

Comentarios Jurisprudenciales

EVOLUCION JURISPRUDENCIAL DEL DERECHO A LA DEFENSA EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El artículo 68 de la Constitución consagra la garantía del derecho a la defensa al precisar que “la defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso”.

Esta garantía, expresamente establecida para los procesos judiciales había venido siendo aplicada por la jurisprudencia de la Corte Suprema, en los procedimientos administrativos, en aplicación de un principio general del derecho administrativo. La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, le ha dado ahora una consagración positiva al derecho a la defensa, al consagrar sus manifestaciones concretas en el procedimiento administrativo: derecho a ser oído (arts. 49 y 68); derecho a hacerse parte (art. 23); derecho a ser notificado (arts. 48 y 73); derecho a tener acceso al expediente administrativo (art. 59); derecho a presentar pruebas (art. 48 y 58); derecho a ser informado de los recursos para ejercer la defensa (arts. 73 y 77) y derecho a que los actos administrativos sean motivados (arts. 9 y 18, ord. 5º).

Las presentes notas están destinadas a comentar las principales decisiones de la Corte Suprema que fueron delineando este derecho en vía administrativa, que ahora tiene carácter de derecho positivo.

La antigua Corte Federal y de Casación en Sala Federal Accidental en sentencia del 18-2-44¹ estableció el principio de que toda persona tenía derecho a ser oída en los procedimientos sancionatorios, en la forma indicada en la ley. La Corte, por tanto, expresó que por más sumaria que fuera la tramitación a que se le someta, el particular tenía derecho a ser oído y a la defensa basándose en la garantía constitucional de no poder condenar a un particular criminalmente sin antes habersele notificado de los respectivos cargos y oído posteriormente. La Corte para llegar a esta conclusión, estimó que en los procedimientos sancionatorios administrativos debía aplicarse analógicamente el Código de Enjuiciamiento Criminal, y a tal efecto expuso lo siguiente:

“Se observa además que el procedimiento a seguir, era el exigido por el citado artículo 428 del Código de Enjuiciamiento Criminal, pautado en el Capítulo X del Título III de su Libro Tercero, al cual deben someterse por asimilación los funcionarios competentes para los fines de «la aplicación de las penas impuestas por leyes especiales cuando fueren solamente pecuniarias o no excedieren de sesenta días siendo corporales», por lo cual, tratándose de materia relativa a pena de multa, procedía citar por boleta al enjuiciado para la hora y día en que debiese verificarse el juicio verbal pertinente, lo que no se hizo, a pesar del carácter punitivo de la sanción aplicada, el que incluso por presumir en la infracción el elemento de la voluntariedad, se sale ciertamente de la órbita correspondiente a la jurisdicción preventiva o correccional”.

Posteriormente, la misma Corte Federal y de Casación, en sentencia del 11-8-49² al conocer de un recurso de anulación de una Marca de Fábrica, criticó el hecho de que en el procedimiento administrativo respectivo se pudiera llegar a anular dichas marcas, sin que las partes interesadas pudieran asumir la defensa

1. *M* 1945, pp. 175 y 176.

2. *G.F.* Nº 2, pp. 159 a 165.

de sus derechos e intereses; situación irregular que también se planteaba en vía contenciosa por la ausencia de regulaciones legales en la materia. La Corte concluía proponiendo una reforma de la legislación de manera que se garantizara a los interesados su derecho a la defensa en los procedimientos administrativos y contenciosos que pudieran afectar sus derechos de modo irreparable.

La Corte, así señalaba en su decisión lo siguiente:

“No hallándose entre las atribuciones de la Corte la de reglamentar las leyes, a lo más que se podría llegar sería a establecer reglas de procedimiento como ya lo ha hecho la Corte en cuanto a la tramitación del recurso por la vía contenciosa (Véase sentencia de 20 de noviembre de 1940 —Memoria 1941, pág. 266—). Mas no siendo ello suficiente en el caso contemplado y en otros que, ineludiblemente habría que enfrentar, en la aplicación de la actual Ley de Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura, no pudo menos la Sala de apuntar, como lo ha hecho, y con base en el numeral 27, artículo 7º de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación, la necesidad de una reforma en el sentido de que los derechos que se han adquirido en buena ley, y que se hallan bajo el amparo de la Administración Pública no pueden ser anulados por un procedimiento casi sumario, sin que las partes interesadas estén en posibilidad de asumir sus defensas jurídicas”.

Con posterioridad no fue frecuente el desarrollo jurisprudencial del derecho a la defensa, y es a partir de una sentencia de la Corte Suprema de Justicia de julio de 1968³ que se vuelve a consagrar el principio, como un requisito para la validez de los actos administrativos cuando estos tienen por objeto la aplicación de sanciones a los administrados o la restricción o limitación de sus derechos. En estos casos, la Corte exigía que se produjera la previa audiencia del administrado de manera que tuviera derecho a ser oído con anterioridad a la toma de dichas decisiones.

El caso concreto debatido se refería a la posibilidad que tenía el Instituto Agrario Nacional de revocar la adjudicación de parcelas a los efectos de la Reforma Agraria, en cuyo caso, la Corte planteó como necesaria, siempre, la previa audiencia del interesado para que ejerciera la defensa de sus derechos.

La Corte, en efecto, señaló lo siguiente:

“En este orden de ideas cabe considerar que los motivos de revocación o extinción de la adjudicación, contemplados en el artículo 83 de la Ley de Reforma Agraria, son taxativos y de interpretación estricta. Ellos constituyen, en efecto, una sanción, como expresamente lo dice la misma disposición legal en su último aparte, al incumplimiento de las condiciones legales que, en el criterio del legislador, configuran la función social de la propiedad agraria. Siendo así, el acto por el cual se aplica una sanción de tal gravedad, como es la extinción del derecho de propiedad, no puede ser adoptado válidamente, sin la previa audiencia del interesado, conforme a expresas exigencias constitucionales; y más aún, en razón también de ese carácter sancionatorio, tal acto, para ser válido, requiere una adecuada motivación, esto es, exposición precisa de los hechos que configuren el supuesto legal que justifica la sanción o extinción de la adjudicación”.

Como medio para poder ejercer el derecho a la defensa, la Corte destacaba la necesaria motivación de los actos administrativos, a cuyo efecto indicó lo siguiente:

3. G.F. Nº 61, 1968, pp. 32 a 35.

“En forma reiterada lo ha dicho este Alto Tribunal, que la motivación es un elemento esencial de los actos administrativos, no sólo cuando las leyes la exijan expresamente, sino también y principalmente, cuando ellos tienen por objeto la aplicación de sanciones a los administrados o la restricción o limitación de sus derechos; pues el único modo como los administrados pueden conocer, ya sean los hechos que se les impute como posibles de sanción, ya sean las causas justificantes de la restricción o limitación de sus derechos; y como el órgano jurisdiccional puede establecer la corrección jurídica y la legalidad de tales medidas. Con mayor razón se hace entonces indispensable motivación en aquellos actos que, como el que es materia del presente recurso, tienen por finalidad la restricción o limitación suma de un derecho, como es su extinción”.

En este caso, la Corte concluyó anulando la decisión del Instituto Agrario Nacional de revocación de una adjudicación, tanto por falta de motivación del acto administrativo como por el hecho de que “del expediente administrativo no aparece que el interesado haya sido oído en forma alguna, con anterioridad a la adopción de tal decisión”.

Al mes siguiente de la sentencia anterior, en un caso similar de revocación de una adjudicación, la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa, en sentencia de fecha 7-8-68⁴ ratificó la misma doctrina anterior, insistiéndose en la necesidad de que la autoridad administrativa no podía tomar ninguna decisión que perjudicara a los interesados sin brindarles la oportunidad de ser oídos.

A tal efecto, la Corte señaló expresamente lo siguiente:

“A lo expuesto cabe añadir que si para «pronunciar la revocación o extinción de la adjudicación» debe procederse con «conocimiento y expresión de causa», la autoridad administrativa no puede tomar ninguna decisión en un caso como el contemplado, sin brindarle al interesado una oportunidad de ser oído y sin instruir un expediente donde se haga constar las causas o motivos, es decir, las razones de hecho o de derecho que le sirvan de fundamento.

Sólo así es posible prevenir irregularidades e injusticias que deben evitarse a fin de llevar el ánimo del trabajador del agro la confianza de que, mientras demuestre su voluntad de cumplir sus deberes explotando y fomentando, diligentemente, la parcela que se le haya adjudicado, puede contar con la ayuda y la protección que el Estado le brinda a través de sus instituciones”.

Con esta decisión la garantía de los administrados se ampliaba en los procedimientos sancionatorios: no sólo se aseguraba el derecho a ser oído, sino el derecho a que se levantara un expediente, es decir se probaran las causas o motivos del acto administrativo.

Seis años después, en la sentencia de la Corte Suprema de Justicia, en Sala Político-Administrativa, de fecha 12-12-74⁵, la Corte insistió en el legítimo e imposterable derecho a la defensa del administrado en ocasión de la regulación de los procedimientos sancionatorios. El caso debatido se refería a sanciones aplicadas a concesionarios de hidrocarburos y la Corte señaló que aun cuando el derecho a la defensa no fuera definido legalmente, el reglamento debía preverla, para no privar al administrado de su legítimo derecho a la defensa.

La Corte, en esta decisión, expuso lo siguiente:

“Desde 1967 y en sentencia más reciente de 5 de diciembre del presente año, esta misma Sala ha establecido que «el trámite administrativo para im-

4. G.F. Nº 61, pp. 92 a 95.

5. G.O. Nº 1.718 Extraordinaria, de 20-1-75, p. 28.

posición de sanciones pecuniarias agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del administrado y en ella debe darse oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa”.

En esa misma sentencia de la Corte Suprema de Justicia, Sala Político-Administrativa de fecha 12-12-74, referente a procedimientos sancionatorios, quedó establecido que en el ejercicio del derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución, es indispensable la notificación del administrado a los efectos de que pudiera ejercer su derecho a la defensa.

Esta decisión fue ratificada por sentencias del 16-12-74 ⁶, 19-12-74 ⁷, 23-1-75 ⁸ y sentencia del 24-1-80 ⁹.

En esta última sentencia, además la Corte estableció como manifestación del derecho a la defensa, el derecho del particular a ser notificado en el procedimiento administrativo. Tratándose, en el caso concreto, del levantamiento de una Acta relativa a una infracción provocada por la contaminación de las aguas por el petróleo, la Corte estimó que el Acta en la cual se constataba la infracción debía ser notificada al supuesto infractor. La Corte, así, señaló:

“Pero dicha Acta no aparece firmada por personero alguno de la empresa presunta contraventora, ni siquiera por quien se menciona como tal en el cuerpo de la propia Acta. De modo que es obligado considerar que esa Acta no fue debidamente notificada a la supuesta contraventora.

... Ha habido, pues, preterición de requisitos y formalidades esenciales en el procedimiento constitutivo del acto impugnado, lo cual lo infirma de nulidad. Así se declara.

De otra parte, la Resolución recurrida dice también que, «... de acuerdo con comunicación POL-7698, de 23 de setiembre de 1970, emanada de la Compañía Shell de Venezuela, Ltd., se ha podido constatar que en el día (y en el lugar indicados allí) ocurrió un derrame de petróleo calculado en tres (3) barriles...». De donde pudiera suponerse que la omisión de la firma del concesionario en el acta, pudiera ser cubierta o sustituida por la «comunicación» del propio concesionario, mencionada en la misma Resolución. Y, en efecto, tal cobertura o sustitución podrían ser admisibles, si los hechos señalados en la «comunicación» citada coincidieran totalmente con los hechos que dieron lugar a la aplicación de la sanción, invocados por el acto que la impuso. Pero, en el caso de autos, ello no ha ocurrido...”.

“Como puede observarse, la referida «comunicación» disiente totalmente del contenido del acta, al señalar, fundamentalmente, orígenes distintos del accidente, y cantidades, también distintas, de las sustancias desperdiciadas. Por tanto, tal «comunicación» resulta manifiestamente inidónea para suplir la formalidad de la firma del concesionario en el acta; y más todavía, configura un caso típico de falso supuesto en la motivación del acto impugnado, que lo priva de la adecuada motivación. Así se declara”.

6. G.O. Nº 1.718 Extraordinaria, de 20-1-75, p. 29.

7. G.O. Nº 30.671, de 17-4-75, p. 230391.

8. G.O. Nº 1.741 Extraordinaria, de 21-5-75, p. 28.

9. *Revista de Derecho Público* Nº 1, pp. 124, 125.

En reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa, de fecha 2-2-81¹⁰, se establece de una manera más amplia la inviolabilidad del principio constitucional del derecho a la defensa reafirmando que el derecho a ser oído debe acatarse y respetarse siempre, cualquiera sea la naturaleza del proceso (judicial o administrativo). A tal efecto, la Corte señaló:

Tercero: El recurrente imputa, asimismo, al acto impugnado violación del artículo 117 de la Constitución, en conexión con sus artículos 68, parte *in fine*, y 69, en razón de que, según dice, el Concejo Municipal recurrido, "sin fórmula de juicio o proceso administrativo alguno, decide que... debe desocupar el inmueble que le sirve de sede en los términos y plazos ya señalados, desconociéndole todo derecho a ser escuchado y de su legítima defensa, garantías éstas que amparan a la persona y que no pueden ser violadas ni desconocidas".

Al respecto, la Sala observa: El artículo 68, parte *in fine*, de la Constitución consagra que "la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso", y este principio constitucional es, en efecto, repetidamente acogido y difundido por la doctrina y la jurisprudencia patria, para las cuales la defensa, el derecho a ser oído, debe acatarse y respetarse siempre, cualquiera sea la naturaleza del "proceso" de que se trate, judicial o administrativo. En el caso de examen, sin embargo, no aparece de autos que el Concejo Municipal recurrido haya acatado y respetado ese derecho, no obstante ser "*inviolable*" por *mandato constitucional*; y cuyo acatamiento y respeto se hacían mayormente necesarios, puesto que se trataba de emanar un acto administrativo revocatorio de otro anterior constitutivo de derechos, como lo fue el que autorizó el funcionamiento del Instituto recurrente en determinado inmueble.

Si el Concejo Municipal del Distrito Sucre estimaba que tenía razones para dictar aquel acto revocatorio de derechos, ha debido notificarlas al titular de éstos y *oírlo en consecuencia*; y con mayor razón ha debido proceder así, si se advierte que tales razones aparentemente, provenían de denuncias formuladas al Concejo por terceros. Ahora bien, la Corte se ha formado la convicción de que el mencionado Concejo Municipal adoptó, en el presente caso, una decisión sin oír a su destinatario, titular de unos derechos, al observar que, no obstante que en Oficio N° 861 de 13 de noviembre de 1978, requirió a dicho Concejo la remisión a este Supremo Tribunal del expediente administrativo original relacionado con este juicio, para lo cual lo previno de las sanciones previstas en el artículo 174 de su propia Ley Orgánica para el caso de incumplimiento, y le fijó un plazo de treinta (30) días: el mencionado Concejo, empero no sólo no envió a la Corte el expediente administrativo requerido, sino que tampoco dio contestación al citado oficio, no obstante, también, que en el mismo se le notificaba formalmente de la interposición del presente recurso.

"En consecuencia, la Corte considera, y así lo declara, que el Concejo Municipal recurrido, al desconocer el derecho del recurrente a ser oído, produjo el acto impugnado con violación del artículo 68, parte *in fine*, de la Constitución, por lo cual aparece efectivamente infirmado de nulidad".

Por último, ante la evolución jurisprudencial antes expuesta, que ha venido consolidando el derecho a la defensa, a través del derecho a ser oído y a ser notificado que tiene el interesado, debe señalarse que hasta cierto punto es un retroceso en esa evolución, la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo de fecha 9-4-81¹¹, que admite que pueda haber procedimientos en los cuales se niegue el derecho a la defensa.

10. *Revista de Derecho Público* N° 5, pp. 111, 112.

11. *Revista de Derecho Público* N° 6, pp. 143, 146.

En efecto, la sentencia establece que la actividad de los órganos administrativos universitarios referentes a medidas disciplinarias impuestas a alumnos por el Rector, Viccirectores, Secretarios, Decanos, Directores y Profesores, no están viciadas de ilegalidad por no brindar al alumno la oportunidad de ser oído.

La Corte Primera, en efecto, en esos casos de sanciones disciplinarias como manifestación del poder de policía, señaló lo siguiente:

“Se desprende perfectamente que la actividad de los organismos administrativos universitarios a nivel de profesores y del director de la Escuela de Derecho no está viciada de ilegalidad por no brindar la oportunidad de ser oído y de exponer las razones respecto a las faltas que ellas sancionan y en base a la cual fue sancionado disciplinariamente el demandante”.

“Dichas autoridades obraron con la facultad de poder de policía que antes nos hemos referido, por lo cual no puede considerarse a tal nivel una instancia administrativa propiamente dicha, pues su acción era unilateral en el sentido de imponer la medida disciplinaria respectiva”.

“Por las razones antes expuestas esta Corte decide que la Dirección de la Escuela de Derecho en su decisión impugnada obró legalmente y atendida a las normas aplicables al caso, y así se declara”.

En esta decisión hubo un voto salvado en el cual el Magistrado disidente estimó correctamente lo siguiente:

“En el caso de autos, se ha producido una lesión al derecho de defensa, consagrado en el artículo 68 de la Constitución al no permitírsele el derecho a ser oído y a la defensa de los cargos que le fueron imputados, pues «toda persona tiene derecho a ser oída por muy sumario que sea el juicio, o por muy sumaria que sea la tramitación a que se le someta» (CFC-SPA, 18-2-44. Memorias de la Corte. 1945, pp. 175-176). Por lo demás, la Corte Suprema de Justicia ha decidido que «las autoridades administrativas no deben tomar decisiones que perjudiquen a ciertos interesados sin oírlos previamente y comprobar las circunstancias de hecho que autorizan la actuación administrativa» (CSJ-SPA. 7-8-688. G. F. Nº 61, pp. 92-95) y que «en los procedimientos sancionatorios es indispensable que se notifique al interesado a los efectos de que ejerza su derecho a la defensa» (CSJ-SPA. G. O. Nº 1.718 Extraordinaria. 20-1-75, p. 28); asimismo en reciente sentencia del 28 de abril de 1980 el Supremo Tribunal se pronunció en el sentido de que el trámite administrativo para imposición de sanciones «agota una primera instancia, la cual por eso mismo, debe iniciarse con la notificación del interesado y en ella dársele oportunidad para promover y evacuar las pruebas que juzgue pertinentes, en ejercicio del derecho de defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución Nacional. Dicho procedimiento administrativo puede y debe ser definido por vía reglamentaria o por Resolución Ministerial, caso de no estar previsto en una norma legal de superior categoría, en beneficio de la Administración misma y del particular. Sin embargo, su inexistencia no puede privar al administrado de su legítimo e impostergable derecho de defensa. Los lapsos y oportunidades de actuar —dice la Corte— que se establezcan en el procedimiento administrativo, constituyen verdaderas garantías procesales para el administrado, y son las que van a dar sentido y contenido práctico a su derecho de defensa constitucional».

Conforme a lo expuesto, el Magistrado que salva el presente voto considera que antes de tomarse la decisión de expulsar de la Universidad Central de Venezuela al afectado se debió citar a éste con el objeto de que se enterara de los hechos que se le imputaban y permitírsele, por tanto, el derecho a ser

oído y a la defensa: al no proceder así, el Director de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, en el acto cuestionado, cercenó al impugnante el derecho que le confiere el último aparte del artículo 68 de la Constitución de que «la defensa es derecho inviolable en todo estado y grado del proceso» haciéndose pasible de nulidad en virtud del artículo 46 *ejusdem* que consagra el principio de que todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por la Constitución es nulo”.

A.R.B.C.
M.R.F.