativo Ezra Misraehi, en conferencia dictada por él el día 6 de mayo de 1981, sobre el tema de las relaciones de la Ley Orgánica y los procedimientos especiales, en el "Seminario sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos" orga-

B. Además de lo anterior, debemos señalar como no menos importante el carácter de medio de valoración adecuada de intereses en juego que ostenta el procedimiento administrativo. En efecto, cuando un particular se dirige a la Administración en procura de un interés que le es propio o cuando la autoridad misma inicia un procedimiento, el organismo llamado a resolver el asunto debe verificar los hechos y situaciones inherentes al caso e identificar los intereses públicos, colectivos y particulares involucrados en el presupuesto de hecho sometido a su conocimiento. Aquí conviene resaltar que la autoridad administrativa competente debe no solamente verificar los hechos traídos al procedimiento por los interesados, sino que debe inquirir y procurar la obtención de otros hechos, opiniones, estudios, dictámenes técnicos, posiciones de otras autoridades, etc., relacionados con el asunto, que permitan incluir en su conocimiento y decisión todos los intereses cuya apreciación sea necesaria o conveniente para lograr una solución justa, idónea y oportuna. Es ésta una característica propia de los procedimientos administrativos, en especial de aquellos creadores de actos administrativos, que los diferencia netamente del proceso jurisdiccional, en el cual la misión primordial de la autoridad judicial consiste en exigir y constatar la comprobación plena y fehaciente de los hechos objeto de su conocimiento, para producir una decisión conforme a derecho. Los procedimientos administrativos, en cambio, están llamados a ser instrumentos para la "adquisición de intereses" y para producir actos no solamente justos y conformes a derecho, sino que den solución eficaz a problemas concretos del ciudadano y de la colectividad<sup>8</sup>.

C. Los aspectos comentados precedentemente se manifiestan en los denominados "perfiles del procedimiento", los cuales pueden ser clasificados en dos categorías principales: a) perfiles estructurales; y b) perfiles funcionales.

Los perfiles estructurales están referidos a la concepción del procedimiento como una secuencia de actos preparatorios predisuestos para la adopción de un acto definitivo. Estos actos pueden ser ordenados en etapas o agrupaciones de actos con función unitaria, como son las etapas de inicio, de sustanciación, de decisión, de integración de la eficacia del acto final y de ejecución.

Así, según las características del acto definitivo o terminal, los procedimientos pueden presentar estructuras simples o complejas. La legislación administrativa ofrece

---

nizado en Caracas por el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, entre los días 5 al 7 de mayo de 1981. Sobre la influencia de la "heterogeneidad" de la actividad administrativa en la conformación de los procedimientos, la conocida autora nacional Hildegard Rondón de Sansó expone interesantes comentarios en su monografía sobre el *Procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 1, Caracas, 1983, pp. 30 y 50.

8. Según expone Hildegard Rondón de Sansó, el procedimiento puede ser concebido como "derogación del régimen de derecho común" (especialidad), como "garantía jurídica de los administrados", como "técnica administrativa" (racionalización y eficacia) y como "medio de valoración de intereses". Esta última concepción, según dicha autora, es proveniente de las "modernas legislaciones" y que sin ser substitutiva de las anteriores concepciones, presenta a las partes del procedimiento en un marco de colaboración. "...En tal concepción, las partes van a actuar como portadores de intereses para que éstos sean valorados, a través del procedimiento, para la actuación de los fines que los trascienden". Dice, además, que "...Este enfoque es clásico de los países socialistas...", "...pero el mismo no resulta extraño a muchos países occidentales, en cuyas legislaciones, la participación del particular tiene una finalidad de cooperación con los órganos administrativos para la obtención de fines públicos". Ver: *ob. cit.*, pp. 85 a 88. La calificación del procedimiento administrativo como "medio para la adquisición de intereses" proviene de M. S. Giannini, quien ha señalado que "...También en el procedimiento administrativo subsiste, como en el proceso, una determinación de los hechos, pero como momento de una actividad más amplia, que es la adquisición de los intereses; en otras palabras, en el procedimiento los hechos son adquiridos y determinados en cuanto expresan y comprenden intereses, y son valorados en razón de la mayor o menor intensidad de los intereses mismos". Cfr.: *Diritto Amministrativo...*, Vol. II, p. 897. Esta concepción del procedimiento está referida fundamentalmente a aquellos procedimientos que rigen el ejercicio de facultades discrecionales.

numerosas hipótesis de procedimientos estructurados con la previsión de una solicitud del interesado y la emanación correspondiente de un acto administrativo, omitiéndose otros actos y etapas. En otras hipótesis, la legislación nos trae procedimientos más estructurados, hasta llegar a los casos de algunos que están detallada y prolijamente regulados, con multiplicidad de actos preparatorios y con una articulación completa de fases procedimentales.

Los perfiles funcionales están referidos a la valoración de intereses que debe cumplirse en el ejercicio de potestades dotadas de amplia discrecionalidad o que pueden afectar numerosos intereses de diversa índole. En este sentido las normas procedimentales presentan grados disímiles de complejidad, los cuales responden a la complejidad misma de las situaciones a que están referidos los poderes de la Administración; pero otras veces dejan este aspecto funcional a la iniciativa de la autoridad. Estos perfiles están relacionados con la importancia que debe darse a la intervención de los interesados (actuales y eventuales) en la preparación de las decisiones administrativas; en el señalamiento de circunstancias, fines o valores a ser analizados por la autoridad; en la previsión de vías para conciliar los conflictos que puedan surgir entre los intereses públicos envueltos en el asunto y en las posiciones de los órganos administrativos encargados de su atención; en la indicación de modalidades para promover la introducción de intereses no traídos al procedimiento por los solicitantes, etc.<sup>9</sup>.

Las reflexiones que han sido expuestas explican no sólo los diversos grados de complejidad que pueden presentar los procedimientos administrativos, tanto en sus perfiles estructurales como funcionales, sino la gran variedad de tipos de procedimientos que han sido creados por la legislación y estudiados por la doctrina. Son múltiples las clasificaciones y tipologías que se han propuesto en esta materia, cuya exposición omito en este momento para no desviar el propósito de este trabajo<sup>10</sup>.

III.2. Pues bien, las mencionadas reflexiones sobre la naturaleza y perfiles de los procedimientos administrativos nos permiten descartar, en principio, la posibilidad de un procedimiento único y aún más, la de un procedimiento uniforme aplicable al ejercicio de la generalidad de las potestades administrativas. Igualmente nos permiten justificar la existencia de numerosos procedimientos especiales establecidos en la legislación administrativa, porque esta especialidad es congruente, en la mayoría de los casos, con la heterogeneidad de los actos administrativos.

Pienso que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha partido de esta premisa y no ha establecido un procedimiento uniforme, sino que ha establecido un conjunto de principios de actuación destinados a dar un marco procedimental a la actividad administrativa, lo cual impone a los órganos y funcionarios el respeto de pautas uniformes, pero no somete la producción de los actos administrativos al seguimiento de una estructura procedimental determinada, entendida ésta como una articulación específica de actos y fases. En esta misma línea, la Ley Orgánica ha reconocido la especialidad de los procedimientos legales, con las limitaciones que el mismo texto de la Ley impone.

9. He tomado como guía de orientación la exposición que hace M. S. Giannini sobre los "perfiles del procedimiento" en los Capítulos I, II y III del volumen II de su obra *Diritto Amministrativo*, antes citada. Hildegard Rondón de Sansó expone los mencionados "perfiles" bajo el título de "Elementos" del procedimiento: "material" y "teleológico". Ver: *ob. cit.*, pp. 49 y sig.
10. Para un estudio de la tipología de los procedimientos administrativos, se recomienda la monografía de la Profesora Sansó varias veces citada, en las páginas 56 y sig. En lo que respecta a la clasificación de los procedimientos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se recomienda leer el trabajo de sistematización sobre el texto de dicha Ley, elaborado por Allan Brewer-Carías. Ver: *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, por A. R. Brewer-Carías, Editorial Jurídica Venezolana, Colección Estudios Jurídicos N° 16, Caracas 1982, pp. 291 y sig.

De esta manera, la Ley Orgánica prevé en las disposiciones contenidas en los artículos 7 a 21 un conjunto de principios sustantivos, de fondo y de forma, aplicables a la configuración de los actos administrativos en general. En los artículos 22 a 29, la Ley regula lo concerniente a la subjetividad de los ciudadanos, es decir, quienes deben considerarse interesados en cualquier relación jurídico-administrativa, lo atinente a la capacidad y representación de los mismos y sus principales deberes frente a la Administración. Entre los artículos 30 y 46, la Ley prescribe las pautas organizativas "clave" que deben encauzar la actividad administrativa.

En los artículos 47 a 66, la Ley regula lo referente al "procedimiento ordinario", es decir, al procedimiento de primer grado o de creación de actos administrativos, bien sean declarativos o constitutivos. Se observa que la Ley no persigue establecer un procedimiento único, sino solamente prever las incidencias y situaciones procedimentales que normalmente se presentan en la tramitación de cualquier asunto. Describe los elementos indispensables para dar inicio al procedimiento y las operaciones que deben ser realizadas para sustanciar un asunto y señala un término general para decidir los casos; pero no articula fases de sucesión preclusiva ni dispone los actos de instrucción específicos que deben ser cumplidos en cada procedimiento, sino que prevé un marco de actuación y medios instructorios genéricos. No describe una fase de decisión, sino que impone requisitos al acto de decisión en sí mismo.

Prevé la Ley, además, algunos procedimientos accesorios aplicables en una amplísima gama de hipótesis, como son el de oposición de prescripción (artículos 70 y 71), el de publicación y notificación de actos administrativos (artículos 72 a 77) y el de ejecución de los mismos (artículos 78 a 80). En esta parte, más que procedimientos articulados se prevén medios de actuación.

Finalmente, la Ley Orgánica regula lo referente a la revisión de los actos administrativos, por vía de recurso o de oficio (artículos 81 a 99). Si bien es cierto, como se verá más adelante, que en lo referente al procedimiento de revisión o de segundo grado, la Ley no da preferente aplicación a leyes especiales, no es menos cierto que la Ley establece en esta parte pautas procedimentales bastante amplias, que no excluyen la aplicación de normas contenidas tanto en el Capítulo del "procedimiento ordinario" como en instrumentos especiales.

III.3. Las consideraciones antes expuestas explican la inclusión en el texto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de la norma contenida en el artículo 47 de esa Ley. Expresa dicha norma lo siguiente:

"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".

Reconoce esta norma de la Ley Orgánica la preferente aplicación de procedimientos establecidos en leyes especiales, frente a las normas del capítulo relativo al "procedimiento ordinario", vale decir, frente al procedimiento de primer grado.

Se debe entender que la preferente aplicación está referida a aquellas normas de leyes especiales que prevén la existencia de módulos procedimentales específicos dotados de perfiles propios y precisos. No está referida la mencionada preferencia a los principios de actuación formal consagrados en la Ley Orgánica como garantías jurídicas de los ciudadanos, así como tampoco a las normas referentes a la conformación de los actos administrativos en general. Lo que ha motivado al legislador para admitir esta prelación de procedimientos especiales es la heterogeneidad propia de la actividad administrativa, a que antes se ha hecho referencia, pero no el dar reconocimiento a normas o prácticas procedimentales que cercenen o restrinjan los derechos de petición y de defensa consagrados en la Constitución<sup>11</sup>.

11. En intervención oral que tuve el día 6 de mayo de 1981, inmediatamente después de la conferencia dictada por el Profesor Ezra Misrachi, mencionada en nota anterior, sostuve que,

En armonía con la idea expresada precedentemente, la disposición legal comentada ha limitado la prelación de los procedimientos especiales previstos en leyes al "procedimiento ordinario", pero no ha extendido dicha prelación a los llamados procedimientos de revisión. Esto no solamente obedece al criterio de no prestar reconocimiento a normas especiales limitativas o restrictivas del derecho de defensa, sino al carácter esencialmente homogéneo que puede observarse en el ejercicio de la potestad de la Administración de revisar la legalidad y mérito de sus actos. En efecto, cuando la Administración examina la conformidad a derecho o al interés público de una actuación cumplida por ella misma, realiza operaciones que tienden siempre a ser iguales o semejantes, razón por la cual el procedimiento aplicable puede ser concebido de modo uniforme. En el ejercicio de esta potestad revisora, la actividad desarrollada por los órganos administrativos se asemeja técnicamente a la actividad de los órganos jurisdiccionales. Por consiguiente, las disposiciones de la Ley Orgánica que regulan los procedimientos de revisión o de segundo grado se aplican con preferencia frente a las contenidas en las leyes especiales que tengan el mismo objeto.

Doy por supuesto que las normas de esta Ley Orgánica, en especial las contenidas en sus artículos 1º y 47, no desconocen la preferente aplicación que debe darse a otras leyes de carácter igualmente orgánico que regulen procedimientos administrativos, como son las Leyes Orgánicas de la Contraloría General de la República y del Ministerio Público, con respecto a las cuales las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tienen un carácter supletorio. Así también, por disposición expresa del Código Orgánico Tributario, se debe reconocer a sus normas la preferente aplicación en las materias reguladas por dicho texto orgánico.

En cuanto a las normas de procedimiento incluidas en reglamentos dictados precedentemente por el Poder Ejecutivo, las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no les reconocen preferente aplicación, pero tampoco las derogan con carácter general. Esto quiere decir, según la premisa aceptada por el legislador, que esas normas reglamentarias son aplicables supletoriamente en tanto y en cuanto no hayan quedado derogadas en modo implícito por la Ley Orgánica y sean compatibles con los preceptos contenidos en esta última, habida cuenta que la Ley comentada coloca un conjunto de principios de actuación formal pero no impone un procedimiento uniforme.

A este respecto es conveniente tener presente que una gran parte de los procedimientos administrativos especiales existentes antes de la promulgación de la Ley Orgánica de referencias se encuentran regulados en instrumentos reglamentarios, ya que esto obedecía a una política legislativa, consistente en dejar a la propia Administración la normación de los procedimientos aplicables al ejercicio de sus potestades previstas en la Ley. En este sentido, se debe ver como algo positivo la existencia de

---

en relación con los procedimientos especiales, el legislador podía optar entre cuatro alternativas ensayadas en otros países: a) derogar todos los procedimientos especiales e instaurar un procedimiento uniforme, lo cual parece que era la intención original del proyectista; b) dejar en vigencia todos los procedimientos previstos en leyes y reglamentos especiales, como lo planteaba entonces el Ejecutivo Nacional; c) que la Ley Orgánica misma señalara cuáles procedimientos especiales quedarían en vigor después de su aprobación, como parecía proponer el proyecto elaborado por la Comisión de Administración Pública, en el año 1972; y d) habilitar al Poder Ejecutivo Nacional para que este último estableciera cuáles procedimientos especiales deberían quedar en vigencia y para ajustarlos a los principios establecidos en la Ley Orgánica, como se hizo en España y en Argentina. Esta última opción era de dudosa constitucionalidad. Pienso que el legislador optó por una fórmula distinta de las cuatro enunciadas, pero tomó elementos de todas ellas, y me atrevo a opinar que fue el mejor resultado. Ver: "El Procedimiento Administrativo", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, vol. IV, Caracas 1983, pp. 154 a 157. Esta publicación contiene los trabajos presentados en el "Seminario sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", organizado por dicho Instituto entre el 5 y 7 de mayo de 1981, del cual se hizo mención en nota anterior.

estas normas reglamentarias, porque ellas revelan una tendencia nacida en la Administración a reducir el campo de acción del llamado "principio de informalidad administrativa", reconocido por la jurisprudencia y la doctrina anteriores a la Ley Orgánica. Por su abundancia, me inclino a pensar que estos procedimientos reglamentarios son bastante demostrativos de la congruencia, postulada en este escrito, que se da entre la heterogeneidad de las potestades y actos de la Administración y las reglas procedimentales a ellos referidas.

Un ejemplo puede ilustrar mejor el planteamiento antes avanzado. La reglamentación de la Ley Forestal de Suelos y de Aguas es un típico ejemplo de la diversidad de procedimientos especiales, algunos de mediana y hasta de gran complejidad estructural y funcional, dictados por el Poder Ejecutivo Nacional para el ejercicio formal de las potestades administrativas previstas en esa Ley especial. Así, el Decreto Nº 3.002 del 26-12-78, publicado el 7-03-79, contentivo del Reglamento de la Zona Protectora del Area Metropolitana de Caracas, establece un procedimiento especial para el otorgamiento de permisos para la utilización de esa zona protectora. Considero que este procedimiento es compatible en su aplicación con el "procedimiento ordinario" previsto en la Ley Orgánica.

Este procedimiento se inicia con una solicitud escrita dirigida a la Dirección Zonal del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables. En esta solicitud se deben llenar ciertos requisitos en cuanto a su contenido, que simplemente vienen a complementar los requisitos previstos en el artículo 49 de la Ley Orgánica. Con respecto a esta solicitud, la Administración podrá hacer las observaciones a que se refiere el artículo 50 de la Ley. El Reglamento prevé que la Dirección Zonal pueda requerir información especial adicional y en particular, un "anteproyecto preliminar de organización de áreas" a desarrollar; esto coincide plenamente con la facultad de la Administración atribuida por el artículo 28 de la Ley y en general con la función sustanciadora del órgano administrativo, que en este caso es la Dirección Zonal citada. Según el procedimiento especial, el expediente debe ser remitido a una Comisión Interinstitucional, creada y regulada en el mismo Reglamento, para que opine sobre la solicitud de permiso en un lapso de 60 días; esta variante encuadra dentro del supuesto previsto en el artículo 54 de la Ley Orgánica, que faculta a la autoridad administrativa para solicitar de otras autoridades los documentos, informes o antecedentes que estime convenientes para la mejor resolución del asunto, sólo que esta Comisión deberá ajustarse a los lapsos señalados en el artículo siguiente de la Ley. Se advierte que la existencia e intervención necesaria de esta Comisión, compuesta por representantes de los organismos públicos involucrados, aporta un perfil funcional muy importante.

Después de sustanciado el expediente y oída la opinión de la Comisión interinstitucional, la Dirección Zonal contestará al interesado en un lapso corto (30 días laborables) si continúa el procedimiento y requiere la presentación del proyecto definitivo o niega motivadamente el permiso. Esta fórmula da lugar a una verdadera fase decisoria, compuesta por una decisión provisional y una decisión definitiva. La decisión provisional califica la permisibilidad de la actividad a desarrollar y señala los requisitos a cumplir por el interesado si desea obtener el permiso; la decisión definitiva sólo recaerá sobre un proyecto definitivo presentado por el interesado, con base en la decisión provisional. Esta articulación de la fase decisoria es compatible con el esquema flexible de fases previsto en la Ley Orgánica, sólo que la adopción de la decisión deberá adaptarse al lapso señalado en el artículo 60 de la Ley, relativo a la duración general del "procedimiento ordinario".

El Reglamento condiciona el otorgamiento del permiso a la obtención de otros permisos, autorizaciones o aprobaciones de otros organismos públicos, lo cual deberá adecuarse a lo ordenado en el artículo 31 de la Ley Orgánica, que prevé la unidad del expediente aunque en el mismo intervengan oficinas de distintos organismos

públicos. Finalmente, el Reglamento señala el contenido que debe tener el permiso, lo cual complementa la disposición general prevista en el artículo 18 de la Ley, relativa al contenido de los actos administrativos. Por lo que respecta al procedimiento de recurso, se aplicarán las normas pertinentes de la Ley Orgánica y no las del Reglamento.

#### IV. LA EFICACIA ADMINISTRATIVA EN LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

En el presente capítulo se expondrán algunas consideraciones acerca del modo como la Ley Orgánica persigue la eficacia administrativa y las manifestaciones principales de este valor en el articulado de ese texto legal.

##### IV.1. *La eficiencia administrativa*

A mi juicio, la Ley Orgánica postula, más que la eficacia la eficiencia de la actividad administrativa, entendida esta última como la optimización o grado máximo de perfección de la eficacia. Así, persigue no solamente que la actividad de los órganos administrativos alcance realmente los efectos jurídicos y materiales que le son propios, sino que estos efectos se logren con la menor utilización de recursos personales, materiales y temporales<sup>12</sup>.

Expresa el artículo 30 de la Ley lo siguiente:

“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”<sup>13</sup>.

Se interpreta con facilidad que la acción combinada de los principios enunciados en esa disposición legal conduce al concepto de eficiencia, porque la economía requiere de la menor utilización de recursos humanos y materiales para el logro del fin propuesto; la eficacia postula la satisfacción del fin; la celeridad no es otra cosa que una manifestación de la economía en relación con el tiempo invertido en cada actuación; y la imparcialidad, si bien guarda estrecha relación con la protección de la libertad e igualdad del ciudadano, postula como exigencia de óptimo funciona-

12. Según Romano Bettini, la eficiencia "...puede expresarse como la capacidad de un ente de alcanzar los propios fines empleando los medios sugeridos por la racionalidad histórica de la cual es consciente el país donde el ente opera. En otros términos, no basta para calificar como eficiente una organización, su capacidad para alcanzar sus propios fines "tout court", sino que es necesario que esto ocurra con la más racional escogencia de los medios, de los instrumentos disponibles...". A lo anterior agrega dicho autor que "...Una noción no abstracta de eficiencia administrativa debe construirse sobre la base de la problemática organizativa y productiva del tiempo en que se opera, con referencia constante al juicio, por parte de los destinatarios de la acción administrativa, sobre el resultado de la acción misma". Cfr.: *Programmazione Economica e Teoria della Efficienza Pubblico-Amministrativa*, por Romano Bettini, Dott. A. Giuffré Editore, Milano 1970, p. 8.

13. La norma contenida en el Artículo 30 de la Ley Orgánica tiene como antecedente inmediato el Artículo 29 de la Ley de Procedimiento Administrativo de España, dictada el 17 de julio de 1958, cuyo texto ha sido casi totalmente copiado por nuestro legislador: La norma de la Ley española dispone que "la actuación administrativa se desarrollará con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia", a lo cual la norma de la Ley venezolana agrega la imparcialidad. Intuyo que el antecedente remoto de estas disposiciones podría estar en la norma del Artículo 97 de la Constitución italiana de 1947, según la cual "...las dependencias públicas deben ser organizadas según disposiciones de Ley, en modo que sean asegurados el buen funcionamiento y la imparcialidad de la Administración...".

miento la exclusión de favoritismos y discriminaciones en la actuación de los funcionarios públicos. Por consiguiente, la acción combinada de estos principios se traduce en el mayor logro real de los efectos propios de la actividad administrativa, con la menor utilización posible de medios para alcanzarlos<sup>14</sup>.

#### IV.2. Racionalización de la actividad administrativa

La Ley Orgánica comentada, orientada por el principio de la eficiencia de la actividad administrativa, establece un conjunto de reglas destinadas a racionalizar dicha actividad de acuerdo con principios de técnica y organización administrativas de difundido uso en el mundo contemporáneo. Veamos algunas de esas reglas, a saber:

##### A. Información suficiente al funcionario y al ciudadano

Las disposiciones contenidas en los artículos 33 y 59 de la Ley, buscan instaurar la certeza procedimental en las relaciones entre la Administración y los ciudadanos. A tal fin, las entidades públicas deberán dictar los reglamentos internos e instrucciones de servicio que sean necesarios para dar precisión a la organización y funcionamiento de dichas entidades, así como también preparar y distribuir las publicaciones y manuales que se requieran para dar a conocer a los funcionarios y a los administrados el contenido de tales instrumentos, y en general todo lo concerniente a los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y servicios. Se busca evitar las actuaciones erráticas, las pérdidas de tiempo, el dispendio de gastos y los esfuerzos inútiles, para dar paso a una actividad racional, segura, económica, rápida e imparcial. Esta Ley proscribiera el misterio y la reticencia en el manejo de los procedimientos y trámites.

En la misma línea, la Ley Orgánica (artículo 59) garantiza a los interesados y a sus representantes el acceso al expediente administrativo, el cual podrán examinar en todo estado y grado del procedimiento y copiar o pedir copia certificada de cualesquiera documentos agregados al expediente, con la sola excepción de los documentos que sean calificados como "confidenciales" por el superior jerárquico.

La Ley exige, pues, que se aseguren los medios para una información general sobre la organización y procedimientos, así como también para dar una información particular a todos los interesados acerca de todos los asuntos que les incumban. En este aspecto, el avance en la aplicación progresiva de la Ley ha sido bastante lento, porque la estructura y trámites internos han sido desconocidos hasta para los mismos funcionarios pertenecientes a la Administración, por una parte, y por otra, porque la regla imperante hasta la promulgación de esta Ley ha sido el "carácter reservado" de los expedientes administrativos, lo cual obstaculizaba y sigue obstaculizando la correcta sustanciación de los asuntos a cargo de los órganos administrativos<sup>15</sup>.

14. Tienen relación estos principios legales con la concepción del procedimiento como "técnica administrativa", a la cual hace referencia Hildegard de Sansó. Expresa esta autora que "...De acuerdo con tal concepción el procedimiento se convierte en un medio al servicio de la Ciencia de la Administración que tiene como meta la optimización de la conducta administrativa". Cfr.: *ob. cit.*, p. 88. Según esta misma autora, se incluyen dentro del grupo de "principios que garantizan la eficacia de la actuación administrativa", los siguientes: "economía procedimental", "flexibilidad probatoria", "actuación de oficio" y "control jerárquico". Ver: *ob. cit.*, pp. 111 y sig.

15. Dispone el Artículo 54 de la Ley Orgánica de la Administración Central que "Los Archivos de la Administración Pública son por su naturaleza reservados para el servicio oficial. Para la consulta de los mismos por otros funcionarios o particulares, deberá recaer autorización especial y concreta del órgano superior respectivo". La segunda parte de esta norma ha quedado modificada por virtud de las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Señalan García de Enterría y Fernández que "...el procedimiento administrativo sigue debatiéndose, pues, entre la publicidad y el secreto, con clara ventaja para este último, a cuyo favor juegan tanto el deseo de los administradores de asegurarse una libertad

B. *Necesidad, unidad, integridad y uniformidad de los expedientes administrativos*

Con la implantación de estas reglas se busca despersonalizar los trámites, asegurar la continuidad de la actividad, coordinar con sentido unitario las actuaciones de los funcionarios públicos y de los interesados y permitir un fácil seguimiento de los asuntos iniciados o la revisión de los ya concluidos.

Exige el artículo 31 de la Ley que "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". El artículo 51 establece que "iniciado el procedimiento se procederá a abrir expediente en el cual se recogerá *toda* la tramitación a que dé lugar el asunto" (subrayado mío). Por su parte el artículo 32 prescribe que "los documentos y expedientes deberán ser uniformes, de modo que cada serie o tipo de ellos obedezcan a iguales características".

A fin de dar plena aplicación a estas reglas, considero indispensable el dictado de normas reglamentarias que orienten a los funcionarios en la confección de los expedientes administrativos. Estas normas deberán regular en modo uniforme cómo se abre el expediente; cuáles documentos deben ser agregados por el órgano sustanciador a fin de dar objeto al conocimiento del asunto; prohibir la formación acomodaticia del expediente, para impedir la sustracción o no agregación de aquellos documentos pertinentes que indiquen o demuestren hechos que desfavorezcan la posición de la Administración o de cualquier interesado; señalar los caracteres materiales del expediente, tales como continentes, foliación, articulación de folios, sucesión cronológica; elaboración de fichas, registros y archivos que permitan llegar fácilmente a cada expediente; asegurar la consulta amplia y oportuna del expediente por los interesados, etc. Esta reglamentación daría certeza al funcionario en el cumplimiento de su deber y permitiría al administrado vigilar y reclamar la correcta formación del expediente relativo a su caso.

En relación con este punto, es menester denunciar la aparición de tendencias contrarias a la plena aplicación de estas reglas. Es el caso de la Resolución N° 56 del Ministerio de Hacienda, de fecha 31-1-84, mediante la cual se declararon confidenciales todos los dictámenes emitidos por la Consultoría Jurídica de ese Ministerio<sup>16</sup>.

Esa Resolución viola flagrantemente la regla de integridad del expediente (artículo 51), según la cual este último debe recoger *toda* la tramitación a que dé lugar el asunto, y menoscaba el libre acceso al mismo que garantiza la Ley a los interesados (artículo 59). Igualmente, configura ese acto administrativo un ejercicio abusivo de la facultad que le otorga la Ley al superior jerárquico de declarar confidenciales ciertos documentos del expediente administrativo, porque tal declaración sólo puede recaer sobre determinadas piezas del expediente y con expresión de la motivación concreta que justifique tal declaración, pero nunca sobre categorías o clases de documentos, porque de tal manera se estarían aboliendo los principios antes enunciados.

También debemos denunciar la intención de algunos organismos administrativos de regular restrictivamente el derecho de acceso al expediente que tienen los interesados, mediante el establecimiento de trámites no previstos en la Ley para solicitar dicho acceso y la imposición de limitaciones arbitrarias a la oportunidad y modalidades de examinar el cuerpo del expediente. Estos intentos no sólo son violatorios del derecho acordado en el artículo 59 de la Ley, que permite al interesado examinar el expediente en cualquier estado y grado del procedimiento, sino que contradicen el

de movimientos de la que en otro caso carecerían, como la inercia de la tradición y, por supuesto, la preponderancia prácticamente total de la forma escrita...". Cfr.: *ob. cit. supra*, p. 387.

16. Publicada en la *Gaceta Oficial* de la República N° 32.909 del 1° de febrero de 1984.

propósito legislativo de facilitar una mejor sustanciación de los asuntos a cargo de la Administración.

### C. *Unificación de formas y sistemas*

En beneficio de la racionalización de la actividad de la Administración, la Ley Orgánica persigue el sometimiento a pautas uniformes de las formas de los actos y de los sistemas de tramitación. En este sentido se busca implantar los modelos de decisiones, la utilización de formularios de petición para los administrados, el uso adecuado de facsímiles de firma, la adopción de métodos expeditivos en el manejo de los asuntos, etc.

Así, en el artículo 32 se ordena a la Administración racionalizar sus sistemas y métodos de trabajo, mediante la adopción de medidas y procesos idóneos. En el artículo 35 se prevé la utilización de métodos expeditivos en los asuntos que lo justifiquen, como son los otorgamientos de copias certificadas y constancias simples; también se prevé el uso de medios de producción en serie, cuando los actos requieren motivaciones y fundamentos idénticos. En el artículo 18 se prevé el contenido general de los actos administrativos, así como también la estampación de firma por medios mecánicos que ofrezcan seguridad. En el artículo 49 se describe el contenido básico de toda petición a ser introducida por los ciudadanos ante la Administración.

### D. *Registro de presentación de documentos*

La Ley establece, en sus artículos 44 y siguientes, la existencia necesaria en cada organismo o dependencia pública de un "registro de presentación de documentos", el cual ha sido regulado por el Ejecutivo Nacional en el Decreto Nº 1.364 del 30-12-81, contenido del Reglamento de dicho registro, como un servicio de recepción, registro y remisión de documentos.

El adecuado funcionamiento de este servicio determina el momento de inicio de cada procedimiento; actualiza la obligación de proceder y tramitar que pesa sobre los funcionarios; permite computar con certeza los lapsos procedimentales; marca el orden de los asuntos; es la ocasión para el ejercicio del despacho subsanador de solicitudes defectuosas; constituye un medio para controlar el desarrollo del procedimiento y para detectar los hechos que comprometan la responsabilidad de los funcionarios intervinientes en el procedimiento.

### E. *Determinación de competencias internas*

El artículo 33 de la Ley supone el dictado de reglamentos internos que detallen la organización y procedimientos en cada organismo público. Tal exigencia está dirigida a la determinación de las competencias internas, de manera que pueda ser imputado concretamente a ciertos funcionarios el desarrollo del procedimiento en cada uno de sus actos y fases; así también, tal exigencia tiene por objeto el establecimiento preciso y cierto de las relaciones interorgánicas e intraorgánicas, así como el flujo de las mismas en el diario acontecer administrativo<sup>17</sup>.

Se trata de crear medios efectivos para el seguimiento del procedimiento en el interior del aparato administrativo, lo cual había sido sumamente difícil hasta el presente. En este sentido, podemos afirmar sin temor a equivocarnos que hasta hace muy poco se podía saber dónde comenzaba y dónde terminaba un trámite administrativo, pero no la secuencia intermedia entre estos dos extremos. Se ha de reconocer,

17. Para un estudio teórico de la reglamentación interna, se recomienda la lectura de la obra *Teoría General de la Actividad Administrativa - Organización - Actos Internos*, por Hildegard Rondón de Sansó; Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1981. Sobre la importancia de la determinación de competencias internas, ver *ob. cit. supra* de A. R. Brewer-Carías, p. 57.

sin embargo, que en los últimos años la reglamentación interna de la Administración Pública ha tenido un notable progreso, sobre todo en el ámbito de la Administración Nacional, como son los casos de la Contraloría General de la República y de algunos Ministerios.

Una clara determinación de las competencias internas y de las relaciones entre los órganos y oficinas competentes de cada organismo hace posible además el ejercicio del derecho de reclamo que confiere el artículo 3º de la Ley Orgánica a los administrados, que constituye un medio apropiado no sólo para la defensa de los derechos de los ciudadanos en el procedimiento, sino también para la detección de irregularidades administrativas que entranen el funcionamiento de la maquinaria del Estado.

#### IV.3. *Flexibilidad del procedimiento administrativo*

Se ha dicho precedentemente que el procedimiento administrativo es esencialmente un medio de acción de la Administración; que a través del procedimiento, los órganos de la Administración producen no sólo actos jurídicos ajustados al principio de legalidad, sino que proporcionan soluciones concretas a problemas del ciudadano y de la colectividad; que las formas procedimentales en tanto que medios de formación de los actos administrativos, deben ser congruentes con la heterogeneidad propia de la actividad de la Administración, la cual justifica la diversidad de procedimientos especiales; que el procedimiento es un "medio de adquisición de intereses", en el sentido que permite establecer y valorar el conjunto de situaciones particulares, colectivas y públicas que concurren en cada actuación de la Administración, con el propósito de prohiar soluciones justas y eficaces.

Pues bien, este carácter de medio de acción administrativa es lo que ha motivado al Legislador para atemperar el rigor del principio de actuación formal, a tal punto que puede afirmarse la existencia de un *principio de flexibilidad* que caracteriza al procedimiento administrativo y que ha sido acogido en diversos modos por la Ley Orgánica de referencias. No se trata del llamado "principio de informalidad administrativa"<sup>18</sup> del cual hablaban la doctrina y la jurisprudencia ya superadas, sino de una modalidad del principio formal que lo hace compatible con los requerimientos propios del dinamismo y eficacia de la Administración. Veamos entonces algunas de las principales manifestaciones de este principio.

##### A. *Medios de prueba*

El artículo 58 de la Ley Orgánica establece que "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". Salta a la vista la amplitud de medios probatorios cuya utilización es admisible en un procedimiento administrativo, pues basta que cualquier texto legal prevea alguna modalidad probatoria para que ésta sea aplicable, en principio, en los procedimientos administrativos, tanto por parte de los interesados como por la misma Administración.

18. "Antes de la vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos puede decirse que el signo característico de la Administración venezolana era el de la informalidad. . . Frente a esta situación, la Ley Orgánica cambia el panorama, y exige como principio de la actuación administrativa el formalismo. . .". Cfr.: A.R. Brewer-Carías, *ob. cit. supra*, p. 15. Con respecto al pasado, es interesante leer un fragmento de sentencia de la Corte Federal y de Casación del 7-12-1937, a saber: "...Pero, cuando la Ley no establece esas formas especiales para el acto, sino que únicamente establece la facultad de cumplir el funcionario tal o cual acto, la forma de expresión de la voluntad de la Administración Pública, puede hacerse en las condiciones que juzgue más convenientes y racionales el funcionario público que, en esa forma de expresión, demuestre claramente la voluntad de la Administración. . .".

Esta amplitud probatoria es complementada por la potestad inquisitiva que otorga la Ley Orgánica a la Administración, a la cual corresponde, de oficio o a instancia de parte, cumplir todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto. (Ver artículo 53) <sup>19</sup>.

#### B. No preclusividad y adaptabilidad de fases

Como se dijo anteriormente, la Ley Orgánica no establece una articulación de fases con sucesión preclusiva. Muy por el contrario, se desprende de los artículos 23 y 60 de dicha Ley que todo el procedimiento es hábil para efectuar actos u operaciones de sustanciación.

Según el artículo 23, quienes tengan la condición de interesados en un procedimiento "...podrán apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación". Luego, podrán ejercer el derecho de la defensa y por ende, hacer alegatos, promover y evacuar pruebas y solicitar intervención de otras autoridades competentes, en cualquier momento antes de la decisión del asunto, sin perjuicio de poderlo hacer en el procedimiento de segundo grado.

Según el artículo 60 de la mencionada Ley, "la tramitación y resolución de los expedientes no podrá exceder de cuatro meses...", pero no establece esta Ley una delimitación precisa entre la fase de sustanciación, que se abre generalmente con el mismo inicio del procedimiento, y la llamada fase de decisión. De modo que todo el lapso previsto en la Ley para la tramitación del expediente puede ser utilizado en la realización de actos de instrucción encaminados a proporcionar a la autoridad decisoria un mejor conocimiento del asunto <sup>20</sup>.

Lo anterior se encuentra en perfecta armonía con la potestad inquisitiva y con la de actuación de oficio, que le confieren a la Administración amplias facultades de sustanciación y la responsabilidad de impulsar el procedimiento en todos sus trámites (artículo 53). Destaca entonces el carácter de medio de acción administrativa que tiene el procedimiento y que lo separa de la rigidez y hermetismo del proceso judicial, ya que la autoridad administrativa tiene el deber de establecer la verdad de los hechos y producir la decisión más adecuada no sólo a los alegatos y probanzas de los interesados sino al entero supuesto de hecho real que provoca su actuación y al interés público que orienta sus pasos.

19. Hildegard Rondón de Sansó habla del "principio de flexibilidad probatoria" y dentro del mismo distingue dos aspectos: "la libertad de pruebas" y "el principio de verdad material". Ver: *Procedimiento Administrativo*, citado supra, pp. 113 y 114. M.S. Giannini sostiene que en la mayoría de los procedimientos administrativos los hechos deben ser "verificados" más que "probados", a menos que se trate de procedimientos en los cuales se haya planteado una "litis" entre el ciudadano y la Administración, como son las hipótesis de los recursos y de los procedimientos sancionatorios; esto se debe, según este mismo autor, a que el objetivo esencial del procedimiento es la "adquisición de intereses" y su posterior valoración. Afirma textualmente que "...por esto los hechos del procedimiento deben ser verificados y no probados; el rol del funcionario que decide (decidente) no es el de establecer un hecho en términos de máxima certeza posible (la llamada "verdad" de la que hablan muchos procesalistas) para darle una calificación jurídica, como haría el Juez, sino verificar y ponderar la entidad del hecho mismo, por lo cual cualquier elemento que en un proceso sería inservible, por no ser idóneo para suministrar certeza, en un procedimiento administrativo puede asumir un valor revelador primario..." Cfr.: *Diritto Amministrativo*, obra antes citada, Vol. II, p. 896.
20. La profesora Sansó señala que la flexibilidad de las fases del procedimiento administrativo es una de las características que lo diferencia netamente del proceso jurisdiccional. Ver: *Procedimiento Administrativo*, obra citada supra, p. 30. M.S. Giannini plantea la "informalidad" de la "fase instructoria" del procedimiento administrativo y critica las excesivas "esquemáticas" de la estructura procedimental. Ver: *Diritto Amministrativo*, obra citada supra, Vol. II, pp. 897 y 909.

### C. *Participación de los interesados*

La Ley Orgánica, principalmente en sus artículos 22 y 23, garantiza la mayor participación de los interesados en el procedimiento administrativo. En este sentido podemos señalar que toda persona que tuviere interés legítimo, personal y directo en relación con un procedimiento destinado a la producción o revisión de un acto administrativo particular, podrá hacerse parte en el mismo en cualquier estado de la tramitación. Se consagra así un principio de apertura del trámite, que posibilita la intervención de las partes necesarias (solicitantes y destinatarios) y de las partes eventuales (coadyuvantes, cointerésados y opositores) en todas las etapas procedimentales, tanto de primer grado como de segundo grado. Esta apertura se extiende a todas las demás autoridades y organismos públicos cuya competencia esté relacionada con el asunto que es objeto del procedimiento.

Por lo que respecta a la formación de actos administrativos generales, la Ley Orgánica comentada no prevé la existencia de pautas procedimentales, es decir, no ha tenido el propósito de crear un "procedimiento preceptivo", salvo en lo que respecta al deber de publicación. Sin embargo, en forma analógica pudiera exigirse a los órganos de la Administración dar participación a los ciudadanos (simples interesados) en la elaboración de las normas o actos generales que les conciernan, con lo cual no sólo se otorgaría un beneficio a los particulares, garantizador de su esfera de libertad, sino que también permitiría a la Administración la adquisición o conocimiento del mayor cúmulo de intereses afectados con la adopción de los actos generales, a fin de propiciar la formulación de instrumentos eficaces.

### D. *Continuación de oficio*

De acuerdo con la mencionada concepción del procedimiento como medio de acción administrativa, el artículo 66 de la Ley Orgánica da la facultad a la Administración de continuar la tramitación del procedimiento aunque los interesados hayan desistido (artículo 63) o se haya cumplido el supuesto para la declaratoria de perención (artículos 64 y 65), si razones de interés público lo justifican. Esta previsión legal remarca el carácter del procedimiento como instrumento de la autoridad para el logro de sus fines y lo separa de su finalidad de servir de garantía de los derechos del particular. Igualmente, configura esta facultad una modalidad derivada de la potestad de actuación de oficio establecida en la Ley (artículo 53), según la cual corresponde a la autoridad administrativa impulsar el procedimiento en todos sus trámites, aunque el mismo haya sido iniciado a instancia de particulares.

### E. *Logro del fin*

Con el auxilio de la interpretación sistemática de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y de la aplicación supletoria de otras normas del ordenamiento jurídico, podemos señalar la existencia del llamado principio del "logro del fin", según el cual el cumplimiento de las formas procedimentales debe estar subordinado a la finalidad substancial que ellas persiguen, de manera que la falta de cumplimiento de alguna de ellas o su defectuosa ejecución no siempre acarrea la anulabilidad del procedimiento, a menos que se trate de la omisión de requisitos esenciales o que se vulnere el orden público inherente al procedimiento<sup>21</sup>.

21. La denominación del principio del "logro del fin" ("raggiungimento dello scopo") es propuesta por M. S. Giannini, quien la elabora a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado de Italia y de la teoría del Derecho Procesal Civil. Según este autor, para la aplicación del principio "...se requieren dos elementos: un vicio o una irregularidad (o como quiera que sea un defecto del acto o del procedimiento) y un resultado práctico que debe consistir en la eliminación efectiva (a través de los efectos) de la relevancia del defecto".

En este sentido, conviene hacer mención aquí del principio consagrado en el artículo 229 del Código de Procedimiento Civil. Según esta norma, "los jueces procurarán la estabilidad de los juicios, evitando o corrigiendo las faltas que puedan anular cualquier acto del procedimiento. A lo cual se agrega que "...Esta nulidad no se declarará sino en los casos determinados por la Ley, o cuando haya dejado de llenarse en el acto alguno de los requisitos esenciales a su validez". Esta disposición legal pone de relieve que aún en el ámbito rígido del proceso jurisdiccional, las irregularidades procedimentales acarrearán la consecuencial nulidad sólo en hipótesis de relativa gravedad, es decir, cuando la Ley misma señale dicha nulidad o se hayan infringido requisitos esenciales del procedimiento. Fuera de esas hipótesis, el legislador se inclina en favor de la preservación de los procedimientos y de los actos resultantes de los mismos.

Si ello es así en el procedimiento judicial, con mayor razón debe sostenerse que las irregularidades del procedimiento administrativo acarrearán su nulidad o anulabilidad, según los casos, sólo cuando se trate de hipótesis graves que afecten esencialmente al acto definitivo; habida cuenta del carácter de medio de acción administrativa que tiene el procedimiento, como se ha dicho precedentemente. En modo similar, si en el procedimiento judicial la autoridad debe procurar la estabilidad del mismo, con mayor razón la autoridad administrativa debe estar facultada para corregir o subsanar los defectos que afecten el procedimiento en grado no esencial<sup>22</sup>.

Son numerosas las hipótesis de irregularidad frente a las cuales la doctrina y la jurisprudencia del derecho administrativo han concebido justificaciones teóricas destinadas a preservar la estabilidad bien sea de actos procedimentales o de actos definitivos. Podemos hacer mención, como ejemplos, de los "actos implícitos", es decir, aquellos que no tienen expresión formal propia sino que están contenidos en el contexto formal de un acto continente; las llamadas "conversiones", o sea, aquellos casos de actos que legalmente no pueden tener el efecto derivado de su apariencia, por no llenar los requisitos esenciales, pero a los cuales se les pueden reconocer los efectos de otras figuras legales cuyos requisitos satisfacen; las "equivalencias de actos", según las cuales a ciertos actos se les pueden reconocer los efectos prácticos de otros, a fin de mantener la estabilidad de la actuación administrativa; las denominadas "irregularidades no invalidantes", concepto que muchos autores utilizaron para disminuir la importancia de los defectos de forma. En esta misma enumeración ejemplificativa puede ser incluido el llamado "principio de conservación del acto administrativo", recogido en el artículo 21 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, según el cual "...si el vicio afectare sólo a una parte del acto administrativo, el resto del mismo, en lo que sea independiente, tendrá plena validez"<sup>23</sup>.

Cfr.: *Diritto Amministrativo*, citado supra, Vol. II, p. 941. Hildegard de Sansó trata este principio en su *Procedimiento Administrativo*, citado supra, pp. 91 y 92.

22. García de Enterría y Fernández relacionan esta materia con el "...tema capital de valoración de los vicios de forma o de procedimiento...", el cual ha sido ampliamente tratado por la jurisprudencia española. Dicen esos autores que "...la valoración debe hacerse en función de la incidencia del vicio o defecto en la decisión de fondo, de modo que cuando se compruebe que ésta hubiera permanecido la misma en todo caso, resultará improcedente, por contrario al principio de economía procesal, declarar la nulidad de lo actuado y reproducir el trámite viciado u omitido..." Cfr.: *Curso de Derecho Administrativo*, citado supra, Tomo II, p. 380. Además de lo expresado, Tomás Ramón Fernández señala categóricamente "...la escasísima virtud anulatoria del vicio de forma en el Derecho Administrativo y el modestísimo lugar que ocupa dentro de la teoría de las nulidades en esta rama singular del Derecho...", lo cual obedece, según este autor, fundamentalmente al "...carácter subordinado e instrumental de las formas..." Cfr.: *La Nulidad de los Actos Administrativos*, por Tomás Ramón Fernández, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1979, pp. 42 y 50.
23. Véase: Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, citado supra, Tomo II, p. 381. M. S. Giannini, *Diritto Amministrativo*, citado supra, Vol. II, p. 940. Aldo Sandulli, *Manuale de Diritto Amministrativo*, Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Napoli, 1970, pp. 421 a 423.

En relación con este mismo principio del "logro del fin", puede ser mencionada la potestad convalidatoria de la Administración, reconocida en el artículo 81 de la Ley Orgánica, la cual puede ser válidamente utilizada como medio para mantener la estabilidad de los procedimientos defectuosamente realizados.

Por la importancia práctica que ha tenido el tema de la notificación de los actos administrativos, es útil comentar también las soluciones jurídicas que han sido concebidas frente a las cuestiones surgidas de ese tema.

Así, el Artículo 74 de la Ley Orgánica expresa que "...las notificaciones que no llenen todas las menciones señaladas en el artículo anterior se considerarán defectuosas y no producirán ningún efecto". Se refiere esa disposición a las notificaciones incompletas que dificultan el ejercicio del derecho de defensa del ciudadano. Pues bien, en esta hipótesis el legislador sanciona este vicio con la ineficacia jurídica de la notificación, lo cual trae como consecuencia la no exigibilidad del acto administrativo y la suspensión de lapso de caducidad de los recursos pertinentes. Empero, el defecto en la notificación no invalida el acto mismo, el cual asumirá la plenitud de sus efectos en el momento que sea subsanada la notificación. Se observa que el legislador reguló las consecuencias de este defecto formal en atención al fin de la notificación, la cual tiene por objeto poner al ciudadano en conocimiento del acto que le interesa para que le dé cumplimiento oportuno o ejerza en tiempo hábil el derecho de impugnar el mérito o legalidad del mismo.

En armonía con lo anterior, numerosos autores y la jurisprudencia de nuestro máximo tribunal han adoptado el criterio de suplir la notificación con el conocimiento inequívoco del acto que pueda ser demostrado mediante la conducta de sus destinatarios; así como también, con el ejercicio eficaz del derecho de defensa que hayan hecho los destinatarios del acto, a pesar del defecto en la notificación<sup>24</sup>.

Se advierte que en las hipótesis mencionadas prevalece el principio del "logro del fin", que se manifiesta en la subordinación del cumplimiento de las formas de la notificación al objetivo primordial de propiciar el oportuno y eficaz ejercicio del derecho de defensa. Si este último objetivo es efectivamente logrado, por ese mismo hecho, quedará subsanado el defecto en la notificación.

#### IV.4 *Reforzamiento de los principios inquisitivo y de actuación de oficio*

La ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha atribuido la íntegra conducción del procedimiento y el impulso del mismo a la Administración Pública, con lo cual concede a la autoridad un medio de acción eficaz. En consonancia con esto, la Ley refuerza las facultades de la Administración para inquirir los hechos e identificar los intereses involucrados en cada situación.

Con este propósito el Artículo 53 de dicha Ley, repetidamente citado en esta exposición, dispone que "la Administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites". Esta disposición es complementada con el deber impuesto a la autoridad a la que corresponda la tramitación del expediente de recabar de otros organismos los documentos, informes o antecedentes que coadyuven a la mejor resolución del asunto (Artículo 54). En igual sentido, la Ley Orgánica impone a los administrados

24. En sentencia de fecha 5 de junio de 1981, la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, ante la incertidumbre sobre la fecha de notificación de una planilla de liquidación de impuestos, computó el lapso para la interposición del recurso administrativo respectivo desde la fecha de cancelación de la planilla y consideró que al recurrente no se le había desconocido su derecho de defensa por no haber sido notificado, ya que pudo ejercer su recurso oportunamente. Cfr.: *Jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia*, por Oscar Pierre Tapia, junio de 1981. Véase: *La Nulidad de los Actos Administrativos*, por Tomás Ramón Fernández, citado supra, pp. 35 y 36.

la obligación de facilitar a la autoridad competente la información de que dispongan, cuando ello sea necesario para tomar la decisión correspondiente y les sea requerido por escrito (Artículo 28); así como también, la de comparecer ante las oficinas públicas, previa notificación, para la tramitación de los asuntos en que los administrados tengan interés (Artículo 29).

Se ha de hacer notar que esta potestad inquisitiva y el impulso oficioso de la actividad deben obrar no sólo cuando se trata de procedimientos en los cuales la carga de la prueba corresponda a la autoridad, sino también cuando se trate de procedimientos en los cuales la prueba de los hechos corresponde al interesado, como son aquellos iniciados por solicitud de los administrados y destinados a crear situaciones de ventaja en su favor. En estos últimos la Administración debe conducir la tramitación e indicarles o requerirles a los solicitantes los documentos e informaciones que deben suministrar si desean obtener lo solicitado<sup>25</sup>.

En esta misma dirección de reforzamiento de las potestades mencionadas, la Ley Orgánica ha previsto la posibilidad de que la Administración, cuando lo considere conveniente, pueda seguir un "procedimiento sumario" para dictar sus decisiones (Artículo 67). Aunque la Ley no describe este procedimiento, se entiende que se trata de un trámite abreviado, oficioso y con instrucción reservada, apropiado para afrontar situaciones de urgencia.

Al adoptar este procedimiento, la autoridad asume con plena responsabilidad los resultados del mismo y la integridad de la carga probatoria (ver Artículo 69). Es una manifestación extrema de los principios inquisitivo y de actuación de oficio, que debe ser empleada con suma prudencia, sobre todo si se tiene en cuenta que ella restringe ostensiblemente el ejercicio del derecho de defensa del particular<sup>26</sup>.

La posibilidad general de hacer uso de esta modalidad procedimental no existía antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de referencias, razón por la cual puede afirmarse con seguridad que constituye una innovación legislativa. Hago

25. Sobre esta materia se recomienda la lectura del trabajo del Dr. Allan R. Brewer Carías sobre la carga de la prueba. Ver: "La Carga de la Prueba en el Derecho Administrativo", por A. R. Brewer-Carías, en *Revista de Control Fiscal* Nº 81, Caracas, 1976, pp. 23 a 52. También en *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, citada supra, pp. 257 a 262 y 312 a 316. M. S. Giannini señala que la autoridad administrativa "...no puede limitarse a aceptar los hechos como le son presentados por los interesados (introdutores de intereses), sino que además debe adquirir también otros hechos, que los interesados omitan...", aunque esto último no sea hecho maliciosamente. Agrega: "...De aquí el principio, que rige el procedimiento administrativo en todas las legislaciones, de la obligación de la autoridad decisoria (decidente) de adquirir en el procedimiento el *máximo número de hechos*. De aquí el papel de la instructoria, bajo el aspecto funcional, como momento del procedimiento destinado a la adquisición de los hechos...". Más adelante indica que esta labor de adquisición "...consiste en la verificación de los hechos introducidos en el procedimiento, en la identificación de otros hechos y en la elaboración de estos hechos en modo que sean valorables..." Cfr.: *Diritto Amministrativo*, citado supra, Vol. II, p. 892. Ver también en el *Procedimiento Administrativo*, por Hildegard de Sansó, citada supra, p. 115; García de Enterría y Fernández, *ob. cit. supra*, Tomo II, pp. 403 y sig.
26. La escasa atención que le dedican los principales comentaristas de la Ley Orgánica al "procedimiento sumario" remarca el misterio existente acerca de esta figura. Véase: *Procedimiento Administrativo*, por Hildegard de Sansó, citada supra, pp. 168 y 248; *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, por A. R. Brewer-Carías, citada supra, pp. 307 a 309. Ambos autores coinciden en que en este procedimiento se debe dar audiencia al interesado antes de la decisión, como garantía mínima del derecho de defensa. El "procedimiento sumario" parece inspirado por la Ley de Procedimiento Administrativo de España. Sin embargo, creo que la formulación legislativa prevista en los Artículos 67 y siguientes de nuestra Ley Orgánica se separa netamente de su modelo original, que parece ser el llamado "procedimiento de urgencia" del Artículo 58 de la Ley española, a juzgar por lo que afirma el autor español Jesús González Pérez, en relación con las garantías de ese procedimiento en España: "...El procedimiento de urgencia se regirá por las normas generales. Los trámites serán los mismos que existirían si no se hubiese declarado la urgencia". "...La única especialidad es que se reducirán a la mitad los plazos..." Cfr.: *El Procedimiento Administrativo*, por Jesús González Pérez, Publicaciones Abella, Madrid, 1964, p. 594.

votos para que esta vía sea objeto de una adecuada reglamentación que permita el uso de la misma en forma justificada y eficaz. En el presente, desconozco que se haya utilizado alguna vez esta modalidad, en Venezuela.

#### IV.5 *Globalidad de la decisión administrativa*

La Ley Orgánica establece la facultad y el deber de la Administración de inquirir, valorar y proveer sobre la totalidad de los hechos e intereses surgidos con relación a un determinado asunto, aunque los mismos no hayan sido traídos al procedimiento por los solicitantes. Se confirma una vez más ese carácter de "medio de adquisición de intereses" que le ha sido atribuido al procedimiento administrativo por Massimo Severo Giannini y del cual se ha hecho mención anteriormente.

En efecto, en el Artículo 62 de la Ley se prevé que "el acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación". El Artículo 89 *ejusdem* es mucho más preciso, al establecer que "el órgano administrativo deberá resolver todos los asuntos que se someten a su consideración dentro del ámbito de su competencia o que surjan con motivo del recurso, aunque no hayan sido alegados por los interesados".

Estas normas excluyen el carácter dispositivo en los alcances de la sustanciación y decisión de los procedimientos administrativos y ponen una clara diferencia entre estos últimos y el proceso jurisdiccional. En igual sentido, tal y como ha sido señalado por los comentaristas de la Ley, estas normas permiten la "reformatio in peius" en los procedimientos administrativos de revisión; vale decir, que con ocasión de decidir un recurso administrativo interpuesto por el particular, puede la Administración empeorar su situación, ya que el poder de revisión se extiende a todos los elementos de hecho y de derecho inherentes a cada caso<sup>27</sup>.

Considero entonces que estas pautas legislativas vienen a reforzar el ejercicio de la autoridad y a darle un instrumento para buscar la eficacia, más que a proporcionar una garantía a los derechos de los administrados.

#### IV.6 *Incremento de la prerrogativa de revisión de los actos administrativos*

La Ley Orgánica examinada no sólo reconoce con amplitud la potestad de la Administración Pública para revisar la legalidad y mérito de los actos administrativos por ella dictados, de oficio o por la vía de recurso, a lo cual dedica un título completo (ver Título IV), sino que aumenta el alcance de esta prerrogativa al constituir al recurso de reconsideración administrativa como requisito para la interposición del recurso jerárquico, pasando la reconsideración a tener carácter obligatorio para el ciudadano recurrente y no carácter sólo facultativo, como era considerado antes de la promulgación de la Ley Orgánica por la doctrina y jurisprudencia nacionales.

Se deriva el mencionado carácter obligatorio de lo dispuesto en el Artículo 95, según el cual "el recurso jerárquico procederá sólo cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración". Al parecer, esta disposición tuvo origen en el Proyecto de Ley de Pro-

27. Véase: A. R. Brewer-Carías, *ob. cit. supra*, p. 94; Hildegard Rondón de Sansó, *ob. cit. supra*, p. 256. García de Enterría y Fernández señalan que "...el principio de congruencia tiene también un lugar en el ámbito del procedimiento administrativo, si bien la congruencia de la resolución final se mide en función, no sólo de lo alegado y pretendido por los interesados, sino también de lo que resulta del expediente mismo con independencia de aquellas pretensiones...". No obstante lo anterior, dichos autores manifiestan dudas acerca de la posibilidad sin límites de *reformatio in peius* en el procedimiento administrativo de recurso, con base en la jurisprudencia de los tribunales españoles. Véase: E. García de Enterría y T. R. Fernández, *ob. cit. supra*, Tomo II, pp. 410-411 y 435 a 440.

cedimientos Administrativos presentado por la Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública (CRIAP), en el año 1977<sup>28</sup>.

En relación con este asunto, debe ser mencionado también el precepto contenido en el Artículo 96 de la Ley Orgánica, el cual prevé el recurso jerárquico (impropio) contra las decisiones de los órganos superiores de los institutos autónomos, para ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la Ley. Esta disposición tiene el efecto práctico y legal de eliminar, en la generalidad de los casos, el recurso contencioso administrativo directo contra los actos de los institutos autónomos sujetos a la tutela del Ejecutivo Nacional, a fin de subordinar en mayor medida la actividad de dichos institutos.

Este incremento de la prerrogativa de revisión de la Administración Pública ha sido severamente criticado por los comentaristas de la Ley Orgánica, quienes han visto en ello un retroceso de la legislación garantizadora de los derechos de los ciudadanos frente a la Administración<sup>29</sup>. En efecto, se ha considerado que las innovaciones comentadas lejos de facilitar a los ciudadanos el ejercicio del derecho de impugnar los actos administrativos contrarios a derecho, dificultan y hacen más oneroso el camino a recorrer para obtener un veredicto del órgano jurisdiccional competente, habida cuenta de la tendencia de los funcionarios ejecutivos a no rectificar las decisiones de la Administración.

Ciertamente, las normas contenidas en los Artículos 95 y 96 de la Ley Orgánica representan un respaldo del legislador a la autoridad ejecutiva, que no se traduce en una mayor garantía de la libertad del particular.

#### IV.7 Legitimación del despacho subsanador<sup>30</sup>

En sus Artículos 5 y 50, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé la posibilidad de que la Administración notifique al ciudadano solicitante la falta de alguno de los requisitos formales que debe llenar el escrito de solicitud, según el Artículo 49 *eiusdem*, o la omisión, defecto o error incurridos en la elaboración y presentación de dicho escrito, a fin de que el particular proceda a subsanarlos dentro de los lapsos señalados en esas disposiciones o manifieste su disconformidad mediante la interposición del recurso jerárquico.

Esta especie de subprocedimiento, que puede surgir en la fase inicial del procedimiento ordinario, tiene por objeto facultar a la Administración para responder la solicitud, antes de entrar a conocer sobre el fondo de la misma, a fin de propiciar la corrección de los defectos de forma que la afecten y evitar así las pérdidas de

28. Se explica en la Exposición de Motivos de ese Proyecto de la CRIAP que el mismo "... está concebido, no sólo para aplicarse al estado presente de la Administración, sino también a la estructura desconcentrada que será imperioso desarrollar...". Por ello el sistema de recursos que presentamos difiere del proyecto inicial de la CAP y del aprobado por el CAJAP. En efecto, en el proyecto que presentamos se prevé que la decisión de todo funcionario, ubicado a nivel local, regional o central, podrá ser objeto de recurso de reconsideración y no solamente las decisiones de aquellos funcionarios que ponen fin a la vía administrativa, como se establece en el Proyecto CAJAP". Véase además el Artículo 103 del Proyecto CRIAP. Sin embargo, se debe advertir que según este Proyecto CRIAP, el recurso jerárquico procedía automáticamente si el funcionario ante el cual se solicitaba la reconsideración decidía no modificar el acto recurrido, según lo preveía el Artículo 104 de ese instrumento.

29. Véase: Hildegard de Sansó, *ob. cit. supra*, pp. 276 y 277; A. R. Brewer-Carías, *ob. cit. supra*, p. 345. Sobre el recurso jerárquico "impropio", véase: "El Recurso Jerárquico Impropio en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", por Jesús Caballero Ortiz, en publicación antes citada del *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV, pp. 159 a 177 (en especial 177).

30. Esta denominación se inspira en la del "despacho saneador", institución procesal similar consagrada en el Código del Proceso Civil Brasileño, dictado mediante Decreto-Ley en el año 1939 y reformado en 1973. Véase: Código de Processo Civil Brasileiro, Decreto-Lei Nº 1603 del 18 de setembro de 1939; Lei Nº 5869 de 11 de Janeiro de 1973; Artículos 293 a 296.

tiempo y de esfuerzo que significaría el dejar transcurrir el entero procedimiento y emitir una decisión final desestimatoria por motivos meramente formales.

Esta modalidad no era desconocida antes de la promulgación de la Ley Orgánica, pero ella no pasaba de ser una práctica informal que se concretaba generalmente en la devolución del escrito presentado o en un requerimiento verbal de documentación adicional. Hoy en día constituye una articulación procedimental que legitima la práctica administrativa, pero al mismo tiempo le da garantías al administrado de que su solicitud será recibida y tramitada cuando sean subsanadas las irregularidades formales o, en su defecto, de que podrá impugnar la negativa de la Administración a darle curso a la petición.

Con similar sentido, el Artículo 44 de esa Ley ordena a los funcionarios del servicio de registro de presentación de documentos advertir a los interesados de "...las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin que puedan negarse a recibir la documentación...". El cumplimiento de este deber de la Administración permite evitar las pérdidas de tiempo y de esfuerzo aún antes de la expedición de un despacho subsanador, pero sin que ello signifique la legitimación del abuso de los funcionarios de "taquilla", que se niegan a recibir las solicitudes y escritos de los administrados, en menoscabo de los derechos de petición y de defensa que les otorga la Constitución.

#### VI.8 *Fundamentación general de la potestad de autotutela*

Si bien es cierto que la doctrina y la jurisprudencia nacionales habían reconocido desde hace bastante tiempo la llamada "potestad de autotutela" de la Administración, no es menos cierto que antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica existían dudas acerca del alcance de esta potestad y de su aplicabilidad en algunas áreas de la legislación administrativa. Hoy en día dicha potestad tiene un indudable fundamento legal expreso, de carácter general en relación con la actividad de la Administración Pública, y abarca todas las manifestaciones de la prenombrada potestad<sup>31</sup>.

Consiste la mencionada prerrogativa en la posibilidad que tiene la Administración Pública de asegurar, por sí misma y sin la intervención de los órganos de Poder Judicial, la estabilidad y cumplimiento de sus actos de autoridad; precisamente, por ser tales actos emanación del Poder Público que representan los órganos de la Administración. Desde esta perspectiva, quedan comprendidas dentro de esta potestad genérica de autotutela las potestades de revocación de oficio, de convalidación y de ejecución de los actos administrativos<sup>32</sup>.

31. Ha afirmado la Corte Suprema de Justicia que "...la facultad de la autoridad administrativa para actuar en tal sentido (revocación de un acto) está contenida en el principio de la autotutela de la Administración Pública, que da a ésta poderes para revocar o modificar los actos administrativos que a su juicio afecten el mérito o la legalidad de los casos por ellos contemplados. En este sentido tiene establecido la doctrina que "las decisiones administrativas relativas a la supresión o modificación de actos anteriores deben ser acatadas por todos los órganos de la administración y su obediencia se impone a los particulares, sin perjuicio del derecho que corresponde a quienes se consideren agraviados de pedir a los tribunales competentes que se declare la nulidad de la revocación o reforma, lo que implicaría el mantenimiento del acto anterior incólume..." Cfr.: "Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 2 de noviembre de 1967", *Gaceta Forense* N<sup>o</sup> 58, 1967, pp. 41 a 46. Aunque la doctrina venezolana del derecho administrativo comenzó a hablar de la "potestad de autotutela" en tiempos recientes, desde hace muchos años ha reconocido la presunción de legitimidad del acto administrativo, la ejecutoriedad inherente al mismo y las facultades revocatoria y convalidatoria de la Administración. Véase las obras generales de los profesores Eloy Lares Martínez y Allan R. Brewer-Carías.

32. "Tal poder, que puede decirse de *autotutela* de los derechos e intereses de la Administración Pública, tiene el mismo fundamento de la ejecutoriedad de los actos administrativos: la voluntad del Estado, como se impone por fuerza propia, cuando sostiene la legitimidad de los propios actos y pretende su ejecución, así se impone igualmente en modo unilateral, cuando declara ilegítimo alguno de tales actos y hace caer su eficacia". Cfr.: *Curso de Derecho*

A. *Potestad revocatoria*

El Artículo 82 de la Ley Orgánica dispone que “los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular, podrán ser revocados en cualquier momento, en todo o en parte, por la misma autoridad que los dictó o por el respectivo superior jerárquico”. Se refiere esta norma a la facultad que tiene la Administración de revocar los actos administrativos por ella dictados, bien sea por razones de mérito o por razones de legalidad, es decir, porque no den satisfacción al interés público (inoportunidad, inconveniencia) o porque sean contrarios a derecho, con excepción de aquellos actos que hayan dado lugar a derechos adquiridos para algún ciudadano o particular. Sin embargo, no precisa esta norma en qué momento pueden considerarse adquiridos los mencionados derechos<sup>33</sup>.

El Artículo 83 de la Ley Orgánica 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”. Mientras que en el Artículo 19 *eiusdem* se enumeran con carácter limitativo los supuestos de nulidad absoluta de actos adminis-

*Administrativo*, por Guido Zanobini; Dott. A. Giuffré Editore, Milano, 1958, Volume Primo, p. 319. “...La autotutela está limitada generalmente al campo de las relaciones de derecho público, pero es una figura de límites algo inciertos y tiene manifestaciones múltiples y variadas. Entre éstas deben ser recordados algunos poderes con carácter general: los poderes de anulación de oficio, de remoción y de convalidación de actos inválidos, como también (casi ciertamente) el poder de decisión de los recursos administrativos, así como el de revocación de los actos administrativos con respecto a los cuales no se considere conforme a derecho la prosecución de su operatividad, y el poder de suspensión de aquellos cuya operatividad deba ser interrumpida temporalmente. Otras importantes manifestaciones de autotutela no tienen carácter general y no son admitidas fuera de los casos previstos en la Ley: entre ellas la posibilidad de ejecución forzada (directa o indirecta, según los casos), cuando los obligados no cumplan sus propios deberes frente a la Administración y no presten observancia a los actos administrativos ejecutivos; como también aquella de disponer y dar ejecución a las necesarias medidas reestablecedoras en caso de transgresiones por parte de los administrados de derechos reales públicos de la Administración; son también seguramente manifestaciones de autotutela los actos de determinación de contravenciones, así como los que conminan sanciones administrativas o disponen medidas cautelares en espera de la conclusión de procedimientos sancionatorios”. Cfr.: Aldo Sandulli, *ob. cit. supra*, p. 132. Para un estudio sistemático de la autotutela de la Administración Pública se recomienda: García de Enterría y Fernández, *ob. cit. supra*, Tomo I, pp. 407 a 449.

33. Ha dicho la Corte Primera de lo Contencioso-Tributario “...que la estabilidad de los actos administrativos es una necesidad de esencia finalista para el ordenamiento jurídico, tanto para la eficacia del acto (principio del *favor acti*) como para la seguridad jurídica, y es por ello que se ha establecido un lapso preclusivo de seis meses para la impugnación de los actos administrativos, transcurridos éstos el acto deviene firme y no es impugnabile en vía jurisdiccional, último y definitivo control para éstos conforme a nuestra Constitución. Este lapso preclusivo de caducidad para la impugnación en vía jurisdiccional (que de acuerdo a la teoría del *acto consentido* lo hace inatenable por el particular destinatario del mismo) hace que también su revocación como principio general sólo pueda serlo en momentos en los cuales sea todavía posible la anulación contencioso-administrativa de la decisión que la Administración pretende revocar: es decir los seis meses a partir de la notificación del mismo (Artículo 134 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia). Lo contrario —que la Administración pudiera, anular sin más las decisiones ilegales que hubiera adoptado— sería reconocer a los órganos administrativos poderes más amplios que los del Juez, constitucionalmente encargado de velar por el respeto del principio de legalidad”. Sentencia del 31-03 82, publicada en la *Revista de Derecho Público*, Caracas, 1982, Nº 10, p. 148. Este fallo parece seguir la jurisprudencia tradicional del Consejo del Estado francés en la materia. Esta orientación es seguida en dictámenes poco recientes de la Procuraduría General de la República. La Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, en varias sentencias, ha sostenido la tesis de que el acto administrativo es revocable mientras no sea firme, es decir, mientras no hayan caducado o no se hayan agotado los recursos administrativos y jurisdiccionales utilizables. Ver: Sentencia de la Corte Federal del 15-06-56 y *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, por Allan R. Brewer-Carías, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pp. 141 a 143.

trativos. En estas hipótesis no existe para la Administración el límite infranqueable de los derechos adquiridos del particular, porque los mismos no podrían tener por base actuaciones administrativas viciadas de nulidad radical.

Aunque la doctrina del derecho administrativo había proclamado la existencia de la potestad revocatoria ex officio de la Administración y algunas sentencias de nuestros tribunales habían reconocido su existencia, subsistían dudas acerca de los alcances de la aplicabilidad de esta facultad cuando ella no era expresamente atribuida por una disposición legal. Más aún, siguiendo una tendencia de corte procesalista, algunos fallos judiciales llegaron a sostener que, a falta de norma especial, tal facultad sólo podía ser ejercida como consecuencia del oportuno ejercicio de los recursos administrativos por parte del interesado<sup>34</sup>. Con la aprobación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos queda fuera de toda duda la existencia y alcances de esta facultad general de revocatoria derivada del principio de autotutela de la Administración.

Se debe señalar también que a pesar del hecho de haber admitido la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia la aplicabilidad de la distinción entre nulidad absoluta y nulidad relativa (anulabilidad) y sus diversos efectos a los supuestos de ilegalidad de los actos administrativos, hubo ciertas voces disidentes que se oponían a la plena revocabilidad de un acto viciado de nulidad absoluta, porque aún en esta hipótesis señalaban el límite de los derechos adquiridos del particular. Con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica comentada se consolida legalmente esta distinción de origen doctrinal y queda fortalecida, a la vez que regulada, la potestad revocatoria. En especial, por lo que respecta a los supuestos de ilegalidad grave y trascendente<sup>35</sup>.

#### B. Potestad convalidatoria

Establece el Artículo 81 de la Ley Orgánica que "la Administración podrá convalidar en cualquier momento los actos anulables, subsanando los vicios de que adolezcan". Excluye la Ley de esta posibilidad a los actos absolutamente nulos.

La facultad de convalidar un acto administrativo que adolezca de un defecto que lo haga anulable es también una manifestación de la prerrogativa de autotutela de la Administración, la cual, frente a un acto viciado de nulidad relativa puede optar entre subsanar el defecto o extinguir el acto mediante el ejercicio de la facultad de revocación. En ambos casos, la Administración resuelve por sí sola la irregularidad existente y restablece la plenitud del principio de legalidad.

Esta facultad de convalidar puede ser ejercida bajo las diversas modalidades estudiadas por la doctrina, como son la sanatoria del defecto, la ratificación del acto dictado por funcionario incompetente y la conversión del acto en otro que sea compatible con el ordenamiento jurídico<sup>36</sup>.

Sin embargo, no obstante que la convalidación, por su misma naturaleza, está referida a hechos o relaciones jurídicas del pasado, se ha de advertir que ella no podría tener efecto retroactivo si con esto se lesionaran derechos o intereses particulares. Esta limitación, sostenida por la doctrina, se inspira en la seguridad jurídica y es con-

34. Véase: "Sentencia de la Sala Político-Administrativa del 18-03 69", publicada en *Gaceta Forense* N° 63, 1969, pp. 228 a 235. *Instituciones Fundamentales...* de A. R. Brewer-Carías, antes citada, p. 143.

35. Voto salvado del Magistrado Martín Pérez Guevara con respecto a sentencia de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, de fecha 11-12-75. Jurisprudencia Ramírez y Garay, año 1975, cuarto trimestre, pp. 617 y sig.

36. Véase: "Las potestades de la Administración en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", por Hildegard Rondón de Sansó, publicado en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV, citado supra, p. 73.

gruente con la limitación impuesta a la facultad de revocación de oficio frente a la existencia de derechos adquiridos por particulares<sup>37</sup>.

El Artículo 84 de la Ley prevé que "la Administración podrá en cualquier tiempo corregir errores materiales o de cálculo en que hubiese incurrido, en la configuración de los actos administrativos". Esta facultad si bien no está referida al fondo de los actos sino sólo a su apariencia, viene a completar los atributos derivados de la autotutela.

### C. Potestad de ejecución

En consonancia con los atributos de ejecutividad y de ejecutoriedad del acto administrativo, consagrados en los Artículos 8 y 87 de la Ley Orgánica, en los Artículos 79 y 80 *eiusdem* se atribuye con carácter general a la Administración la potestad de ejecución forzosa de sus actos de autoridad, frente a la resistencia que puedan oponer a su ejecución los destinatarios. Igualmente, se prevén las modalidades que podrá adoptar el ejercicio de esa potestad.

El Artículo 79 es sumamente claro al establecer que "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". Constituye esta posibilidad la expresión máxima de la autotutela de los órganos administrativos y, por vez primera en Venezuela, esta prerrogativa aparece recogida en una norma legal de carácter general, no obstante que ella estuviera prevista en algunas normas especiales y que la doctrina nacional, no tanto así la jurisprudencia, le hubiera dado su reconocimiento.

El Artículo 80 establece los medios de realización de la ejecución forzosa mencionada. Prevé la llamada "ejecución indirecta", cuando se trate de actos que no deban ser ejecutados personalmente por el obligado; y las denominadas "multas compulsivas", cuando se trate de actos de ejecución personal. Se ha de destacar que esta posibilidad de imponer multas sucesivas al administrado hasta de Bs. 10.000 cada una, a fin de vencer su rebeldía, es una innovación de esta Ley, que coloca en manos de la autoridad administrativa un poderoso instrumento de coerción, hasta ahora no utilizado.

Antes de la vigencia de esta Ley Orgánica, la mayoría de las manifestaciones de la potestad de autotutela de la Administración no pasaban de ser principios del derecho administrativo, de difícil aceptación en los medios judiciales venezolanos habituados a la tutela jurisdiccional. Hoy en día están en la letra de la Ley y corresponde al Poder Ejecutivo cumplir y hacer cumplir los preceptos legislativos que formalizan esta prerrogativa de los órganos administrativos.

## V. CONCLUSIONES

1º) La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no sólo garantiza la libertad del ciudadano frente a la Administración Pública, a través de la protección de sus derechos, sino que también refuerza la autoridad de los órganos administrativos, dotándolos de instrumentos y mecanismos de acción destinados a la prosecución

37. "...puede afirmarse que la convalidación es uno de esos actos administrativos que pueden tener efecto retroactivo por la naturaleza misma de la función que desempeñan. Sin embargo, se ha admitido en doctrina que el acto convalidatorio puede tener efecto retroactivo pero sólo en la medida en que no perjudique a los interesados ni lesione derechos de terceros, esto, con el objeto de preservar la certeza y seguridad jurídica existentes frente a la necesidad de tutelar la legalidad de las actuaciones de la Administración Pública y de los particulares que con ella se vinculen". Cfr.: Sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, del 11 de agosto de 1983.

del logro de los objetivos del Poder Público. Puede decirse entonces que es una Ley que busca el equilibrio o la "síntesis" entre los derechos del ciudadano y los requerimientos de la autoridad administrativa.

2º) En estrecha relación con lo anterior, la Ley Orgánica mencionada no sólo consolida el principio de legalidad en la actividad de la Administración, sino que también impone y refuerza el principio de eficiencia administrativa, entendida ésta como la optimización o grado máximo de perfección de la eficacia, porque se busca con ese instrumento legal que la Administración alcance realmente los efectos que son propios de su actividad, con la menor utilización de los recursos disponibles.

3º) A pesar de las conclusiones anotadas, se debe señalar que muchos funcionarios siguen aplicando actualmente en la actividad administrativa algunas prácticas arbitrarias del pasado, que se encuentran en pugna con el texto y con los fines de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; tales como la negativa a recibir los escritos de los administrados, cuando presumen que hay defectos formales; la falta de motivación en las decisiones administrativas; el considerar el ejercicio del derecho de interponer recursos como un "boicot" a la Administración; la realización de actos materiales sin la emisión previa de los actos administrativos que les den fundamento (vías de hecho); la formación incompleta de los expedientes y la negativa a dar oportuno acceso a los administrados al contenido de los mismos.

Piensen dichos funcionarios, de buena fe en la mayoría de los casos, que con la realización de esas prácticas arbitrarias, proscritas en la Ley, facilitan los objetivos de la autoridad y dan eficacia a sus actuaciones. Nada más lejos de la verdad, porque tales prácticas multiplican los conflictos entre la Administración y los ciudadanos; hacen vulnerable la estabilidad de los actos administrativos y por ende, de sus efectos; provocan el despido de recursos; y sobre todo, impiden la formación de actos oportunos y conformes a derecho.

Ignoran quienes realizan esas prácticas arbitrarias que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos coloca en manos de la autoridad mecanismos más severos y eficaces que tales prácticas, como son las potestades inquisitiva y de actuación de oficio, la potestad de revisión plena de los actos administrativos, el despacho subsanador de las solicitudes defectuosas, la ejecución forzosa de los actos de la autoridad administrativa y la facultad de imponer multas compulsivas para vencer la rebeldía de los obligados. Sin embargo, estos mecanismos, por estar sujetos en su aplicación a las pautas del procedimiento, orientadas hacia el punto de equilibrio entre la autoridad y la libertad, deberán estar al servicio de la justicia y del interés general y nunca supeditados a las pasiones de los funcionarios.

4) En aras también de la eficiencia administrativa, la mencionada Ley Orgánica no ha establecido un procedimiento único para el ejercicio de las potestades de la Administración, sino que ha creado un marco procedimental al cual deberá ajustarse la actividad administrativa y ha reconocido la especialidad de los procedimientos legales de primer grado, siempre y cuando ellos estén configurados por una articulación específica de actos y fases procedimentales. Con la adopción de este criterio legislativo se ha tenido en consideración la realidad de la Administración Pública, conformada por la heterogeneidad de sus funciones, actos y operaciones.

Caracas, mayo de 1984.