

# *Una mirada retrospectiva al debido proceso en el procedimiento administrativo venezolano: Del proyecto de 1965 a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981\**

Miguel Ángel Torrealba Sánchez\*\*

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela*

**Resumen:** *Estudio comparativo del Proyecto de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana en la regulación del Debido Proceso.*

**Palabras Clave:** *Procedimiento Administrativo - Debido Proceso - Ley de Procedimiento Administrativo - Actividad administrativa - Acto administrativo - Recursos administrativos.*

**Abstract:** *Comparative study of the 1965 Project and the Venezuelan Administrative Procedures Act in the regulation of due process of law.*

**Key words:** *Administrative procedure - Due process of law - Administrative Procedure Act - Administrative activity - Administrative act - Administrative appeals.*

## SUMARIO

### PRELIMINAR

- I. EL PROYECTO BREWER-CARÍAS-MARTÍN-RETORTILLO-RUBIO LLORENTE DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1965 Y SU INFLUENCIA EN EL TEXTO QUE SE CONVIRTIÓ EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (LOPA) EN 1981
- II. ALGUNAS DIFERENCIAS EN LA REGULACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROYECTO DE 1965 CON RESPECTO A LA LOPA

---

\* Una primera versión de este trabajo fue presentada al XXII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA): “Derechos Humanos y Derecho Administrativo”, que tuvo lugar el 2 y 3 de octubre de 2023 en Santiago de Chile, cuyas ponencias serán publicadas en: RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ, J., DELPIAZZO RODRÍGUEZ, C., RODRÍGUEZ MARTÍN-RETORTILLO, M.C., CAMACHO CÉPEDA, G., MORAGA KLENNER, C. y MUÑOZ CHIU, N.M: Derechos Humanos y Derecho Administrativo. Tirant Lo Blanch-Universidad de Chile, 2023.

\*\* Universidad Central de Venezuela: Profesor Titular de Derecho Administrativo, Abogado y Especialista en Derecho Administrativo - Universidad de la Coruña, España: Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano - Universidad Carlos III de Madrid, España: Máster en Política Territorial y Urbanística - Universidad Monteávila, Caracas: Profesor de Derecho Administrativo y Director Adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO) - Universidad Católica “Andrés Bello”, Caracas: Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo - Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).

1. *Interdicción de la arbitrariedad (artículo 5 del Proyecto)*. 2. *Discrecionalidad (artículo 14 del Proyecto y 12 de la LOPA)*. 3. *Publicidad de la organización administrativa (artículo 33 del Proyecto y 33 de la LOPA)*. 4. *Garantía de imparcialidad (objetividad) del funcionario: inhibición y recusación vs. Inhibición (Título II, Capítulo II del Proyecto y Título II, Capítulo II de la LOPA)*. 5. *Acceso al expediente y confidencialidad (artículo 65 del Proyecto y 59 de la LOPA)*. 6. *Mandato de representación (artículo 26 del Proyecto y 26 de la LOPA)*. 7. *Procedimiento ordinario y procedimiento sumario: supuestos de procedencia y caracteres (artículos 51 y 77 al 80 del Proyecto y 47 y 67 al 69 de la LOPA)*. 8. *Informe jurídico obligatorio (artículo 63 del Proyecto)*. 9. *Lapso probatorio como regla expresa (artículo 64, primer y segundo apartes, del Proyecto)*. 10. *Vicios de forma y causales de anulabilidad del acto administrativo (artículos 15 y 17 del Proyecto y 20 de la LOPA)*. 11. *Límites de la potestad revocatoria de los actos administrativos (artículo 94 del Proyecto y 82 de la LOPA)*. 12. *Efectos de la notificación defectuosa (artículos 85 y 86 del Proyecto y 74 y 77 de la LOPA)*. 13. *Garantía frente a la inactividad administrativa formal: el silencio administrativo negativo en procedimientos constitutivos y de revisión (artículos 70, 106 y 110 del Proyecto y 4 y 92 al 93 de la LOPA)*. 14. *Configuración de la vía administrativa: recurso de reconsideración o recurso jerárquico vs. Recurso de reconsideración y recurso jerárquico (artículos 101 y 107 del Proyecto y 92 al 96 de la LOPA)*. Consideraciones finales.

#### PRELIMINAR

En el marco de la temática relativa a los Derechos Humanos y el Derecho Administrativo, específicamente del Debido Proceso en el procedimiento administrativo, en las siguientes páginas se estudiará de forma breve este último asunto desde una perspectiva particular; a saber: el Derecho Positivo. Pero no en una visión prospectiva, partiendo del marco general que en Venezuela sería la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981, en lo sucesivo LOPA en adelante, sino más bien de lo que es su antecedente inmediato, esto es: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1965<sup>1</sup>. Antecedente que servirá de punto de comparación con el texto que terminó convirtiéndose en el aún vigente régimen general y común del procedimiento administrativo en el ordenamiento nacional.

De tal forma que el propósito de esta aproximación comparativa será, en primer término, evidenciar la presencia, así como los caracteres fundamentales, de las manifestaciones del Debido Proceso en la regulación general del procedimiento administrativo desde sus albores en nuestro medio. Y, en segundo lugar, comparar los cambios que se produjeron entre el que puede considerarse el antecedente directo con la versión final que se convirtió en Derecho vigente.

Con ello se pretende, primero, exponer ejemplos de la concepción del Debido Proceso imperante en una etapa del Derecho Administrativo venezolano, lo que ya sería de utilidad en sí. Pero, además, mostrar los que podrían considerarse avances o retrocesos en el tratamiento de ese instituto en la evolución de lo que terminaría siendo su régimen legal general. Evolución que, por supuesto, en modo alguno concluyó con la entrada en vigencia de la LOPA. Al contrario, fue la jurisprudencia, y también la doctrina, la que continuó tal senda, partiendo del Derecho positivo. Pero de esas etapas más próximas a la actual han dado buena cuenta diver-

---

<sup>1</sup> Afirma Allan R. BREWER-CARÍAS que el texto llegó a ser presentado por el Ejecutivo al Congreso, por lo que se trata entonces formalmente de un Proyecto. *Cfr.* el evento virtual: *40 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, que tuvo lugar el 08/11/22: [https://www.youtube.com/watch?v=3ZpoRi8Q\\_6c](https://www.youtube.com/watch?v=3ZpoRi8Q_6c). Para este trabajo se ha empleado el texto contenido en: BREWER-CARÍAS, Allan R.: *El procedimiento administrativo en Venezuela. El Proyecto de Ley de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2022.

sas investigaciones<sup>2</sup>, por lo que remontarse a fases más remotas intenta también contribuir a colmar la exploración de terrenos menos estudiados en los correspondientes estudios teóricos.

<sup>2</sup> Cfr. antes de la LOPA: BREWER-CARÍAS, Allan R. y Mary RAMOS FERNÁNDEZ: “Evolución jurisprudencial del Derecho a la defensa en el procedimiento administrativo”. *Revista de Derecho Público* Núm. 7. EJV. Caracas, 1981, pp. 197-203. Y luego, entre otros: BREWER-CARÍAS, Allan R.: “El sentido del silencio administrativo negativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. *Revista de Derecho Público* Núm. 8. EJV. Caracas, 1981, pp. 27-34; GORDILLO, Agustín: “Algunos aspectos del procedimiento administrativo en Venezuela”. *Revista de Derecho Público* Núm. 9. EJV. Caracas, 1982, pp. 29-39; RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: “Problemas fundamentales que plantea la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en las materias en las cuales rigen procedimientos especiales. Con particular referencia a la Ley de Propiedad Industrial”. *Revista de Derecho Público* Núm. 10. EJV, Caracas, 1982, pp. 119-128; RUAN SANTOS, Gabriel: “La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. *Revista de Derecho Público* Núm. 18. EJV. Caracas, 1984, pp. 57-83; BREWER-CARÍAS, Allan R.: “El Derecho Administrativo y la participación de los administrados en las tareas administrativas”. *Revista de Derecho Público* Núm. 22. EJV. Caracas, 1985, pp. 5-31; BÓVEDA Z. Mery: “Evolución jurisprudencial en relación a la revocación de los actos administrativos”. *Revista de Derecho Público* Núm. 31. EJV. Caracas, 1987, pp. 165-179; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: “Los vicios intrascendentes en el Derecho Administrativo formal”. *Revista de Derecho Público* Núm. 51. EJV. Caracas, 1992, pp. 15-24; URDANETA SANDOVAL, Carlos: “Acercas del “Debido Proceso” en los procedimientos desplegados para el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa”. *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*. EJV. Caracas, 2006, pp. 247- 265; MATA MARCANO, Gladys del V. y Marilena C. ASPRINO SALAS: “Algunas consideraciones sobre la función de los recursos administrativos”. *Revista de Derecho Público* Núm. 120. EJV. Caracas, 2009, pp. 49-65; BREWER-CARÍAS, Allan R.: “Régimen general del procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo venezolano* Núm. 11. 35 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. La Buena Administración. UMA. Caracas, 2017, pp. 21-74; RUAN SANTOS, Gabriel: “La Administración y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo venezolano* Núm. 11. 35 años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. La Buena Administración. UMA. Caracas, 2017, pp. 75-128; PESCI FELTRI, Flavia: “Los principios rectores del procedimiento administrativo en Venezuela”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo venezolano* Núm. 14. *El rol de la mujer en la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela*. UMA. Caracas, 2018, pp. 259-296; PESCI FELTRI, Flavia: “Antecedentes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo venezolano* Núm. 23. CIDEP. Caracas, 2021, pp. 9-24; ROJAS PÉREZ, Manuel: “Principios de procedimiento administrativo en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo venezolano* Núm. 23. CIDEP. Caracas, 2021, pp. 25-41; ORTIZ-ÁLVAREZ, Luis: “El privilegio de autotutela y el principio del efecto no suspensivo de los recursos (Reflexiones históricas y de tutela judicial efectiva)”. *Revista de Derecho Administrativo* Núm. 1. Editorial Sherwood. Caracas, 1997, pp. 71-138; ORTIZ-ÁLVAREZ, Luis: “¿Hacia una mejora de los trámites administrativos? Breves consideraciones sobre algunas innovaciones constitucionales y sobre la nueva Ley de Simplificación de Trámites Administrativos de 1999”. *Revista de Derecho Administrativo* Núm. 7. Editorial Sherwood. Caracas, 1999, pp. 341-357; RACHADELL, Manuel: “Las garantías de los administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. En: INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración: El procedimiento administrativo*. Vol. VII. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1983, pp. 83-106; RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: “Estudio preliminar”. En: *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Colección textos legislativos N° 1. Quinta edición. EJV. Caracas, 1989, pp. 87-95; MEIER E., Henrique: *El procedimiento administrativo ordinario*. Editorial Jurídica Alva, S.R.L. Caracas, 1992; LEAL WILHELM, Salvador: *Teoría del procedimiento administrativo*. Vadell Hermanos Editores. Caracas-Valencia, Venezuela. 2001; UROSA MAGGI, Daniela: “Inicio y sustanciación del procedimiento administrativo ordinario. Las garantías de los particulares durante estas fases”. En: *Actualización en procedimiento administrativo*. FUNEDA. Caracas, 2007, pp. 5-39; ARAU-

Expuesto lo anterior, el trabajo iniciará con una sucinta referencia al origen y perfil general del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos de 1965, para luego confirmar su influencia en la LOPA de 1981. Seguidamente, se contrastarán regulaciones concretas del Debido Proceso en cada texto normativo, así como algunas implicaciones de estas en etapas posteriores de lo que se conoce como el Derecho Administrativo Formal venezolano. Por último, se expondrán algunas consideraciones finales basadas en los resultados de tal comparación.

Antes de dar inicio, no obstante, se considera necesario señalar que con este ejercicio no pretenden emitirse juicios de valor acerca de las opciones asumidas por los proyectistas de los textos. Ello no podría hacerse sin tomar en cuenta el contexto jurídico-histórico en que se plantearon, el cual data de más de medio siglo, por lo que sería poco menos que injusto pretender mirar con ojos actuales un trabajo efectuado en otro tiempo.

Por el contrario, desde ahora creo que puede adelantarse que asombra el grado de desarrollo que ya entonces mostraron muchos enfoques. Producto probable, además del nivel de formación de quienes participaron en la redacción de los textos, del manejo de los aportes con que la jurisprudencia venezolana había ido colmando los vacíos normativos en esta área del Derecho Administrativo venezolano, como en tantas otras áreas sustantivas y adjetivas afines.

Pero de eso último se alude con mayor detalle en el siguiente epígrafe, por lo que conviene pasar a este seguidamente.

#### I. EL PROYECTO BREWER-CARÍAS-MARTÍN-RETORTILLO-RUBIO LLORENTE DE LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE 1965 Y SU INFLUENCIA EN EL TEXTO QUE SE CONVIRTIÓ EN LA LEY ORGÁNICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (LOPA) EN 1981

Aunque no es el primero, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1965 en el seno del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela constituyó en sí un hito en la evolución del procedimiento administrativo venezolano. Texto redactado por Allan Randolph Brewer-Carías con la participación de Sebastián Martín-Retortillo Baquer y Francisco Rubio Llorente. El segundo, en una estancia académica en Caracas y, el tercero, a la sazón miembro del personal de investigación de la entonces Facultad de Derecho de la UCV, en el Instituto de Estudios Políticos<sup>3</sup>.

Como afirma Brewer-Carías<sup>4</sup>, y puede comprobarse de la comparación de ambos textos, es ese Proyecto el antecedente directo de la LOPA, al punto de que puede sostenerse que los

---

JO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo General. Procedimiento y recurso administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2007; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: "Tendencias de los procedimientos administrativos en Venezuela". En: Aberastury, P. y H.-J. BLANKE (Coords.): *Tendencias actuales del procedimiento administrativo en Latinoamérica y Europa*. Eudeba-Konrad Adenauer Stiftung. Buenos Aires, 2012. pp. 553-568; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: "Los procedimientos administrativos en Venezuela". En: CANÓNICO SARABIA, A.: *Visión actual de los procedimientos administrativos. III Congreso Internacional de Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana-CAJO. Caracas, 2011, pp. 97-155; HERNÁNDEZ G., José Ignacio: *Lecciones de Procedimiento Administrativo*. FUNEDA. Caracas, 2012; BREWER-CARÍAS, Allan R.: *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica. El procedimiento administrativo*. Volumen IV. Civitas Thomson Reuters-Editorial Jurídica Venezolana, Madrid, 2013.

<sup>3</sup> Cfr. BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, pp. 9-11; BREWER-CARÍAS, *40 años...*

<sup>4</sup> BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, pp. 9-13.

proyectos posteriores solo se apartan de su texto con cambios puntuales en el articulado. Incluyendo el Proyecto presentado al Parlamento por el Ministerio de Justicia al inicio del período legislativo en el que se sancionó y promulgó lo que terminó siendo el instrumento legal vigente<sup>5</sup>.

En tal razón, y, además, porque luce difícil intentar siquiera determinar el origen de los sucesivos cambios concretos que se fueron dando en el lustro y medio que pasó entre la elaboración del Proyecto y la entrada en vigencia de la Ley, se impone entonces centrar la comparación entre el texto del Proyecto de 1965 y el que fue sancionado en 1981, entrando en vigencia en 1982.

En efecto, ya se señaló que fue determinante la influencia del Proyecto de 1965 en lo que resultó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981. Tanto en la concepción, estructura y articulado, es claro que la segunda tiene como base el texto del primero<sup>6</sup>. De ello se sigue que su comparación íntegra se justifica, mas ameritaría de un estudio que excede de los límites del planteado en esta oportunidad.

Por otra parte, afirma su coautor que el Proyecto de 1965 no adopta como modelo un texto previo, sino que parte de los lineamientos asentados a la fecha por la jurisprudencia contencioso-administrativa venezolana. No obstante, acota que se tomó en cuenta la hasta entonces única ley procedimental vigente para la fecha en el mundo hispano, a saber, la Ley de Procedimiento Administrativo española de 1958, así como la Ley sobre el Régimen Jurídico de la Administración del Estado, del mismo país. En ese sentido, destaca que los límites impuestos en el Proyecto a la potestad revocatoria de la Administración Pública se basan en el Derecho positivo español<sup>7</sup>. Y lo cierto es que, como se verá, esa regulación permaneció en la Ley venezolana vigente, con ligeros cambios, como casi todo el texto del Proyecto en cuestión.

De tal forma que basta un vistazo panorámico al Proyecto para constatar la similitud del esquema de la Ley vigente con el del primero. En efecto, el texto del Proyecto contiene, en su primer Título de Disposiciones Fundamentales, unas reglas generales sobre el ámbito de aplicación de la Ley, el principio de legalidad en materia de procedimiento, la responsabilidad de los funcionarios en la tramitación de los asuntos y los derechos de los administrados. El capítulo siguiente regula a los actos administrativos en cuanto a su aplicación, límites, clasificaciones, publicidad, régimen de nulidades y alcance general de la autotutela revisora. El capítulo tercero regula los derechos y deberes de los interesados en el procedimiento administrativo.

---

<sup>5</sup> Probablemente por ello, en el evento virtual: *40 años...*, frente a un señalamiento doctrinario, Brewer-Carías expresa que, materialmente, los proyectos posteriores son el mismo de 1965. En efecto, la referencia se corresponde con la aseveración atinente a que el texto de la LOPA <<...corresponde a un proyecto presentado a la consideración del Congreso Nacional, por el Ministro de Justicia de Justicia en el año 1978, en el cual se recogieron las ideas generales de los diferentes Proyectos que se habían venido elaborando en ese Ministerio y en la hoy extinguida Comisión de Administración Pública (CAP)>> (RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: *Estudio preliminar...*, p. 55). Solo formalmente la afirmación transcrita es cierta, pues requiere de complemento para darle precisión. Todos esos proyectos, como afirma Brewer-Carías y se constata de su lectura, no fueron otra cosa que ligeras variantes que se fueron apartando sucesivamente (a veces para luego volver a aproximarse) en asuntos puntuales, del texto del Proyecto 1965, y tienen su base en ese último. Al respecto: *Cfr.* INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO: *El procedimiento administrativo*. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. 1980-1981. UCV. Caracas, 1983, pp. 331-436.

<sup>6</sup> *Cfr.* BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, p. 9.

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 12.

El Título Segundo regula la actividad administrativa, comenzando con unas disposiciones generales principistas. Seguidamente, el capítulo segundo se refiere a la inhibición y recusación como mecanismos de garantía de la objetividad e imparcialidad de los funcionarios administrativos. El capítulo tercero regula los términos y plazos y el cuarto la recepción de documentos por parte de la Administración Pública.

Luego, el Título Tercero establece las pautas de los procedimientos administrativos, comenzando por el procedimiento ordinario, con sus fases de inicio, sustanciación y terminación, en el capítulo primero, y en el segundo, el procedimiento sumario. Seguidamente, el capítulo tercero prevé con detalle el régimen de publicidad de los actos administrativos y, el cuarto, la ejecución de estos.

El Título Cuarto establece la regulación del ejercicio de la potestad de autotutela revisora con detalle (declaración de nulidad de oficio, límites de la potestad revocatoria y corrección de errores materiales y de cálculo), tanto de oficio -capítulo primero- como a solicitud de parte -capítulos segundo-, mediante los recursos administrativos (de reconsideración, jerárquico y de revisión).

Concluye el Proyecto con el Título Cuarto, sobre Disposiciones Transitorias y Finales. Y lo cierto es que, salvo la reubicación de algunos capítulos o secciones, la LOPA de 1981 sigue el mismo esquema<sup>8</sup>.

Dado lo anterior, estas páginas se centrarán en la descripción, no tanto de las semejanzas entre ambos textos, que son innumerables -incluso hay abundantes identidades- sino más en bien en las diferencias. Pero no en todas, sino en algunas que conciernen a la regulación de la garantía del Debido Proceso en diversos aspectos de la actividad administrativa, y, sobre todo, del procedimiento administrativo

Acotado el ámbito de este estudio -quedando claro que no hay pretensiones de exhaustividad- a continuación, se pasa a describir esa regulación que difiere en ambos textos, en lo atinente al tratamiento de diversas manifestaciones de los derechos constitucionales procesales en el régimen general del procedimiento administrativo

## II. ALGUNAS DIFERENCIAS EN LA REGULACIÓN DEL DEBIDO PROCESO EN EL PROYECTO DE 1965 CON RESPECTO A LA LOPA

### 1. *Interdicción de la arbitrariedad (artículo 5 del Proyecto)*

El artículo 5 del Proyecto de 1965 pautaba la sujeción de los actos administrativos a las normas y principios constitucionales, legales y reglamentarios (la referencia a los principios evidencia lo avanzado de la redacción para el estado del Derecho venezolano en la época, entonces apegado al positivismo más clásico). Es decir, además del principio de jerarquía normativa, consagraba el de inderogabilidad singular de los preceptos generales. Este último encontraba mayor desarrollo en el artículo 6, precepto que se mantuvo hasta el texto de la Ley vigente.

Pero, además, el artículo 5 agregaba que, al interpretar y aplicar tales instrumentos normativos, la Administración Pública no podía hacerlo arbitrariamente, sino de acuerdo con los fines señalados en los primeros. Se consagraba así, expresamente, el principio de interdicción de la arbitrariedad de la actividad administrativa, tanto en la interpretación legal como en la aplicación del ordenamiento jurídico. Desafortunadamente, este precepto no se recogió en el texto legal vigente, lo cual hubiera sido deseable, sobre todo en lo que se refiere a su última parte.

---

<sup>8</sup> Véase la obra colectiva ya citada: *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, 5° edición, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1989.



## 2. *Discrecionalidad (artículo 14 del Proyecto y 12 de la LOPA)*

Los artículos 14 del Proyecto de 1965 y 12 de la LOPA regulan de manera similar el ejercicio de potestades discrecionales de la Administración Pública, en una redacción acorde con el estado de la cuestión en el Derecho Administrativo venezolano de ese entonces<sup>9</sup>. No obstante, en el texto vigente no se mantuvo una frase de la redacción original del artículo 14. A saber, la referencia a que el ejercicio de la potestad discrecional debe estar fundada en normas, principios o apreciaciones de carácter técnico (además de basarse en el resto de las variables que sí se mantuvieron en el texto final del que resultó el artículo 12)<sup>10</sup>.

Llama la atención esa supresión, porque la frase contribuía a delimitar mejor el margen de apreciación de la Administración Pública ante una relativa habilitación legal. Hoy en día podría pensarse quizá que la intención fue la de distinguir las variables técnicas, que no son propiamente discrecionalidad, y de allí el rechazo de la mayoría de la doctrina a la “discrecionalidad técnica”. Pero hay dos obstáculos para sostener esa tesis interpretativa. El primero, el contexto histórico, en el sentido de que la depuración de los elementos reglados de la actividad administrativa, incluyendo la variable técnica, no estaba tan consolidada en la doctrina nacional de entonces<sup>11</sup>.

El segundo, de mayor peso a mi modo de ver, estriba en el hecho de que el precepto se mantuvo bastante similar en lo que se refiere al resto de la redacción original. Esta última alude, tanto a la adecuación al supuesto de hecho como a los fines de la norma, en tanto variables que delimitan el ejercicio de potestades discrecionales. Y hoy en día la doctrina mayoritaria acota que, en estricto rigor, tales elementos no se integran en la discrecionalidad. Antes, al contrario, constituyen parte de los elementos reglados de la actividad administrativa, que requieren de ser desbrozados en el caso concreto para determinar si realmente existe ese verdadero núcleo de libertad de elección para la Administración Pública, entre varias opciones<sup>12</sup>. Que es lo que constituye la verdadera discrecionalidad, en términos simples.

<sup>9</sup> La redacción de la norma tiene su origen en el artículo 2° del Reglamento General de Alimentos de 1959 (G.O. 25.864 del 16/01/59), según señala BREWER-CARÍAS, *40 años...*, lo que se comprueba al leer el trabajo del mismo autor: “Los límites del poder discrecional de las autoridades administrativas”. *Revista de la Facultad de Derecho Núm. 2*. UCAB, Caracas, 1965-66, p. 29. Disponible en línea: <http://allanbrewercarias.com/wp-content/uploads/2007/08/30.-II.4.30-LOS-LIMITES-AL-PODER-DISC.pdf>.

<sup>10</sup> La norma vigente, a saber, el artículo 12 de la LOPA, tiene la siguiente redacción: <<Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarios para su validez y eficacia>>.

<sup>11</sup> Véanse, por ejemplo: HERNÁNDEZ RON, José Manuel: “La potestad administrativa discrecional y su ejercicio en el campo del derecho público venezolano”. Discurso de incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”. En: *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales*. Vol. 7, No. 1-2. Caracas, 1942, pp. 2-37. Disponible en línea: <https://aveda.org.ve/la-potestad-administrativa-discrecional-y-su-ejercicio-en-el-campo-del-derecho-publico-venezolano/>. Este autor incluye en la discrecionalidad a lo que hoy se consideraría “discrecionalidad técnica” (*Ibidem*, p. 15). Por su parte, BREWER-CARÍAS, *Los límites del poder discrecional...*, pp. 29-30, entendía que la discrecionalidad técnica era judicialmente incontrolable, invocando al efecto la jurisprudencia venezolana y un sector de la doctrina española de la época. Por último, Eloy LARES MARTÍNEZ no aborda el asunto de la discrecionalidad técnica en las diversas ediciones de su *Manual de Derecho Administrativo*.

<sup>12</sup> Véanse, por ejemplo: PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen I. CI-DEP. Caracas, 2021, pp. 610-623; ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo. Parte general*. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, pp. 114-119; TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel:

Por tanto, no parece que haya sido un manejo más depurado de los conceptos dogmáticos en ese tema la causa de la ya mencionada supresión de lo que contenía el texto de 1965 respecto al de 1981. De hecho, esto parece corroborarse si se considera, además, el añadido posterior. A saber, la alusión al cumplimiento de los trámites, formalidades y requisitos necesarios para que el acto administrativo adquiera validez y eficacia, que fue el agregado que tiene la redacción en el precepto vigente respecto al texto que le sirvió de base. Frase que poco tiene que ver con la discrecionalidad, puesto que se refiere claramente a elementos reglados del acto administrativo. De hecho, esa parte final del precepto luce superflua y quizá incluso innecesaria, por cuanto cualquier acto administrativo, con elementos discrecionales o no, debe cumplir tales exigencias. Por ende, lo anterior permite sostener que la inclusión de esa parte parece, además, restarle precisión a la redacción original.

En conclusión, no parecen encontrarse razones de peso para justificar el cambio de redacción del precepto, tanto en lo que concierne a la supresión como a la adición de frases.

### 3. *Publicidad de la organización administrativa (artículo 33 del Proyecto y 33 de la LOPA)*

El artículo 33 del Proyecto regulaba el principio de publicidad de la organización administrativa en lo concerniente a la información al público sobre los fines, competencia y funcionamiento de los diversos órganos y dependencias de la organización administrativa a través de diversos medios de publicidad. El precepto tiene su equivalente en el también artículo 33 de la LOPA, pero hay algunas diferencias. El primero se refiere a la existencia de oficinas de información, publicaciones ilustrativas sobre tramitación de expedientes, diagramas de procedimientos, organigramas, indicación sobre localización de dependencias y horarios de trabajo, entre otros medios adecuados.

La redacción del texto vigente, en cambio, resulta más escueta. Pauta la publicación en la Gaceta Oficial de las normas contentivas de las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de las dependencias, para luego referir que se debe informar al público sobre los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y servicios. Culmina señalando que se hará saber a los interesados sobre los métodos y procedimientos para la tramitación y consideración del caso.

A primera vista, la regulación es similar. Pero sus consecuencias prácticas no. Y ello se debe, al menos en parte, al hecho de que la LOPA hace énfasis en la publicación de esa información en el medio de divulgación oficial, lo que conlleva a que se haya entendido que basta la publicación de los respectivos reglamentos internos (Reglamentos Orgánicos los llama la legislación venezolana<sup>13</sup>) de los Ministerios y entes públicos, para entenderse cumplida la norma. El deber de informar de manera concreta, y no en un texto legal que solo es consultado por abogados, sino por medios adecuados para el público en general, es inobservado en la mayoría de los casos.

La redacción original en el Proyecto luce pues mucho más detallada, y diremos que necesaria, conociendo la realidad de la Administración Pública de un país subdesarrollado. Por ello, explicita la necesaria existencia de oficinas de información, de avisos con diagramas y organigramas de funcionamiento y organización, de localización de dependencias y horarios

---

“Las potestades discrecionales de la Administración y su control judicial. Panorama actual en la doctrina Hispanoamericana”. *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* N° 7-II, homenaje a José Peña Solís. Caracas, 2016, pp. 335-371. <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2016/12/pp.-335-372-TORREALBA-SANCHEZ.pdf>, así como la bibliografía allí citada.

<sup>13</sup> Artículos 47, 51, 54.7, 64, 67, 78.1, 84 y 84 del Decreto Núm. 1424 del 17/11/14 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. *G.O.* Ext. 6.147 del 17/11/14.



de trabajo. Detalles que, aunque implícitos como deber sobre la base de los principios de publicidad y transparencia administrativas, lucen necesarios para que las paquidérmicas estructuras administrativas de la burocracia venezolana conocieran en detalle a lo que estaban obligadas en este aspecto.

Basta la experiencia de haber tenido que acudir a la sede de algún órgano o ente administrativo para comprobar que, hasta la simple ubicación de la dependencia específicamente competente, suele no resultar fácil. Ni hablar de acceder a la información sobre los trámites y procedimientos a seguir, a las cuales el usuario con suerte solo se entera al lograr acceder a las taquillas de las dependencias correspondientes, o luego de preguntar a algún funcionario o portero que haya tenido la gentil disposición de responder, si es que tiene el mínimo conocimiento.

La parte final del texto del artículo 33 de la Ley vigente, que señala que se informará igualmente a los interesados sobre los métodos y procedimientos en uso en la tramitación o consideración de su caso pudiera entenderse que en parte completa las frases iniciales. No obstante, hay que tomar en cuenta que se refiere solamente a los interesados en sentido estricto, lo que parece indicar que a la información sobre métodos y procedimientos se limitaría a quienes ostentan tal condición legitimadora, y no a cualquier usuario o visitante.

Por supuesto, lo anterior no pretende atribuir al cambio de redacción del artículo 33 las prácticas omisivas *contra legem* de la Administración Pública venezolana, vulneradoras de los principios de publicidad y transparencia administrativas, vicios arraigados en ella por décadas y que, en un régimen como el actual, se han incrementado exponencialmente. No damos valor taumatúrgico a las leyes, mucho menos en el contexto latinoamericano de escasa conciencia cívica de la mayoría de sus habitantes y de aún menor formación para el servicio de casi todos sus funcionarios públicos.

De hecho, las omisiones del texto de la LOPA respecto a su antecedente podría haberse debido a que el redactor final entendió que tales detalles eran innecesarios en un precepto de rango legal, y que, en todo caso, bien podían desarrollarse en normas reglamentarias o incluso en instructivos o circulares. Ello es aceptable técnicamente<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Así ocurrió, de hecho. Existe un Reglamento parcial de la LOPA sobre Servicios de Información al Público y Recepción y Entrega de documentos (*G.O.* 36.199 del 06/05/97), cuya inaplicación es generalizada (ARAUJO-JUÁREZ, Derecho Administrativo General..., p. 177). A los efectos ilustrativos, se transcriben sus artículos 1 y 3: Artículo 1. Los organismos de la Administración Pública Nacional establecerán y mantendrán sistemas de información al público, a los fines de suministrar a los interesados toda la información relacionada con los procedimientos para las tramitaciones administrativas de sus respectivas solicitudes, así como sobre las competencias de sus respectivas dependencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Dichos sistemas de información estarán a la disposición de la ciudadanía a través de una o varias Oficinas de Información al Público en todos los organismos de la Administración Pública Nacional, e igualmente podrán prestarse en cualesquiera otras dependencias de dichos organismos, según lo consideren conveniente. En este último caso, las Oficinas de Información al Público mantendrán un registro de las dependencias que prestarán los diferentes servicios, las materias o trámites que les correspondan y su ubicación. En las respectivas Oficinas de Información al Público o en las dependencias que determinen los organismos, se prestarán igualmente, servicios de recepción y entrega de solicitudes y recaudos, a los fines de su tramitación ante las unidades competentes de cada organismo. Artículo 3. Los organismos de la Administración Pública Nacional suministrarán los servicios de información mediante instrumentos escritos, tales como folletos, guías, trípticos, carteleras, etc., así como podrán difundirla, en la medida de las disponibilidades de cada organismo, a través de los sistemas de información telefónicos u otros servicios de telecomunicaciones de moderna tecnología que puedan tener a su disposición (...).

Y, en todo caso, las insuficiencias legales fueron complementadas en otros instrumentos posteriores, sin que haya habido mayor cambio en la realidad<sup>15</sup>.

Pero, en el caso concreto, al menos durante los primeros 20 años de vigencia de la LOPA, cuando había un mínimo de apego a las exigencias del Estado de Derecho por parte de la Administración Pública venezolana -así fuera a regañadientes o como consecuencia de reclamos de la ciudadanía-, quizá el carácter explícito de las normas en este asunto hubieran contribuido a mejorar la situación. Esto es, a promover en alguna oportunidad la corrección de las malas prácticas administrativas en lo que concierne a algo tan básico como dar la información adecuada y oportuna a cualquier usuario, respecto a lo exigido en la práctica para plantear asuntos o requerimientos a los órganos y entes públicos.

4. *Garantía de imparcialidad (objetividad) del funcionario: inhibición y recusación vs. Inhibición (Título II, Capítulo II del Proyecto y Título II, Capítulo II de la LOPA)*

Probablemente, la inhibición y recusación de los funcionarios administrativos constituyen los principales medios con que cuenta el particular para el resguardo de la garantía de la imparcialidad de los funcionarios administrativos. Con más precisión, de la objetividad de estos, dado que la imparcialidad, entendida como la absoluta ausencia de posición de la Administración Pública frente a una relación jurídico-administrativa, es de improbable acaecimiento. Ello, en razón de que -incluso teóricamente- el propio carácter vicarial de la organización administrativa al servicio del interés general de la ciudadanía (consagrada en el caso venezolano en el artículo 141 constitucional)<sup>16</sup>, obliga al funcionario a perseguir la solución más acorde con tal cometido.

De tal suerte que, más que la búsqueda de la imparcialidad, lo que debe garantizarse es que los funcionarios administrativos actúen conforme a la finalidad que el ordenamiento jurídico les asigna para el ejercicio de sus potestades. No con propósitos distintos, sean en interés propio o incluso de carácter altruista<sup>17</sup>.

Ahora bien, la diferencia sustancial entre la regulación de Proyecto de 1965 y la LOPA en este asunto estriba en que en el primero se contemplaban tanto la inhibición como la recusación del funcionario público como instrumentos para lograr esa objetividad. Esto es, en lo atinente a impedir que los servidores públicos intervengan e influyan en la sustanciación o decisión de asuntos en los que tengan un interés personal.

<sup>15</sup> Véanse por ejemplo los artículos 36 al 43 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, Capítulo III del Título III, significativamente intitolado: La Administración Pública al servicio de los ciudadanos (G.O. Núm. 6.149 Ext. del 18/11/14).

<sup>16</sup> Cfr. sobre este precepto, entre otros: HERNÁNDEZ G., José Ignacio: *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 89-94 y 125-135; ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo Constitucional*. Centro para la Integración y el Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017, pp. 160-161; GARCÍA SOTO, Carlos: "El carácter servicial de la Administración Pública: el artículo 141 de la Constitución". *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano Núm. 11*. UMA. Caracas, pp. 191-219. <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/02/El-caracter-servicial-de-la-administracion-publica-CGS.pdf>; PEÑA SOLÍS, José: "Hacia una definición de Administración Pública desde la perspectiva constitucional, con especial énfasis en su carácter de organización servicial que actúa objetivamente, bajo la dirección del Gobierno". *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia Núm. 16. Homenaje a Jesús Caballero Ortiz*. Caracas, 2021, pp. 755-781. <http://rvlj.com.ve/wp-content/uploads/2021/06/RVLJ-16-755-781.pdf>.

<sup>17</sup> La objetividad persigue que el funcionario decida sin favoritismos (ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General*..., p. 131).

Interés cuya presencia cabe inferir ante el encuadramiento de situaciones fácticas en supuestos jurídicos en los que el conflicto de intereses respecto al caso sometido a conocimiento suele ser ineludible.

En contraste, en la LOPA no se contempla la figura de la recusación, sino solamente de la inhibición<sup>18</sup>. Lo que implica que tan importante mecanismo garante de la objetividad del funcionario quedaría solamente para ser invocado por este, quien, precisamente, se encuentra sumido en el dilema surgido del conflicto de intereses entre su situación personal -que, de una u otra manera tiende a predisponerlo- y la búsqueda de la objetividad en la resolución del caso concreto. No hay que dudar de que la inhibición en tales casos es una solución adecuada, pero no suficiente. Y no lo es, porque es solo una de las caras de la moneda.

La recusación es la otra, y, en atención, no solo al principio de objetividad administrativa, sino a la garantía del Debido Proceso, tiene que estar a disposición del interesado. Bien sea porque el funcionario público, incluso de buena fe, no advierte la existencia de la causal de inhibición o no considera que ella sea relevante en la situación particular, o bien se trate de un servidor público que, maliciosamente, no duda en intentar favorecer indebidamente a alguna de las partes involucradas.

Bajo esas premisas conceptuales, la eliminación del artículo 43 del Proyecto, que consagraba el derecho del particular a recusar al funcionario a quien correspondiera decidir un asunto, luce como un injustificado retroceso en la protección de las garantías del particular<sup>19</sup>. En todo caso, a nuestro modo de ver, tal eliminación no podía interpretarse como la imposibilidad de ejercer tal derecho, en atención a la existencia de la garantía del Debido Proceso, instituto consustancial a la evolución moderna del Estado de Derecho.

Mucho más si se considera -en el caso venezolano- la cláusula enunciativa de los derechos constitucionales que impide entender que su falta de previsión en la Constitución implica su negación. Y, en todo caso, si ya esa cláusula estaba presente en el artículo 50 de la Constitución de 1961, su reiteración en el artículo 22 de la Carta Magna vigente, así como la explícita consagración de la garantía del Debido Proceso en sede administrativa en el artículo 49 de esta última, determina una interpretación de la LOPA más allá de su literalidad y conforme a la Constitución.

De allí se sigue que -incluso sin entrar en el tema del correspondiente marco convencional, que apuntalaría en el mismo sentido- no puede sino concluirse que la recusación también es procedente en el procedimiento administrativo. Y entendemos que lo era también durante la vigencia de la Constitución de 1961, a pesar de la injustificada omisión legal<sup>20</sup>.

---

<sup>18</sup> Olvidando así la "simetría" entre ambos institutos, anverso y reverso de un derecho, el de contar con funcionarios que procedan con objetividad, como señala la exposición de motivos del Proyecto de 1965 (Cfr. BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, p. 24).

<sup>19</sup> La eliminación no parece fortuita, toda vez que el otro precepto eliminado del Proyecto de 1965 en este capítulo, que por lo demás quedó con muy pocas variaciones, consagraba expresamente la responsabilidad del funcionario que -debiendo haberlo hecho- no se hubiera inhibido (artículo 40). Así pues, a pesar de que tal consecuencia puede derivarse de una interpretación sistemática de las bases constitucionales de la responsabilidad de los funcionarios públicos, da la impresión de que, al menos en este capítulo, los cambios en el texto que terminó siendo la LOPA parecen perseguir la protección de los funcionarios públicos antes que la salvaguarda de los derechos de los interesados. Aunque, se insiste, si esa fue la intención, lo cierto es que una interpretación acorde con los postulados constitucionales permite remontar las supresiones del texto legal vigente y llegar a las mismas soluciones expresamente previstas en el Proyecto en cuestión.

<sup>20</sup> En contra: ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General...*, pp. 218-219. Previamente: RACHADELL, *op. cit.*, p. 105. Disentimos de tales opiniones, pues entendemos que acudir a la

5. *Acceso al expediente y confidencialidad (artículo 65 del Proyecto y 59 de la LOPA)*

El artículo 65 del Proyecto de 1965 regulaba lo relativo al derecho de acceso al expediente administrativo y sus limitaciones, norma que se mantuvo, con algunos cambios en el artículo 59 del texto legal vigente. Comparando ambos, puede decirse que la versión actual precisa la redacción original. En efecto, la primera establece la premisa general que se mantiene, a saber: el derecho de acceso al expediente administrativo, así como a copiar el mismo y a pedir certificación de tales copias.

Luego, el Proyecto de 1965 estableció tres excepciones: 1) Los documentos calificados -motivadamente- como confidenciales; 2) Los documentos cuyo conocimiento confiera al interesado una ventaja ilegítima en perjuicio de tercero; y 3) Los proyectos de resolución y los informes de órganos consultivos y técnicos.

En cambio, en el texto de la LOPA solo persistió la primera excepción, es decir, los documentos confidenciales, los cuales, agrega, serán archivados en cuerpo separado, mientras que el texto del proyecto se refería a que estos se desglosarían y la decisión denegatoria sería motivada.

De tal modo que la redacción el texto vigente parece dar a entender que esa calificación de confidencial y la consiguiente separación física del expediente de tales recaudos son previas o simultáneas a la configuración del expediente, y no reacciones ante la petición de acceso del interesado. De ser así, luce más idónea la solución de la LOPA, en el sentido de que la decisión administrativa se produce luego de una consideración más objetiva y abstracta, y no como consecuencia de la actividad de las partes.

Adicionalmente, la supresión de los otros dos supuestos parece acertada, habida cuenta de que tales limitaciones al derecho de acceso al expediente lucen de discutible justificación. El primero, toda vez que la referencia al surgimiento de “una ventaja ilegítima” es un término jurídico indeterminado, por lo que su inclusión en una norma excepcional es de por sí contraria a una adecuada técnica legislativa. En efecto, se trata de una noción imprecisa y que puede prestarse a excesos interpretativos indeseables. Y, además, por cuanto resulta difícil entender que tal supuesto fáctico configure una justificación para limitar el ejercicio de una manifestación tan trascendente de la garantía del Debido Proceso en sede administrativa.

El segundo, dado que los proyectos de resolución, en tanto sean proyectos, no suelen agregarse al expediente administrativo, ya que no configuran aún la manifestación de voluntad administrativa expresada a través de su órgano-persona u órgano-titular. Y, en el caso de los informes técnicos, no se encuentra razón para que el interesado no pueda tener acceso a ellos. Antes, al contrario, se trata de documentos que pueden influir de forma determinante en la resolución del caso. Por tanto, más bien debe garantizarse su acceso al particular interesado a los efectos de permitirle el cabal ejercicio de sus derechos constitucionales procedimentales.

---

queja o reclamo del artículo 3° de la LOPA no reemplaza idóneamente el derecho a recusar a un funcionario que se niegue a inhibirse y cuyo rango haga inaplicable la posibilidad de acudir al superior jerárquico solicitando que se ordene su inhibición. Además, respecto a la invocación del principio de celeridad -con independencia de que la aplicación de tal principio no puede hacer automáticamente nugatorias las garantías del particular- cabe señalar que la recusación no era óbice para que el funcionario recusado realizara las actuaciones que no pudieran demorarse por razones de servicio (artículo 44 del Proyecto, frase suprimida en el artículo 40 de la LOPA), como acotaba la Exposición de Motivos del texto de 1965 (*Cfr.* BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, p. 24).

6. *Mandato de representación (artículo 26 del Proyecto y 26 de la LOPA)*

Mientras que el artículo 26 del Proyecto de 1965 exigía que el poder para representar en el procedimiento administrativo se otorgase mediante documento público o autenticado, es decir, su presentación ante la autoridad competente para dar fe pública, su equivalente en la LOPA permite también su constitución <<...por simple designación en la petición o recurso...>> ante la propia Administración Pública. Es decir, el mandato de representación puede conferirse directamente, y sin mayor formalidad, conjuntamente con la presentación del escrito contentivo de la petición o recurso correspondiente. Cabe entender, en virtud de los principios de formalismo moderado, celeridad y eficacia, que ello puede acaecer con posterioridad al inicio del procedimiento, en cuyo caso bastará también la consignación de la correspondiente actuación ante la dependencia en la que se está sustanciando el mismo.

Sin duda que, en este asunto, la solución de la LOPA va en mayor consonancia con las características y principios (economía, celeridad, simplicidad, formalismo moderado) del procedimiento administrativo, así como con la facilitación del ejercicio de la garantía del Debido Proceso en sus diversas modalidades. En este caso, el derecho de petición y a ser representado.

7. *Procedimiento ordinario y procedimiento sumario: supuestos de procedencia y caracteres (artículos 51 y 77 al 80 del Proyecto y 47 y 67 al 69 de la LOPA)*

Uno de los aspectos en que más diverge la LOPA de su antecedente es en la diferenciación en los regímenes del procedimiento ordinario y del sumario. No tanto en lo que se refiere a los detalles en la sustanciación del primero, sino más bien en los supuestos de procedencia y caracteres fundamentales de cada uno.

En efecto, el Proyecto de 1965 establecía hipótesis de procedencia distintos para cada procedimiento. Mientras que, en el caso del ordinario, estaba concebido para su aplicación ante el supuesto de que el acto definitivo que lo concluyera pudiera lesionar derechos subjetivos o intereses legítimos (artículo 51), no existe precepto equivalente en la LOPA en cuanto a establecer hipótesis de aplicación del mismo. En su reemplazo, el artículo 47 de la ley vigente solo establece que los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia en las materias que constituyan, precisamente, esa especialidad. Lo que implica que el procedimiento ordinario es, justamente, el ordinario, el usual, en el sentido de que es el que se aplica en todos los supuestos en que no existe procedimiento especial a seguir<sup>21</sup>.

Regresando a la regulación del Proyecto de 1965, su artículo 77 disponía que se emplearía el procedimiento sumario en hipótesis distintas a las reguladas para el ordinario. Por lo que, por argumento a contrario, este último sería el aplicable en el caso de que el asunto a decidir no implicara afectación de derechos o intereses legítimos. Mientras que el artículo 67 de la LOPA, también en correspondencia con la diversa concepción del ámbito del procedi-

---

<sup>21</sup> De acuerdo con FARÍAS MATA, Luis Enrique: "El proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos". En: *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. IV-1980-1981*. Instituto de Derecho Público. UCV. Caracas, 1983, p. 293, la explicación del cambio en cuanto al ámbito de procedencia del procedimiento ordinario, en cuanto a cómo estaba concebido en el Proyecto de 1965 y a la forma en que quedó regulado en la LOPA, se habría debido a su iniciativa. Y se justificaría en la dificultad para prever en qué casos un acto administrativo va a afectar derechos o intereses.

miento ordinario en esta, establece que el sumario -por su parte- se aplica ante una hipótesis abierta, esto es: <<...cuando la Administración lo estime conveniente>><sup>22</sup>.

Iba más allá la regulación del procedimiento sumario en el Proyecto de 1965. En efecto, su artículo 79 preveía que en él no habría alegaciones ni pruebas por las partes, sin comparecencia ni audiencia de los interesados, sino que esta dependería exclusivamente de la actividad oficiosa de la Administración. La participación de estos solo tendría lugar luego de la sustanciación y antes de la resolución conclusiva del procedimiento, con el fin de que expusieran alegatos y observaciones (artículo 81).

De tal panorama, queda claro que tanto la concepción como los caracteres del procedimiento sumario en el Proyecto de 1965 -salvo si se considera que en el solo se sustanciaran decisiones con efectos estrictamente internos de la organización- resultan de difícil acomodo con la visión contemporánea del procedimiento administrativo a la luz del Debido Proceso. Pero hay que tener en cuenta su contexto temporal dentro del desarrollo del Derecho Administrativo venezolano. En todo caso, esa regulación se abandonó en el texto que terminó siendo la LOPA.

No obstante, a nuestro modo de ver, el régimen vigente del procedimiento sumario -quizá en parte por apartarse del modelo original- no deja de suscitar problemas interpretativos y de aplicación.

En efecto, la referencia a que a ese último procedimiento la Administración Pública acudirá <<cuando lo estime conveniente>>, determina una habilitación genérica y en extremo abierta, otorgando una discrecionalidad quizá innecesaria<sup>23</sup>. De hecho, la doctrina ha tenido que precisar que este régimen no es aplicable, entre otros asuntos, ni a los procedimientos iniciados de oficio que requieran sustanciación ni a la materia sancionadora<sup>24</sup>. Y, aunado a ello, la única regulación adicional en el procedimiento sumario se refiere a la iniciativa probatoria oficiosa de la Administración Pública. Precepto que parece innecesario en tanto tal iniciativa no es exclusiva de este, sino común a todos los procedimientos administrativos. De allí que pudiera considerarse la hipótesis atinente a que la redacción y ubicación del artículo 69 de la LOPA se explica porque la norma quedó como remanente de la supresión parcial del texto del artículo 79 del Proyecto de 1965<sup>25</sup>.

---

<sup>22</sup> No obstante, en ambas regulaciones se prevé la posibilidad de que la Administración Pública sustanciadora decida -sobreveniéndamente y con autorización del superior jerárquico- aplicar el procedimiento ordinario luego de iniciado un procedimiento administrativo sumario, si la complejidad del asunto así lo requiere y previa audiencia de los interesados. Lo que evidencia que el texto del artículo 78 del Proyecto quedó prácticamente inalterado en el artículo 68 de la LOPA.

<sup>23</sup> En similar sentido, FARÍAS MATA, *op. cit.*, pp. 293-294.

<sup>24</sup> Cfr. BREWER-CARÍAS, *Tratado...*, p. 604 (aunque parece afirmar lo contrario respecto a la materia sancionadora en: *Ibidem*, pp. 614 y 619).

<sup>25</sup> El texto de los preceptos en cuestión permite verlo. Artículo 79 del Proyecto de 1965: En el procedimiento sumario no habrá debates, defensas ni pruebas ofrecidas por las partes, *pero la Administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto*. Las pruebas se tramitarán sin señalamiento, comparecencia ni audiencia de los interesados, salvo aquellos a quienes se convocare especialmente, a juicio de la autoridad administrativa (resaltado añadido). Artículo 69 de la LOPA: En el procedimiento sumario la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto.



En todo caso, esa redacción, que otorga un amplio poder discrecional al órgano administrativo para optar entre el procedimiento ordinario o el sumario, parece haber conducido al escaso uso del último<sup>26</sup>. Ello, si nos atenemos a la poca atención que tanto la doctrina como la jurisprudencia, hasta donde tenemos conocimiento, le ha dispensado al procedimiento administrativo sumario. La primera, desde el punto de vista teórico y dogmático, y la segunda, al pronunciarse sobre controversias surgidas como consecuencia de la aplicación de este<sup>27</sup>.

#### 8. *Informe jurídico obligatorio (artículo 63 del Proyecto)*

El artículo 63 del Proyecto de 1965 establecía una regla que no pasó a la LOPA vigente. En la sustanciación de todo procedimiento administrativo, de formación del acto o de revisión de este, se requería de la elaboración de un informe por parte de la oficina de asesoría o consultoría jurídica respectiva. Informe que debía presentarse antes de que se dictara el acto administrativo definitivo, solamente dispensado para aquellos procedimientos que consistieran en la simple verificación de datos.

Se trata de lo que entendemos como una sana previsión procedimental, tanto en lo que se refiere a la revisión de la juridicidad del actuar administrativo, en la faceta objetiva del procedimiento, como en lo atinente a la garantía del respeto a los derechos e intereses de los particulares que pudieran resultar afectados, en cuanto al aspecto subjetivo. Y, en eso último, esa garantía se destinaría, entre otros asuntos, a la verificación de que a los interesados que intervinieron en el procedimiento se les respetaron las diversas manifestaciones del debido proceso. No obstante, inexplicablemente hasta donde sabemos, el precepto no se mantuvo en el texto que terminó convirtiéndose en ley.

Lo anterior viene el caso, por cuanto, si bien las dependencias consultivas jurídicas suelen intervenir protagónicamente en la resolución de los recursos administrativos (sobre todo del jerárquico), en ocasiones no son requeridas de forma oportuna en la sustanciación y decisión de otro tipo de procedimientos. Por lo que, en esas oportunidades, la necesidad de un dictamen jurídico previo a la emisión del acto administrativo definitivo luce una previsión normativa conveniente.

#### 9. *Lapso probatorio como regla expresa (artículo 64, primer y segundo apartes, del Proyecto)*

El primer aparte del artículo 64 del Proyecto de 1965 establece una previsión que no se mantuvo en el texto final que se convirtió en Ley. De acuerdo con el precepto, el funcionario sustanciador abriría el correspondiente lapso probatorio a solicitud de parte o de oficio, salvo que ello fuere manifiestamente innecesario. Y, seguidamente, el último aparte regulaba la duración máxima tanto del plazo original como de su eventual prórroga.

La inexistencia de tal precepto o de uno con una redacción equivalente o similar en la LOPA, evidentemente, no implica que ese instrumento legal disponga que en el procedimiento administrativo no ha de tener lugar un lapso probatorio. Máxime, dado que la primera parte del artículo sí se mantuvo, en cuanto al reenvío a las leyes vigente en materia de medios

<sup>26</sup> Quizá contribuya a su escasa incidencia práctica su breve lapso, pues debe culminar en 30 días hábiles, plazo que, si se trata de pronunciarse luego una sustanciación en que haya tenido que comprobarse algún hecho o circunstancia distinta a lo que conste en el expediente al inicio del procedimiento, resulta muchas veces irrealizable en los tiempos en que se suele tardar la Administración Pública venezolana.

<sup>27</sup> Cfr. ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo general...*, pp. 336-338, quien apenas le dedica un par de páginas en el volumen correspondiente al procedimiento administrativo en su Tratado, al igual que BREWER-CARÍAS, *Tratado...*, pp. 614-615. A su vez, HERNÁNDEZ G., *Lecciones...* y LEAL WILHELM, *op. cit.*, ni siquiera lo refieren.

de prueba a emplear en la sustanciación del procedimiento administrativo ordinario (artículo 64, encabezamiento, del Proyecto y 58 de la LOPA). Esto último permite inferir la aceptación de actividad probatoria oficiosa o a instancia de parte en el procedimiento administrativo. Conclusión obligada-además- a la luz del Debido Proceso y de una de sus manifestaciones básicas, el derecho a probar lo alegado<sup>28</sup>.

No obstante, la previsión expresa de la obligatoria apertura de lapso probatorio, salvo por manifiesta falta de necesidad, bien porque no haya nada que probar en razón de que se trate de un asunto de mero derecho o bien porque no haya habido controversia sobre los hechos alegados y el funcionario considere que no se requiere inquirir sobre nuevos hechos por no considerarlo relevante o pertinente, parece una sana regla de Buena Administración. Además, como ya se señaló, de resultar lo más acorde con las garantías procesales constitucionales de los interesados, en lugar de dejar innecesariamente -como lo hace la LOPA- un mayor margen de discrecionalidad a la Administración Pública en un asunto de tanta relevancia en la sustanciación del procedimiento.

10. *Vicios de forma y causales de anulabilidad del acto administrativo (artículos 15 y 17 del Proyecto y 20 de la LOPA)*

El régimen de las nulidades absolutas o de pleno derecho y de las relativas o anulabilidades del acto administrativo, delineado en los artículos 15 y 16 del Proyecto de 1965, se mantuvo casi inalterado en los artículos 19 y 20 del texto que terminó convirtiéndose en la LOPA<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> Cfr. entre otros: BREWER-CARIÁS, Allan-Randolph: “La carga de la prueba en el Derecho Administrativo”. *Cuaderno de Trabajo Número 23*. Instituto de Filosofía del Derecho. Universidad del Zulia. Venezuela, 1978, pp. 30-32. Disponible en línea: <http://allanbrewercarias.net/Content/449725d9-f1cb-474b-8ab2-41efb849fea8/Content/II.4.100.pdf> y del mismo autor en su *Tratado...*, pp. 320, 408, 447, 472, 616-623, 808-815 y 899; ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo General...*, pp. 191-192 y 277-287; UROSA MAGGI, *op. cit.*, pp. 27-33.

<sup>29</sup> Sobre el punto puede verse en la doctrina nacional, además de la bibliografía ya citada, entre otros: MEIER, Enrique: *Teoría de las nulidades en el Derecho Administrativo*. Segunda edición. Editorial Jurídica Alva, S.R.L. Caracas, 2001; ARAUJO-JUÁREZ, José: *La nulidad del acto administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, s/f; ARAUJO-JUÁREZ, José: “Teoría de las nulidades del acto administrativo”. *Revista de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo Núm. 6*. México, 2009, pp. 13-42. Disponible en línea: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/operas-primas-derecho-admin/article/view/1409/1310>; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, Víctor Rafael: *Estudio jurisprudencial de las nulidades, potestades de la Administración y poderes del juez en el Derecho Administrativo (1930-2011)*. FUNEDA. Caracas, 2012; AA.VV.: *V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer-Carías”. Los requisitos y vicios de los actos administrativos*. Caracas, 2000; LEAL WILHELM, Salvador: *Teoría del acto administrativo*. Editores Vadell Hermanos. Caracas-Valencia, 1997; PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.: *Motivos de impugnación de los actos administrativos y la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa (Una revisión jurisprudencial a la luz de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa)*. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2018; HERNÁNDEZ G., José Ignacio: “Algunas notas sobre los requisitos de validez de los actos administrativos”. En: *Actualización en procedimiento administrativo*. FUNEDA. Caracas, pp. 41-93; URDANETA TROCONIS, Gustavo: “Los motivos de impugnación en la jurisprudencia contencioso-administrativa venezolana en las últimas tres décadas”. En: *Libro Homenaje al Profesor Luis Enrique Fariás Mata*. Colegio de Abogados del Estado Lara. Librería J. Rincón. Instituto de Estudios Jurídicos del Estado Lara. Barquisimeto, 2006, pp. 109-216; BALASSO TEJERA, Caterina: *Jurisprudencia sobre los actos administrativos (1980-1993)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1998; LINARES BENZO, Gustavo: “¿Incluso por desviación de poder? Los elementos del acto administrativo y sus mitos”. *Revista Electrónica de Derecho Administrativo venezolano Núm. 15*. UMA. Caracas, 2018, pp. 345-380.

Régimen que, como señala el coautor del Proyecto, se inspiró parcialmente en la regulación española entonces vigente, es decir, en la Ley de Procedimientos Administrativos de 1958<sup>30</sup>.

La regla en ambos textos (Proyecto de 1965 y LOPA) es la siguiente: Las causales de nulidad absoluta o de pleno derecho están expresamente previstas en una enumeración taxativa. Los restantes vicios del acto administrativo, producto de las ausencias o fallas de los otros elementos del acto administrativo, así como los defectos procedimentales en su configuración, solo dan lugar a la nulidad relativa o anulabilidad.

No obstante, hay una disposición que contenía dos preceptos que no quedó en el texto que alcanzó vigencia cuya supresión luce relevante. Se trata del artículo 17 del Proyecto, que consagraba expresamente dos causales de nulidad relativa del acto administrativo como consecuencia de vicios de forma, y no de ausencia o defecto en los elementos esenciales del acto administrativo. A saber: la carencia total de motivación (salvo disposición legal que eximiera del deber de motivar para el caso concreto) y el vicio de forma que produjera indefensión del interesado, afectando su derecho subjetivo o interés legítimo.

El segundo supuesto es similar al contenido en el artículo 48.2 de la Ley española de 1958, aunque esta última lo regulaba en forma más completa, pues estableció la anulabilidad por vulneraciones a las formas procedimentales también en la hipótesis de que tal defecto de forma impidiera que el acto ostentara los elementos formales necesarios para alcanzar su propósito. Es decir, consagró el principio del logro del fin como determinante de una posible anulabilidad del acto administrativo por vulneraciones a requisitos formales<sup>31</sup>. Regla que puede afirmarse que ya forma parte del acervo conceptual de las orientaciones del procedimiento administrativo iberoamericano, y que está recogida además en múltiples ordenamientos<sup>32</sup>.

En todo caso, la simplificación en que incurre el texto de la LOPA, al omitir cualquier referencia al vicio de forma, puede que facilite la interpretación de su régimen de nulidades. Absolutas, las taxativamente pautadas en las diversas hipótesis del artículo 19, y relativas, todas las demás, producto de los otros vicios de los actos administrativos. Pero prescinde de un importante lineamiento orientador para determinar en qué supuestos un vicio formal determina la anulabilidad de un acto administrativo, y en qué casos no. Omisión que fue suplida por la jurisprudencia y doctrina que analizaron el texto legal en lo relacionado con los vicios o defectos procedimentales en el procedimiento administrativo, postulando la misma solución que aportaba el Proyecto de 1965 complementada con la de la Ley española de 1958.

No sucedió lo mismo con la ausencia de motivación como expresa causal determinante de la nulidad relativa del acto administrativo. Precepto que, además de ostentar originalidad, a mi modo de ver, resulta más satisfactorio como premisa para matizar algunas de las solu-

<sup>30</sup> BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, p. 13.

<sup>31</sup> Sobre ello puede, verse en la doctrina nacional, entre otros: ARAUJO-JUÁREZ, José: "La teoría de la forma y el derecho fundamental de defensa ante la Administración Pública". En: PARRA ARANGUREN, F. y A. RODRÍGUEZ GARCÍA (Edits.): *Estudios de Derecho Administrativo. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela. 20 años de Especialización en Derecho Administrativo* Vol. I. UCV. Caracas, 2001, pp. 53-67; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Estudio jurisprudencial...*, pp. 97-99; MEIER, *Teoría de las nulidades...*, p. 439; URDANETA TROCONIS, *op. cit.*..., pp. 183-189.

<sup>32</sup> Cfr. BREWER-CARÍAS, Allan R.: "El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado Iberoamericano (Estudio de las leyes de procedimiento administrativo)". En: RODRÍGUEZ-ARANA, J. y J. A. MORENO MOLINA (Dirs.): *Código de Leyes de Procedimiento Administrativo en Iberoamérica*. Segunda edición. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2021, pp. 77-81 y 257-259.

ciones de la teoría de las nulidades del acto administrativo aportadas por la doctrina y jurisprudencia venezolanas, proclives a la tolerancia ante la omisión de la motivación, así como a su convalidación<sup>33</sup>. Ello, a pesar de que la exteriorización de los motivos o fundamentos del acto administrativo se conecta íntimamente, entre otras, con la garantía del Debido Proceso<sup>34</sup>.

Pero no es esta la ocasión para profundizar en ese punto, abordado profusamente además por la doctrina iberoamericana, sino más bien la de destacar que el mantenimiento del artículo en cuestión del Proyecto de 1965 hubiera dado mayor basamento en el Derecho positivo venezolano al tratamiento de los vicios de forma como causales de anulabilidad del acto administrativo. Asunto que tuvo que seguir siendo abordado a partir de las soluciones de la jurisprudencia y doctrina, hilvanadas y desarrolladas aún más a partir de la vigencia de la LOPA<sup>35</sup>.

11. *Límites de la potestad revocatoria de los actos administrativos (artículo 94 del Proyecto y 82 de la LOPA)*<sup>36</sup>

En cuanto a la potestad revisora de los actos administrativos por parte de la Administración Pública, sea de oficio o a instancia de los interesados, el Título VI, Capítulo I de la LOPA, intitulado “De la revisión de oficio”, establece las pautas para el ejercicio de la competencia de convalidación de actos anulables (artículo 81), la potestad revocatoria de los actos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos (artículo 82), el reconocimiento de la nulidad absoluta (artículo 83) y la corrección de errores materiales o numéricos (artículo 84).

Esa regulación encuentra su antecedente en el mismo Título y Capítulo del Proyecto de 1965, por lo que resulta evidente que, como en casi todo su articulado, el instrumento legal actual tiene su base en ese antecedente. No obstante, la equivalencia de los textos no es total. En ese sentido, aparte de que el régimen general de la potestad de convalidación no se encontraba expresamente previsto en el texto de 1965 -y pareciera tener su antecedente más bien en la redacción del artículo 53.1 de la Ley española de 1958-, hay otra discrepancia menos notoria pero también importante.

En efecto, en la redacción de los límites de la potestad de revisión oficiosa de los actos administrativos hay discrepancias entre ambos textos. El de 1965 dispone que la Administración Pública, salvo el supuesto de actos administrativos viciados de nulidad absoluta, no podrá anular de oficio sus actos, en la hipótesis de que fuesen declarativos o constitutivos de derechos a favor de particulares y hubieren quedado definitivamente firmes (artículo 94).

<sup>33</sup> Véase, por ejemplo, URDANETA TROCONIS, *op. cit.*, pp. 195-200.

<sup>34</sup> Cabe tener en cuenta que: <<...son los principios constitucionales de interdicción de la arbitrariedad, legalidad y juridicidad, y tutela judicial efectiva los que exigen la motivación de los actos administrativos, no como simple requisito de forma, sino como expresión de la causa del acto que permite controlarlo en relación con su fin>> (RIVERO YSERN, Enrique: “Prólogo”. En: FERNANDO PABLO, Marcos M.: *La motivación del acto administrativo*. Tecnos. Madrid, 1993, p. 13. Sobre los fines actuales de la motivación en el Derecho Administrativo, pueden verse las consideraciones de ese último en: *Ibidem*, pp. 29-36).

<sup>35</sup> Para el caso de la jurisprudencia, pueden verse los precedentes citados en BALASSO TEJERA, *op. cit.*, pp. 738-750 y 791-795 y URDANETA TROCONIS, *op. cit.*, pp. 183-190.

<sup>36</sup> Antes de la entrada en vigencia de la LOPA, puede verse: BREWER-CARÍAS, Allan R.: “Comentarios sobre la revocación de los actos administrativos”. *Revista de Derecho Público Núm. 4*. EJV. Caracas, 1980, pp. 27-30.

En cambio, su equivalente parcial, que es el artículo 82 de la LOPA, establece que los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos podrán ser revocados en cualquier momento, de oficio o a solicitud de parte, por la Administración Pública.

El primer cambio entre la redacción original y la que resultó plasmada en la norma vigente es en cuanto a los términos, en el sentido de que la Ley se refiere a revocación y no anulación, lo que quizá contribuyó a que la jurisprudencia nacional, al referirse a los poderes de autotutela, suela limitar el primer verbo (revocar) a la actividad administrativa, mientras que la potestad anulatoria se atribuye al orden judicial<sup>37</sup>. Lo anterior, a pesar de que hay opiniones doctrinarias en contra que proponen distinguir entre revocación y anulación sobre la base de parámetros similares a los de otros ordenamientos<sup>38</sup>.

La segunda divergencia estriba en que la LOPA extendió la limitación a tal potestad no solo en caso de afectación de derechos subjetivos sino también de intereses legítimos, conceptos que la doctrina y la jurisprudencia se encargó de esclarecer. El precepto en cuestión es un avance al dotar de mayor uniformidad el régimen jurídico aplicable a los titulares tanto de derechos como de intereses legítimos, tanto en lo que respecta al Proyecto de 1965 como en lo concerniente a la otra fuente, aunque más indirecta, de nuestra legislación procedimental administrativa, a saber: la Ley española de 1958. Aunque esa última había regulado de forma diversa varios aspectos procedimentales del asunto.

La última modificación de fondo se refiere a que el Proyecto aclaraba que tal limitación a la potestad de autotutela revisora solo se configuraba una vez que el acto administrativo adquiriera firmeza. Es decir, solo un acto válido o anulable (no así el nulo, que no genera efecto alguno, al menos en la teoría general del procedimiento administrativo) que no hubiera sido impugnado o cuya impugnación hubiera sido desestimada en sede administrativa o judicial, o en ambas, se convertía en intangible. Y, además, siempre que el mismo no reconociera o generara derechos subjetivos.

Esa referencia a la firmeza del acto administrativo como requisito determinante de la potestad de autotutela revisora era especialmente trascendente, en el sentido de que limitaba - a su vez- el límite, pues el acto generador de situaciones jurídicas favorables a los particulares debía de tener la condición de inimpugnable para ser irrevocable de oficio.

En ese sentido, la supresión de tal exigencia determina entonces que, de acuerdo con el artículo 82 de la LOPA, podría sostenerse la tesis que afirma que bastaría que se dicte un acto administrativo que incida en una relación jurídico-administrativa generando derechos o intereses legítimos en una de las partes, para que, notificado este, sea inmediatamente irrevocable de oficio, salvo que está afectado de algún vicio de nulidad absoluta<sup>39</sup>. La ventaja para el particular es evidente en cuanto a la ampliación de sus garantías jurídicas frente al proceder de la Administración Pública. Ello, de darse primacía al elemento literal del precepto, mas no ha sido así en la respectiva interpretación jurisprudencial, que ha entendido la firmeza<sup>40</sup> como

<sup>37</sup> Cfr. BALASSO TEJERA, *op. cit.*, pp. 811-819.

<sup>38</sup> Cfr. entre otros: ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General...*, pp. 372-374; RONDÓN DE SANSÓ, *Estudio preliminar...*, pp. 101-102; RONDÓN DE SANSÓ, Hildegard: *El procedimiento administrativo y sus actuales tendencias legislativas*. FUNEDA. Caracas, 2011, pp. 90-91.

<sup>39</sup> Sobre los lineamientos jurisprudenciales de la potestad revocatoria de la Administración Pública a la luz de este precepto, puede verse: BALASSO TEJERA, *op. cit.* pp. 813-842.

<sup>40</sup> Inimpugnabilidad tanto en vía administrativa como judicial, por haber transcurrido los plazos legales de caducidad o por no haber prosperado los recursos administrativos ni las pretensiones judiciales. Sobre esa definición en la jurisprudencia (Cfr. *Ibidem*, p. 228).

una condición insita e implícita del acto administrativo para que opere su irrevocabilidad en la hipótesis de que haya generado situaciones jurídicas favorables al particular<sup>41</sup>. Y también la tendencia doctrinal parece apuntar a una conclusión similar<sup>42</sup>.

12. *Efectos de la notificación defectuosa (artículos 85 y 86 del Proyecto y 74 y 77 de la LOPA)*

También en el tema de las notificaciones de los actos administrativos se evidencia que el régimen vigente (Capítulo IV del Título III) se basa en el Proyecto de 1965 (Capítulo III del Título III). Así, por ejemplo, las notificaciones defectuosas por incompletas. Ello en el sentido de que, de no cumplir con las exigencias del caso -texto íntegro de la resolución y recursos administrativos y judiciales disponibles, con indicación expresa de órganos competentes y plazos de interposición- (artículo 84 del Proyecto y 73 de la LOPA), no producen efecto, en el sentido de no otorgarle eficacia al acto.

No obstante, en ambas regulaciones hay diferencias. La principal, que en el Proyecto de 1965 la notificación defectuosa resulta convalidada con el transcurso del tiempo, a saber, 15 días luego del recibo por el interesado. Mientras que, en el artículo 74 de la Ley vigente, la notificación defectuosa no producirá nunca efecto alguno en cuanto a darle eficacia al acto, pues, en principio, no hay manera de convalidarla. Esta última solución nos parece más proclive a garantizar el derecho a ser notificado que tienen los interesados, como manifestación de la garantía del Debido Proceso<sup>43</sup>. Y, además, obliga a los funcionarios públicos a ser más cuidadosos al momento de redactar las notificaciones<sup>44</sup>.

Además de ello, hay otra consecuencia de la notificación defectuosa que, aunque regulada de manera similar, en el texto de la LOPA resulta de mayor diafanidad. Ello, en cuanto a que la errada información en la notificación que haya traído como consecuencia una igualmente errónea interposición de los recursos administrativos o de las demandas judiciales en

<sup>41</sup> Cfr. *Ibidem*, pp. 815-816, 822, 825, 827-828, 831, 838, 841 y 849. No obstante, en ocasiones se ha entendido que para que opere la irrevocabilidad basta que el acto haya causado estado (*Ibidem*, pp. 812-813). Por nuestra parte, pensamos que no es descabellado sostener la tesis atinente a que, habiendo surgido la relación jurídico-administrativa con la vigencia del acto administrativo creador de derechos o intereses, cumplidas las exigencias del respectivo régimen de publicidad, simultánea y correlativamente surgen esos derechos o intereses del particular derivados de tal acto. En tal sentido parece pronunciarse en al menos una oportunidad el máximo tribunal de la República, como puede verse en: *ibidem*, p. 829, Y es que, como se señala en el Derecho Administrativo español, afirmación plenamente aplicable al venezolano: <<...generalmente, la eficacia de un acto administrativo no depende de su firmeza, o de su falta, ni de que agote, o no, la vía administrativa...>> (BOCANEGRA SIERRA, Raúl: *Lecciones sobre el acto administrativo*. Civitas Ediciones S.L. Madrid, 2002, p. 115). Por consiguiente, se produce desde ya esa situación jurídica favorable que limita la potestad oficiosa de autotutela administrativa revisora, y solo quedaría su potencial ejercicio a instancia de parte ante la interposición de recursos administrativos. Sobre este punto, puede verse, entre otros: ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General...*, pp. 382-384.

<sup>42</sup> Cfr. BREWER-CARÍAS, *Comentarios...*, p. 27; BREWER-CARÍAS, *El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado...*, pp. 242-243; LEAL WILHELM, Salvador: *Teoría del acto administrativo*. Editores Vadell Hermanos. Valencia-Caracas, 1997, p. 95.

<sup>43</sup> Cfr. entre otros: BREWER-CARÍAS, Allan R.: *El procedimiento administrativo en el derecho administrativo comparado...*, pp. 165-167; ARAUJO-JUÁREZ, José: *Derecho Administrativo General. Acto y contrato administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2011, pp. 237-238.

<sup>44</sup> No es nada inusual encontrar notificaciones administrativas defectuosas en la práctica forense venezolana. En muchos casos, por la omisión de la referencia a las vías judiciales pertinentes, con indicación del órgano competente y de los lapsos correspondientes para interponer la demanda. Asunto cuya complejidad no suele ser dominada por el funcionario, quien se limitará a señalar genéricamente que la vía judicial está disponible, incurriendo así en una notificación defectuosa.



cuanto a órgano competente o plazo, no debe perjudicar al interesado. Lo cual, como se destacó décadas después en pronunciamientos judiciales, se relaciona también con el principio de confianza legítima<sup>45</sup>.

En ese sentido, el artículo 86 del Proyecto de 1965 señalaba que, ante una notificación defectuosa en la indicación de la vía o plazo correspondiente, el interesado podrá interponer el recurso pertinente, cuyo lapso para presentarlo se contará a partir de la resolución o sentencia del recurso erróneamente planteado, en caso de declararse la incompetencia del órgano o la extemporaneidad del recurso.

En cambio, el artículo 77 de la LOPA establece una solución que luce más efectiva. Si sobre la base de información errónea contenida en una notificación defectuosa se hubiere incoado algún procedimiento improcedente, el tiempo transcurrido no será tomado en cuenta para determinar la caducidad de los plazos correspondientes para interponer la vía administrativa o judicial adecuada. Con lo cual, el interesado no tiene que esperar a que se dicte una resolución o sentencia definitiva desestimando su impugnación para volver a plantearla, esta vez, ante los órganos competentes y dentro de los plazos legalmente aplicables. Esa última era la solución aportada por el Proyecto.

No obstante, hay una norma del Proyecto de 1965 en este tema que consideramos que debió mantenerse. A saber, el artículo 82 *in fine*, que expresamente señala que la publicidad (notificación o publicación según el caso) del acto administrativo es requisito necesario para su eficacia. Premisa expresa que, dada su ausencia en la LOPA, debe el intérprete derivarla de una interpretación concatenada y sistemática de sus preceptos<sup>46</sup>.

Pero, además, el referido aparte único señalaba que el conocimiento del interesado suple la falta de notificación. Conclusión lógica, dado que produce el mismo efecto que la publicidad, que no es otro que informar al interesado del acto administrativo, permitiendo el avance a las subsecuentes fases del procedimiento administrativo sobre la base de los principios de celeridad y del logro del fin. Se trata, pues, de las llamadas “notificaciones tácitas”, que consisten en entender que el acto administrativo ha adquirido eficacia si el interesado ejerce adecuada y oportunamente las correspondientes defensas en sede administrativa o judicial, dado que se trata de la convalidación por actividad de parte de una omisión formal que debe interpretarse a favor del particular, y no en su contra<sup>47</sup>.

13. *Garantía frente a la inactividad administrativa formal: el silencio administrativo negativo en procedimientos constitutivos y de revisión (artículos 70, 106 y 110 del Proyecto y 4 y 92 al 93 de la LOPA)*

También la regulación del silencio administrativo negativo en la legislación actual encuentra su antecedente en el Proyecto de 1965. Este lo regula, en lo que se refiere a las solicitudes que se tramitan en procedimientos administrativos de primer grado, en el artículo 70. Y, en lo que respecta a los procedimientos administrativos de segundo grado, específicamente los recursos administrativos, en los artículos 106 y 110.

Los equivalentes de tales preceptos se encuentran en la LOPA en los artículos 4, 92 y 93. En el caso del silencio administrativo negativo en la sustanciación de los recursos de

---

<sup>45</sup> Sentencia de la Sala Electoral del TSJ Núm. 98 del 08/01/01. Véanse los comentarios de: COLMAN, Edward: *La protección de la confianza legítima en el Derecho español y venezolano: Rasgos generales y aplicación a dos supuestos de la actividad administrativa*. FUNEDA. Caracas, 2011, pp. 55-60.

<sup>46</sup> En la jurisprudencia puede verse: BALASSO TEJERA, *op. cit.*, pp. 555-580.

<sup>47</sup> En la jurisprudencia venezolana, de nuevo puede verse: *Ibidem*, pp. 587-589 y 596-597.

reconsideración y jerárquico, aunque la redacción de los preceptos no es la misma, los efectos son relativamente similares. Interpuestos los recursos y habiendo transcurrido los correspondientes plazos para decidir sin que haya pronunciamiento, se entienden denegados y queda abierta la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

No obstante, el Proyecto de 1965 explicitaba que al dictarse una resolución definitiva debía ir acompañada de la correspondiente notificación al interesado dentro del lapso legal, en el caso del recurso jerárquico, en su artículo 106. Lo mismo hacía el artículo 110 *eiusdem* respecto al recurso de reconsideración.

En cambio, los artículos 92 y 93 de la LOPA no resultan tan explícitos, pues se limitan a señalar, dentro de las hipótesis para poder acudir a la vía judicial, que haya transcurrido el plazo para decidir (artículo 92) o que no se haya producido la decisión respecto a los recursos administrativos en los correspondientes plazos (artículo 93), lo que en realidad es la misma hipótesis redactada de forma distinta. Y, además, no aluden a la notificación del acto como requisito que debe cumplirse en los plazos para decidir.

La redacción de las normas actuales podría dar a entender que bastaría con que el acto se dicte oportunamente para que no opere el silencio administrativo negativo, más allá de que la decisión expresa solo producirá los otros efectos que correspondan una vez sea notificada o publicada según el caso. Ello, en atención a la regla de que es el cumplimiento de la exigencia de publicidad la que da eficacia al acto administrativo<sup>48</sup>. Es un punto que podría haber generado controversia.

La otra diferenciación en este asunto entre el Proyecto de 1965 y la LOPA se encuentra en la regulación general del silencio administrativo.

En efecto, el artículo 70 del Proyecto, ubicado en la sección cuarta: terminación del procedimiento, del Capítulo I del Título III, del procedimiento administrativo ordinario, dispone que si la Administración Pública no resuelve las solicitudes formuladas por los particulares dentro de los plazos y prórrogas legales, tales peticiones se entenderán negadas y el interesado podrá ejercer los recursos pertinentes.

El equivalente a esta norma se encuentra en el artículo 4 de la LOPA, que establece que, en la hipótesis de que la Administración Pública no resuelva un asunto o recurso dentro de los correspondientes lapsos, se considerará que ha resuelto negativamente y el interesado podrá intentar el recurso inmediato siguiente, salvo disposición expresa en contrario.

Aunque la redacción no es idéntica, a nuestro modo de ver el sentido de ambos preceptos es similar. A saber, ante la inactividad administrativa formal, se considera, únicamente en lo que se refiere a que se puedan intentar las vías impugnatorias administrativas o judiciales, que el órgano administrativo que incurre en ella al dejar de pronunciarse respecto a una solicitud dentro de los plazos legales dio una respuesta negativa. Pero, se insiste, estrictamente a los efectos procedimentales y procesales, por lo que el silencio administrativo se concibe como una ficción a tales fines, y debe ser entendido como una garantía para el particular. Así lo ha entendido la jurisprudencia y la doctrina<sup>49</sup>, aunque siempre hay asuntos que generan controversia o que son susceptibles de replanteamiento y revisión.

---

<sup>48</sup> Para el caso español, se señala que la demora en la notificación de una decisión expresa produciría -en puridad y más allá de las matizaciones jurisprudenciales- la producción de los efectos propios del silencio administrativo negativo (*Cfr.* BOCANEGRA SIERRA, *op. cit.*, p. 114).

<sup>49</sup> Véase TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *Manual de Contencioso Administrativo (Parte General)*. Segunda edición. Editorial Texto. Caracas, 2007, pp. 186-194, así como la bibliografía allí citada. También: ARAUJO JUÁREZ, *Derecho Administrativo General. Procedimiento...*, pp. 454-467.

La discrepancia entre ambos textos es que la ubicación de la norma en el Proyecto de 1965, sobre la base del elemento topográfico, da a entender que ese silencio administrativo negativo solo es aplicable en el ámbito del procedimiento administrativo ordinario, mientras que el silencio administrativo en la LOPA, al estar el artículo 4 situado en el Capítulo I del Título I (Disposiciones generales), apunta a que tiene un ámbito de aplicación más extenso. Así, por ejemplo, en el caso de las solicitudes que no requieren sustanciación a que se refiere el artículo 5 *eiusdem*, precepto que no encuentra antecedente en el Proyecto. Y quizá ese ámbito de aplicación más extenso ha originado en parte las discusiones respecto a la utilidad del silencio administrativo en algunos tipos de procedimientos administrativos<sup>50</sup>.

14. *Configuración de la vía administrativa: recurso de reconsideración o recurso jerárquico vs. Recurso de reconsideración y recurso jerárquico (artículos 101 y 107 del Proyecto y 92 al 96 de la LOPA)*

El artículo 101 del proyecto de 1965 dispuso, como regla general, la procedencia de la interposición del recurso administrativo jerárquico frente a todo acto administrativo dictado por un órgano administrativo subalterno que no pusiera fin a la vía administrativa, en caso de que el interesado optara por su impugnación. Y esos órganos subalternos eran, según la redacción del precepto, los Directores Generales de los ministerios, así como los titulares de los órganos a su vez subalternos de estos. Recurso que se interpondría ante el mismo órgano que hubiera dictado el acto o ante su superior, pero que sería sustanciado y decidido por el superior inmediato (artículo 104 *eiusdem*).

El ejercicio de ese recurso y su resolución, de forma expresa o mediante la invocación de los efectos del silencio administrativo negativo en caso de que no fuera resuelto oportunamente, agotaba la vía administrativa. Es decir, permitía obtener un acto que “causara estado” a los fines de su cuestionamiento ante la jurisdicción contencioso-administrativa (artículos 102 y 106 *eiusdem*).

A su vez, el artículo 107 preveía el recurso de reconsideración. Este podía intentarse (según la exposición de motivos era optativo y así parece indicarlo la redacción del precepto)<sup>51</sup> frente a los actos respecto a los que no procediera el recurso jerárquico. Es decir, por exclusión, tenía por objeto toda resolución administrativa que no fuera dictada por un órgano subalterno de los mencionados en el artículo 101, o bien, que pusiera fin a la vía administrativa.

<sup>50</sup> Véanse, entre otros: ORTIZ ÁLVAREZ, Luis A.: *El silencio administrativo en el Derecho Venezolano*. Editorial Sherwood. Caracas, 2000, pp. 82-95; UROSA MAGGI, Daniela y José Ignacio Hernández G.: “*Vicisitudes del silencio administrativo de efectos negativos en el Derecho venezolano*”. En: *Temas de Derecho Constitucional y Administrativo. Libro homenaje a Josefina Calcaño de Temeltas*. FUNEDA. Caracas, 2010, pp. 719-746; UROSA MAGGI, Daniela: “Propuestas para la reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos: replanteamiento de las normas reguladoras del llamado silencio administrativo”. *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Número Especial II Jornadas de Derecho Administrativo “José Araujo Juárez”*. Caracas, 2017, pp. 119-124. [http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/POSTGRADO/Publicaciones/Boletin%20Derecho%20Administrativo/009%20-%20Silencio%20administrativo...%20Urosa%20BEDA%20ESPECIAL%20JAJ.pdf](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/Publicaciones/Boletin%20Derecho%20Administrativo/009%20-%20Silencio%20administrativo...%20Urosa%20BEDA%20ESPECIAL%20JAJ.pdf).

<sup>51</sup> Señala la exposición de motivos que el recurso de reconsideración, además de ser optativo, procede respecto a decisiones que pongan fin a la vía administrativa (BREWER-CARIÁS, *El procedimiento...*, pp. 32-33)

Por argumento a contrario, el recurso de reconsideración básicamente procedía frente a los actos dictados por los Ministros en el caso del nivel nacional de la Administración Central, o por otros órganos administrativos que no tuvieran superior jerárquico o cuya decisión agotara la vía administrativa por mandato legal expreso<sup>52</sup>.

Agotado el recurso de reconsideración o el jerárquico, según los supuestos de procedencia de cada uno, quedaba abierta la vía contencioso-administrativa (artículo 106 y 110 *eiusdem*).

En contraste, la LOPA establece la *necesaria interposición sucesiva de los dos recursos*, reconsideración y jerárquico (artículos 92 y 93), como regla general, salvo que el acto a recurrir hubiera sido dictado por un Ministro o no resulte susceptible de revisión en vía administrativa por así disponerlo norma legal expresa. En la primera hipótesis, el recurso de reconsideración se considera optativo.

Por tanto, en el sistema legal instaurado a partir de la entrada en vigencia de ese instrumento legal en 1982, la vía administrativa estaba integrada, en caso de que las peticiones del particular no fueran acogidas, por *la preceptiva y sucesiva tramitación de dos recursos administrativos que debían ser interpuestos y resueltos*, bien expresamente o bien mediante la consumación de la ficción del silencio administrativo negativo. Solo luego de ello podía acudir a las instancias judiciales

De tal forma, que, hasta la eliminación de la obligatoriedad del agotamiento de la vía administrativa como requisito previo al acceso a la vía judicial -que se produjo de forma por demás discutible mediante decisiones judiciales, y luego por un medio usual, a saber, a través de norma legal expresa<sup>53</sup>, para poder ejercer el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva ante la Justicia Administrativa, como regla general, había que interponer:

Primero, el recurso de reconsideración ante el mismo órgano que había dictado el acto definitivo en el procedimiento administrativo de primer grado (artículo 94 de la LOPA), así como esperar su resolución.

En caso de que esta fuera desestimatoria o no se dictara oportunamente, decidir si invocar o no los efectos de la figura del silencio administrativo negativo. Y segundo: hacer lo propio pero esta vez respecto al recurso jerárquico ante la instancia administrativa superior del órgano (artículo 95 *eiusdem*)<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Cabe inferir que, de acuerdo con la evolución de las estructuras organizativas de los diversos niveles de las Administraciones Públicas, la norma comentada, concebida en 1965 para su aplicación directa a la Administración Pública Nacional Central y supletoria respecto la descentralizada funcionalmente, con posterioridad habría tenido que sufrir cambios para mantener su adecuación y precisión.

<sup>53</sup> La derogación de la condición suspensiva originalmente establecida en una disposición transitoria para la entrada en vigencia del artículo 7.9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, que se produjo con la reforma de tal ley (Decreto Núm. 6.217 del 15/07/08 con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, *G.O.* Extraordinaria Núm. 5.890 del 31/07/08).

<sup>54</sup> *Cfr.* sobre este tema, entre otros: ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General. Procedimiento...*, pp. 400-448; TROCONIS TORRES, Andrés: “Los recursos administrativos (LOPA). Tratamiento legislativo y jurisprudencial”. En: *Actualización en procedimiento administrativo*. FUNEDA. Caracas, 2007, pp. 151-154.

Lo anterior, además, obviando la posibilidad de tener que agotar, en ciertos supuestos, un tercer recurso, el conocido como “jerárquico impropio”<sup>55</sup>, en la hipótesis de actos administrativos dictados por los entes públicos con la personificación más usual empleada en la descentralización funcional (los Institutos Autónomos, artículo 96 *eiusdem*)<sup>56</sup>.

Esas eran, pues, las reglas generales. A saber, verse obligado a interponer acumulativamente dos recursos -y a veces tres-, en caso de que la Administración Pública decidiera no modificar su previa decisión dictada en el procedimiento de primer grado o de formación del acto administrativo, salvo disposición en contrario en alguna norma especial.

Por tanto, la polémica surgida en su momento respecto a la constitucionalidad de tal diseño legal, a la luz del derecho a la tutela judicial efectiva, que imponía preceptivamente que el acto administrativo hubiera “causado estado” antes de poder hacer uso de los medios de defensa judiciales ordinarios frente a él, se planteó con especial necesidad en el caso del Derecho Administrativo venezolano<sup>57</sup>.

Cabe preguntarse entonces cómo hubiera tenido lugar la evolución doctrinal y legal de esa polémica, de haberse mantenido el diseño legal alterno que contenía el Proyecto de 1965. Diseño que imponía menos requisitos al particular para agotar la vía administrativa, al establecer el necesario agotamiento únicamente del recurso jerárquico si este procedía, así como permitir la interposición facultativa del recurso de reconsideración -no de dos recursos, y mucho menos de tres en algunas hipótesis, como regula la LOPA-. Y que, por tanto, permitía un más fácil y menos engorroso acceso a las instancias jurisdiccionales por su mayor sencillez y celeridad<sup>58</sup>. Pero ya es un asunto superado.

<sup>55</sup> Denominación polémica en la doctrina (Cfr. por ejemplo: ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General. Procedimiento...*, p. 448).

<sup>56</sup> Sobre este asunto puede verse, entre otros: CABALLERO ORTIZ, Jesús: “El recurso jerárquico impropio en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. En: *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. IV-1980-1981*. Instituto de Derecho Público. UCV. Caracas, 1983, pp. 157-177; CARRILLO ARTILES, Carlos Luis: “El redimensionamiento del recurso jerárquico impropio en Venezuela”. En: PARRA ARANGUREN, F. (Edit.): *Temas de Derecho Administrativo. Libro homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*. Vol. I. Tribunal Supremo de Justicia. Caracas, 2002, pp. 413-436, FARIAS MATA, *op. cit.*, p. 295.

<sup>57</sup> Cfr. entre otros: TORREALBA SÁNCHEZ, *op. cit.*, pp. 222-233, así como la bibliografía allí citada. Más recientemente: TROCONIS TORRES, *op. cit.*, pp. 95-131; PELLEGRINO PACERA, Cosimina G.: “La regulación general de los recursos administrativos en el sistema venezolano”. En: HERNÁNDEZ-MENDIBLE, V. (Coord.): *Derecho Administrativo Iberoamericano. 100 autores en homenaje al postrado de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello*. Tomo II. Ediciones Paredes, Caracas, 2007, pp. 1.046-1.050; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Los procedimientos...*, 122-124; HERNÁNDEZ-MENDIBLE, *Tendencias...*, pp. 566-567; HERRERA ORELLANA, Luis Alfonso: “¿Se justifican los recursos administrativos previstos en la legislación venezolana? Una aproximación al problema desde la metodología de costos y beneficios”. En: HERNÁNDEZ, J.I. (Coord.): *Libro Homenaje a las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana del profesor Allan R. Brewer-Carías en el cincuenta aniversario de su publicación 1964-2014*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2015, pp. 291-308.

<sup>58</sup> Incluso, hay propuestas doctrinales que plantean, de *lege ferenda*, como medio de simplificar la vía administrativa recursiva, el establecimiento de uno, y no dos, recursos administrativos (ARAUJO-JUÁREZ, *Derecho Administrativo General. Procedimiento...*, p. 415), de forma similar a las previsiones del Proyecto de 1965. Véase también: CANÓNICO SARABIA, Alejandro: “Propuesta de modificación de la Ley de procedimientos administrativos con relación a la revisión de los actos administrativos”. *Boletín Electrónico de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Número Especial II Jornadas de Derecho Administrativo “José Araujo Juárez”*. Caracas, 2017, pp. 100-116. [http://w2.ucab.edu.ve/tl\\_files/POSTGRADO/Publicaciones/](http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/Publicaciones/)

## CONSIDERACIONES FINALES

Al contrario de lo que parece apuntar un sector de la doctrina<sup>59</sup>, el ejercicio comparativo realizado en estas páginas evidencia la evolución y tendencia del Derecho Administrativo, y dentro de él, del Derecho Administrativo Formal, desde hace más de medio siglo en nuestro país. Disciplina destinada a encauzar el ejercicio de la función administrativa y de la relación jurídico-administrativa en el principio de juridicidad, así como a facilitar mayores cotas de eficacia y eficiencia por parte del actuar de la Administración. Pero, también, a dotar a la persona de medios de más y mejores garantías de sus derechos e intereses frente a esa misma Administración Pública. En ese sentido, la iniciativa de elaborar un texto que llegó a ser un Proyecto de ley procedimental administrativa, y que, ulteriormente, sirvió de base a la aún vigente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, comprueba el estadio de desarrollo alcanzado desde una época no tan reciente por nuestro objeto de estudio.

Tal propuesta se nutrió, en primer término, de la jurisprudencia contencioso-administrativa venezolana del siglo pasado, como señala uno de sus coautores. Pero también se enmarcó en las mejores concepciones doctrinales de la época, así como tomó en cuenta el para entonces único instrumento legal que regulaba la materia en el contexto iberoamericano, a saber, la Ley de Procedimientos Administrativos española de 1958. De allí que su resultado no podía ser otro que el de combinar de forma adecuada -tomando en cuenta su marco histórico- el régimen formal de la actividad administrativa procedimental con la salvaguarda de la esfera jurídica del particular que interviene o resulta afectado en esta<sup>60</sup>.

Muestra de ello, los resultados obtenidos en esta comparación del texto original del Proyecto de 1965 con la ley vigente desde 1982, en lo que se refiere a la regulación de diversas manifestaciones de la garantía del Debido Proceso en sede administrativa. En algunos casos, luciendo más idóneo el modelo original que su resultado evolutivo, y en otros, al contrario, sin que ello implique un juicio de valor abstracto y conclusivo. Y no podía ser de otra manera, pues, tanto las posiciones doctrinarias, como las propuestas normativas y los criterios jurisprudenciales, deben verse bajo el prisma del contexto en que surgieron.

Contrasta, en todo caso, tanto la iniciativa originaria como su producto final, en lo que concierne al régimen general del procedimiento administrativo venezolano. Ello, si se le compara con la desafortunada involución que ha sufrido nuestro Derecho Administrativo en su aplicación práctica en las últimas dos décadas, no así en sus concepciones teóricas ni en sus estudios doctrinales.

Por ende, quedará, tanto el texto de la propuesta de 1965 como el de la Ley vigente, entre los muchos testimonios del avance que alcanzó el Derecho Administrativo Venezolano en la segunda mitad del siglo XX. Y, a su vez, como insumo a tomar en cuenta cuando llegue el momento de recuperar y proseguir la senda de mejora y puesta al día del ordenamiento jurídico-administrativo en nuestro medio, para lo cual habrá de contarse con un Estado de Derecho. Ojalá que la reseña de estos textos en clave comparativa que se intentó realizar en estas páginas pueda contribuir, siquiera mínimamente, con tales propósitos.

---

Boletín%20Derecho%20Administrativo/008%20-%20Revision%20de%20los%20Actos%20Administrativos...%20Canónico%20BEDA%20ESPECIAL.pdf.

<sup>59</sup> HERRERA ORELLANA, Luis Alfonso: “Bases filosóficas del estudio y la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela (1909-2009)”. En: AA.VV.: *100 Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela*. Universidad Central de Venezuela-Centro de Estudios de Derecho Público de la UMA-FUNEDA. Caracas, 2011, pp. 55-96.

<sup>60</sup> Pueden verse, además, las referencias en la exposición de motivos del Proyecto de 1965 en BREWER-CARÍAS, *El procedimiento...*, pp. 18-19. Curiosamente, ese texto es precursor en emplear el término: “buena administración”.