

# LOS PRINCIPIOS RECTORES DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA\*

Flavia Pesci Feltri<sup>1</sup>

“La educación para la libertad debe comenzar exponiendo hechos y anunciando valores y debe continuar creando adecuadas técnicas para la realización de los valores y para combatir a quienes deciden desconocer los hechos y negar los valores por una razón cualquiera”<sup>2</sup>.

*Resumen: En el presente trabajo se pretende abordar los principios que rigen el procedimiento administrativo venezolano, que deben ser necesariamente tomados en cuenta por la Administración pública en el ejercicio de su función administrativa a los fines de garantizar y respetar el derecho de los ciudadanos, así como asegurar el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines de interés público que tiene atribuida.*

*Palabras clave: Estado de derecho. Procedimiento administrativo. Principios. Derechos del ciudadano.*

*Abstract: This paper intends to be an approach to the Venezuelan administrative procedure values, that must be considered by*

---

\* El texto fue originalmente publicado en “II Congreso de Derecho Administrativo en Homenaje al Maestro Eloy Lares Martínez - Procedimiento administrativo y contencioso administrativo”, Vol. II, FUNEDA-AVEDA, Caracas, 2014, pp. 9-43. Recoge la conferencia dictada el día 26 de abril de 2013 en el marco del II Congreso de Venezolano de Derecho Administrativo, organizado por la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), en honor al Profesor Eloy Lares Martínez.

1 Es abogado de la UCV; especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de esa misma ciudad; profesora de Derecho Administrativo de la UCV; Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo.

2 Huxley, A. *Un mundo feliz*.

*the Public Administration, in the exercise of its functions, in order to guarantee and respect the citizens' rights, as well as to ensure the efficient and effective fulfillment of the public interest purposes that it has.*

**Key words:** *Rule of law. Administrative procedure. Values. Citizens' rights.*

Recibido: 20 de febrero de 2019

Aceptado: 12 de abril de 2019

## SUMARIO

- I. Introducción
  - II. Estado de Derecho y procedimiento administrativo
  - III. Los principios que rigen el procedimiento administrativo venezolano
  - IV. Comentario final
- Bibliografía

### I. INTRODUCCIÓN

El tema a desarrollarse es el relativo a los principios rectores del procedimiento administrativo en Venezuela, es decir, intentaremos reunir aquellas ideas y valores que constituyen el fundamento mismo del procedimiento administrativo y que, paralelamente, conforman los fines que deben cumplirse en el transcurso del actuar administrativo en sus relaciones con los particulares.

Sin embargo, antes de explicar en qué consisten tales ideas y valores que la actuación de la Administración Pública, se considera oportuno recordar brevemente qué se entiende por procedimiento administrativo y qué significación tienen los llamados principios jurídicos que rigen el procedimiento administrativo.

### II. ESTADO DE DERECHO Y PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El Derecho Administrativo y las instituciones que lo conforman han surgido como consecuencia de la implementación del Estado de Derecho y de la necesidad de materializar una de sus premisas fundamentales: someter el ejercicio del Poder Público a una norma previamente establecida (principio de legalidad), con el fin de garantizar y respetar los derechos de los ciudadanos.

Es precisamente a partir de esta idea fundacional, que nacen las normas dirigidas a delimitar y controlar el ejercicio de la función administrativa<sup>3</sup>, función o tarea que el Estado y los Poderes Públicos deben ejecutar para establecer y mantener ciertas condiciones mínimas que le permitan a los ciudadanos desarrollar sus derechos con dignidad.

De tal modo que el Derecho Administrativo crea y delimita el contenido de la función administrativa así como la organización y configuración de los órganos y entes llamados a ejercerla; dispone, asimismo, cómo deben establecerse las relaciones jurídicas entre aquéllos y los particulares con la idea de garantizar, no sólo el respeto de los derechos de los ciudadanos frente a la actuación del Poder Público cuando administra, sino también para anticipar y delimitar dicha actuación, en aras de obtener una mayor eficiencia en la consecución de los fines públicos que la Constitución asigna al Estado.

Justamente porque la Constitución atribuye a la Administración Pública la posibilidad de afectar la esfera jurídica de los ciudadanos para proteger los intereses generales, es que se impone la necesidad de que la actividad administrativa esté sometida a una norma previa, que determina su creación y que establece cómo debe ser ejecutada, mediante el diseño previo del camino que ha recorrer la Administración Pública para formar su voluntad y exigir su cumplimiento.

---

3 Asumimos la postura amplia en cuanto a la definición de Administración Pública y acto administrativo entendiendo, en tal sentido, a la función administrativa como: "Toda la actividad que realizan los órganos administrativos y la actividad que realizan los órganos legislativo y jurisdiccional, excluidos respectivamente los actos y hechos materialmente legislativos y jurisdiccionales"; igualmente, que dentro de la función administrativa se ha de incluir aquella actividad que realizan los particulares cuando la ley les proporciona dicha competencia. Gordillo, A. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2. La Defensa del usuario y del administrado*. Primera edición venezolana. FUNEDA. Caracas, 2001. pp. IX-5

Ese camino que ha de transitar el Poder Público cuando desarrolla la función administrativa, se denomina procedimiento administrativo y constituye una herramienta que busca ordenar la actuación administrativa y establecer sus límites, en aras de garantizar los derechos de las personas.

El procedimiento administrativo ha sido definido<sup>4</sup> como un camino, una vía, un cauce formal previamente estable-

---

4 El procedimiento administrativo es el procedimiento de la función administrativa, “el *iter* procedimental que ha de seguirse para la realización de la actividad jurídica de la Administración, el cauce formal que debe discurrir la Administración.” González Pérez, J. *Manual de Derecho Administrativo*. Civitas Ediciones, Madrid, 2000. Pp. 74.

En este mismo sentido, Ramón Parada ha dicho que “...el procedimiento administrativo constituye hoy la propia forma de la función administrativa, de la misma manera que el proceso lo es de la función judicial y el procedimiento parlamentario de la función legislativa.” Y el autor citado define al procedimiento administrativo en los siguientes términos: “El procedimiento administrativo –equiparable en términos sustantivos con el proceso judicial, pues se trata de ambos casos de un conjunto de actividades y actuaciones previas a la emisión de una resolución o acto típico de las correspondientes funciones- podíamos definirlo, como lo hace la Ley de Procedimiento de la República Federal de Alemania de 1967, como aquella “actividad administrativa con eficacia extrema, que se dirige al examen, preparación y emisión de un acto administrativo o a la conclusión de un convenio jurídico público, incluyendo la emisión del acto administrativo o la conclusión de un convenio.” Parada, R. *Derecho Administrativo I. Parte General*, Décimo Tercera Edición. Marcial Pons. Madrid, 2002. Pp. 219.

El profesor Gordillo nos habla del procedimiento administrativo como una ciencia que estudia esta forma de actuar de la Administración Pública y desde la perspectiva de los sujetos a los cuales va dirigido la formación de la voluntad; en tal sentido, señala que: “Definimos al procedimiento administrativo como la parte del derecho administrativo que estudia *las reglas y principios que rigen la intervención de los interesados en la manera de actuar de los interesados en la preparación e impugnación de la voluntad administrativa*. Estudia por tanto la participación y defensa de los interesados (un particular, un funcionario o una autoridad pública; una persona jurídica, por ejemplo una asociación de vecinos, usuarios, interesados o administrados) en todas las etapas de la preparación de la voluntad administrativa (sea de tipo individual como general; en este último caso es específicamente el procedimiento de audiencia pública que debe seguirse, sin perjuicio del trámite administrativo corriente) y desde luego, cómo debe ser la tramitación administrativa en todo lo que se refiere

cido por el Derecho que debe recorrer obligatoriamente la Administración Pública para lograr un fin: la formación de su voluntad expresada en un acto jurídico denominado acto administrativo<sup>5</sup>.

El profesor Araujo Juárez en su *Tratado de Derecho Administrativo Formal*<sup>6</sup> nos señala que para llegar a la decisión administrativa es necesaria la instrucción de un camino o vía previamente determinados por el Derecho que consiste en:

“una pluralidad de actos jurídicamente regulados *a priori*, que guardan entre sí una relación de coordinación o concurrencia, de modo que uno de ellos es presupuesto de validez de los posteriores –excluido el último, naturalmente– y, éstos, a su vez, condición de la eficacia de los anteriores –exceptuando también, claro, el primero de ellos”<sup>7</sup>.

Continúa el jurista citado diciendo que:

---

a la defensa, participación e intervención de dichos interesados. Estudia en particular la defensa de los interesados, y como lógica consecuencia de ello la impugnación de los actos y procedimientos administrativos por parte de éstos...”. Gordillo, A. *Tratado de Derecho Administrativo. Tomo 2. La Defensa del usuario y del administrado*. Primera edición venezolana. FUNEDA. Caracas, 2001. pp. IX-7.

- 5 El procedimiento administrativo “nunca debe considerarse como un fin en sí mismo, sino como un instrumento, un cauce para alcanzar un fin, el procedimiento administrativo es una concatenación de actos administrativos preparatorios y preordenados para la determinación de los efectos finales; es, se concluye, un camino de formación del acto administrativo. Lo que importa es el fin al cual sirve el procedimiento administrativo, ya que aquél tiene razón de ser por la existencia de éste”. Araujo Juárez, J. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Vadell Hermanos Editores. Tercera Edición corregida y aumentada. Caracas, Venezuela, 1998. Pp. 16. *Vid* en este mismo sentido a Dromi en la obra citada *El procedimiento administrativo*. Pp. 36.
- 6 Araujo Juárez, J. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Vadell Hermanos Editores. Tercera Edición corregida y aumentada. Caracas, Venezuela, 1998.
- 7 Araujo Juárez, J. *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Pp. 28 y 29.

“...la esencia del procedimiento –jurídico– está principalmente en el nexo recíproco de los diversos actos que lo integran, en sus vinculaciones en forma de cadena que, en virtud de un principio de orden técnico, constituye lo que se denomina *formalidades, trámites* o *requisitos* en sentido propio...los cuales pueden ser anteriores, concomitantes y aun posteriores al acto mismo...”<sup>8</sup>.

Y para hacernos llegar a comprender mejor el significado del procedimiento administrativo, Araujo Juárez nos proporciona un ejemplo cuando señala que:

“puede entenderse al procedimiento como una línea recta, en la que para pasar de un extremo a otro es preciso recorrer los puntos intermedios, o bien referirse a una cadena en la que el rompimiento de un eslabón, produciría la ineficacia de los anteriores y la invalidez de los siguientes, asimismo, que los actos singulares del procedimiento sean más bien partes de un todo o etapas de un camino (Villar Palasi). Así, se comprenderá como la nulidad de un acto o trámite esencial del procedimiento, o simplemente su omisión, arrastre consigo la ineficacia (nexo de eficacia) y, sobre todo, acarrea la anulación de todas las actuaciones subsiguientes (nexo de legalidad), que obliga a reponer el procedimiento administrativo al estado en que se encontraba cuando la causa de la nulidad se produjo (Gasparri)”<sup>9</sup>.

Esta definición de procedimiento administrativo entendida como un instrumento o herramienta formal para la obtención de la voluntad administrativa expresada en un acto administrativo y que se inspira en el esquema judicial<sup>10</sup>, ha sido en la actualidad objeto de revisión.

8 *Ídem*, pp. 29.

9 *Ibidem*.

10 *Vid* en tal sentido a Barnés, J. “Hacia procedimientos administrativos de tercera generación”, en *Visión actual de los procedimientos administrativos*.

Al respecto, se ha subrayado que tal concepto no incluye todas las realidades de la actuación administrativa de hoy día, ya que la Administración Pública no sólo impone su voluntad, mediante la aplicación del derecho como lo haría un juez, sino que también crea normas, establece formas de actuación, construye políticas públicas mediante procedimientos administrativos, actuaciones todas que no están incorporadas al concepto que se acaba de expresar.

Ente nosotros<sup>11</sup>, se ha señalado que, indudablemente, no es factible definir al procedimiento administrativo **sólo** desde la perspectiva de la emanación del acto administrativo, puesto que la Administración Pública también ejecuta un conjunto de actividades que no se expresan a través del referido acto jurídico (tales como la actividad normativa, la prestacional, o la actividad material) y, por ello, es necesario proporcionar una definición más amplia que comprenda todas las manifestaciones de voluntad producto de la función administrativa.

A tal efecto, se ha expresado que el procedimiento administrativo es una sucesión de actos previamente establecidos en la ley, que deben ejecutar los titulares de la función administrativa, y que están dirigidos a conformar la voluntad administrativa<sup>12</sup>.

Coincidimos con la precisión de que al procedimiento administrativo no sólo debe ser descrito desde la perspectiva de la emanación del acto administrativo; sin embargo,

---

Editorial Jurídica Venezolana. Centro de Adiestramiento Jurídico "CAJO". Caracas, 2011. Pp. 51.

11 *Vid* Araujo-Juárez, J. *Derecho administrativo general. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2010. Hernández, J.I. *Lecciones de Procedimientos Administrativo*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2012. Pp. 63 y ss.

12 "El procedimiento administrativo puede ser definido como el conjunto de trámites ordenados y previstos en la Ley, a través de los cuales la Administración realiza su actividad, a fin de dar cumplimiento al principio constitucional de Administración vicarial." Hernández, J.I. *Lecciones de Procedimientos Administrativo*. Ob. Cit. Pp. 69.



los rasgos esenciales que han constituido el concepto clásico de esta institución siguen siendo los mismos y, en tal sentido, el procedimiento administrativo está configurado por las siguientes notas descriptivas:

- Es un cauce formal<sup>13</sup> diseñado en una norma previa y constituido por una sucesión de pasos que se interrelacionan entre sí;
- de obligatorio cumplimiento por parte de los titulares de la función administrativa;
- cuyo recorrido debe ser transitado para a la emanación de la voluntad administrativa, objeto del mismo.

Finalmente, es oportuno insistir en que el procedimiento administrativo, tal y como se desprende de lo dicho hasta ahora, se concibe con el objeto de ordenar la actuación administrativa y satisfacer en el marco de un Estado social y democrático de derecho, dos premisas esenciales:

- a) **garantizar y respetar los derechos de los ciudadanos** mediante el establecimiento previo de los límites de la actuación administrativa; y,
- b) **asegurar el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines de interés público** atribuidos a los titulares del ejercicio de la función administrativa<sup>14</sup>.

---

13 Es un cauce formal: las formalidades deben responder siempre a la satisfacción del interés general, cuando ello no sea así hay que rechazarlas

14 El administrativista español Jesús González Pérez nos recuerda que: "El procedimiento administrativo trata de hacer realidad la ecuación prerrogativa-garantía, que está a la base de todo el Derecho administrativo. El procedimiento administrativo protege tanto el ejercicio de las prerrogativas públicas como el de las garantías individuales; articula el ejercicio de las distintas prerrogativas al mismo tiempo que el de los derechos y libertades públicas. Si el procedimiento es cauce del ejercicio de las prerrogativas, su reglamentación responde al principio de

### III. LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

#### 1. Características de los principios del procedimiento administrativo

Debido a que el procedimiento administrativo está pensado para garantizar los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública y, al mismo tiempo, asegurar el eficiente y eficaz cumplimiento de los fines de interés público atribuidos a aquélla, se establecen un conjunto de principios que fundamentan y regulan el desarrollo del actuar administrativo; son los llamados principios rectores del procedimiento administrativo que constituyen premisas esenciales, obligatorias referencias de comportamiento para la Administración Pública en el desarrollo del *iter* procedimental que ha de recorrer para la emanación de la voluntad administrativa.

Se puede afirmar que tales principios son pautas, directrices que definen la esencia y justifican la existencia del procedimiento administrativo, pero además son ideas que lo llenan de contenido y las mismas son inmodificables por la regulación formal.

---

sumisión de la Administración al Derecho.”. González Pérez, J. *Manual de Procedimiento Administrativo*. Editorial Civitas. Ob. Cit. Pp. 75.

El prof. Brewer Carías nos expresa que la idea del procedimiento administrativo como instrumento permite decir que la finalidad del aquél consiste en: “primero: la consecución del interés general; segundo, la satisfacción del interés del administrado, y tercero, el logro del interés de la propia Administración sometida a la legalidad. “Los principios generales del Procedimiento Administrativo en la Ley 1.437 de 2001 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia”, en *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*, Ob. Cit. 45.

Por su parte José Ignacio Hernández expresa que los fines del procedimiento administrativo se reconducen a tres finalidades constitucionales: “garantizar el derecho a la defensa; garantizar el derecho a la participación ciudadana y promover el principio de buena Administración. Hernández, J.I. *Lecciones de Procedimiento Administrativo*, Ob. Cit. pp. 67.

Tales principios fundamentales parten de la premisa de observar al procedimiento desde la óptica del administrado, desde la protección de sus derechos por lo que, además de ser el fundamento del cauce procedimental y constituir los valores que se deben materializar en el transcurso del mismo, cumplen también otras funciones: ayudan a interpretar contradicciones que puedan suscitarse en la aplicación de las reglas del procedimiento; colman los vacíos que se presenten en el ordenamiento jurídico administrativo; y, son, asimismo, fuente para la creación de nuevas disposiciones procedimentales por los órganos competentes para ello.

Algunos de los rasgos que caracterizan a los principios jurídicos y, por ende, a los principios rectores del procedimiento administrativo son los que a continuación se mencionan:

- son esenciales por cuanto establecen las razones para la acción, justifican y aclaran el por qué la Administración Pública debe comportarse de una manera o de otra;
- prevén de forma general los límites del comportamiento de la función administrativa por lo que establece lo que se considera apropiado y lo que no;
- ejecutan dos funciones: la de validez y la de conocimiento, por cuanto definen las conductas válidas y al mismo tiempo ayudan a que se conozcan las líneas que deben guiar la actuación administrativa;
- son normas abiertas y no determinan necesariamente la decisión, sólo proporcionan razones a favor de una u otra de las opciones que se le presentan como alternativas a la Administración Pública.

Por otra parte, hay que señalar que los principios que definen y configuran al procedimiento administrativo no son limitados, por lo que se entiende que pueden incorporarse nuevos

y mejores principios en aras de garantizar los derechos de los ciudadanos.

De esta manera ha sucedido efectivamente en Venezuela: los principios del procedimiento administrativo han venido ampliándose como consecuencia de los cambios fundamentales producidos en nuestro ordenamiento jurídico a partir de la promulgación de la Constitución de 1999 y por la interpretación judicial de las relaciones entre particulares y Administración Pública, por lo tanto y, como quiera que nuestra normativa de procedimientos administrativos data de 1982, tales principios se encuentran actualmente dispersos en distintas disposiciones constitucionales y legales.

Así, por ejemplo, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* de 1982 establece además del principio de legalidad (art. 1), los principios de celeridad, economía, sencillez, eficacia e imparcialidad (art. 30). Posteriormente, tales principios fueron ampliados con la promulgación de la *Ley de Simplificación De Trámites Administrativos* de 1999<sup>15</sup>, reformada en el año 2008<sup>16</sup>, la cual incorpora al procedimiento administrativo un conjunto de principios sobre la base de la buena fe del administrado y con el objetivo de reducir los obstáculos y las actuaciones inútiles en el desarrollo de los procedimientos administrativos.

En tal sentido, se consagra en el artículo 5 de la *Ley de Simplificación de Trámites Administrativos* los principios de “*simplicidad, transparencia, celeridad, eficacia, eficiencia, rendición de cuentas, solidaridad, presunción de buena fe del interesado, responsabilidad en el ejercicio de la función pública, desconcentración en la*

---

15 Decreto N° 368 de fecha 05 de octubre de 1999, fue publicado en la Gaceta Oficial Extraordinario N° 5.393 el 22 de octubre de 1999.

16 Decreto Presidencial N° 6.265 del 22-07-2008. Gaceta Oficial, Extraordinario N° 5891 del 31-07-2008.

*toma de decisiones por parte de los órganos de dirección y actuación administrativa al servicio de las personas*<sup>17</sup>.

Con la promulgación de la Constitución de diciembre de 1999 se recoge los anteriores principios al disponer en el artículo 141 que:

**“Artículo 141.** La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuenta y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

Sucesivamente, la *Ley Orgánica de Administración Pública*<sup>18</sup> va a sistematizar los principios que rigen la actividad de la Administración Pública recogiendo los avances que en esta materia venía proporcionando la jurisprudencia y la doctrina.

En tal sentido, el artículo 10 de la norma señalada enumera los siguientes principios:

**“Artículo 10.** La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base en los principios de **economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de forma y responsabilidad en el ejercicio de la misma, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, y con supresión de las formalidades no esenciales.**

---

17 Cada uno de estos principios son desarrollados en capítulos separados de manera amplia en el propio texto legal.

18 Publicada por primera vez en el año 2001, y posteriormente reformada mediante el Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en la Gaceta Oficial N° 5.890 Extraordinario del 31 de julio de 2008.

*La simplificación de los trámites administrativos, así como la supresión de los que fueren innecesario será tarea permanente de los órganos y entes de la Administración Pública, de conformidad con los principios y normas que establezca la ley correspondiente. (Negritas nuestras)''*

Ahora bien, hechas las consideraciones anteriores y tomando en cuenta las disposiciones constitucionales y legales que prevén los principios sobre los que debe basarse la actuación administrativa en el desarrollo del cauce procedimental, se procederá a explicar el contenido de los mismos.

## **2. Los principios que rigen el procedimiento administrativo venezolano**

### *A. Principio de supremacía constitucional y principio de legalidad*

El *principio de supremacía constitucional* y de *legalidad* exige que toda la actuación de la Administración Pública esté sujeta a la Constitución y al ordenamiento jurídico en su totalidad, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a favor de los particulares.

La Constitución de 1999 en sus disposiciones 7 y 137 establece expresamente que dicho texto *“es la norma suprema y el fundamento del orden legal”*; y que, junto con la ley *“definen las atribuciones de los órganos del Estado a las que deben sujetarse”*; por su parte el artículo 141 del mismo texto consagra precisamente los principios que rigen la Administración Pública y establece que ésta debe actuar *“con sometimiento pleno a la ley y al derecho”*.

Igualmente, el artículo 4 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* consagra el principio de legalidad, al disponer que:

*“La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asigna-*

ción, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y los actos administrativos de carácter normativo dictados formal y previamente conforme a la ley, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático, participativo y protagónico”.

Según estas disposiciones toda actividad de los órganos y entidades de la Administración Pública deben realizarse de acuerdo con lo establecido en lo que se ha denominado el bloque de constitucionalidad conformado por la Constitución, las leyes, los reglamentos, normas todas que disponen los límites de la actuación administrativa y cuya sujeción permite ejercer el control sobre la actuación de la Administración Pública en sus relaciones con los particulares mediante la activación de los órganos jurisdiccionales competentes.

En cuanto al principio de la supremacía constitucional la Sala Constitucional ha expresado que:

“La Constitución como expresión de la intención fundacional de un sistema entero que delimita y configura las bases jurídico-socio-políticas de los Estados, adquiere valor normativo y se constituye en *lex superior*, lo cual imposibilita la distinción entre artículos de aplicación directa y otros meramente programáticos, pues todos los preceptos constituyen normas jurídicas directamente operativas, que obligan a las leyes que se dictan a la luz de sus principios a respetar su contenido esencial.

Con ello, la eficacia organizatoria inmediata de la Constitución, sobre la cual se configuró tradicionalmente el valor normativo de la Constitución, da paso a una supremacía sustentada en el hecho de que la interpretación normativa debe realizarse a la luz de los principios y reglas constitucionales, lo cual ha dado lugar al denominado proceso de

constitucionalización de las leyes donde la tarea interpretativa debe guardar concordancia con la Constitución.

...(omissis)...

De tal manera, que el intérprete debe armonizar la expresión jurídica legal o sub legal con el Texto Fundamental. Este Planteamiento no es sólo una máxima aceptada por la mayoría de la doctrina constitucional, sino que se encuentra recogida en los artículos 7, 25 y 335, del Texto Fundamental, en donde se desarrolla el carácter normativo de la Constitución, a tenor del cual, sus disposiciones se incluyen en el ordenamiento jurídico como preceptos de directa aplicación que vinculan tanto a los ciudadanos como especialmente al Estado, en el desarrollo de los principios rectores que le sirven de base al sistema jurídico-político.

...(omissis)...

Así, de acuerdo al principio de supremacía constitucional que como vemos, se encuentra vigente en nuestro ordenamiento jurídico, toda manifestación de autoridad del Poder Público debe seguir los imperativos o coordenadas trazadas en la *norma normarum*, como un efecto del principio de interpretación conforme a la Constitución y de la funcionalización del Estado a los valores que lo inspiran.”<sup>19</sup>

Además, el Tribunal Supremo de Justicia ha dicho en torno al principio de legalidad administrativa que:

“...constituye la legalidad uno de los principios fundamentales que informan el Derecho Administrativo. Se entiende con ello que la Administración está obligada a someter todos sus actos a las prescripciones de la ley, a objeto de garantizar la posición de los particulares frente a aquélla.

---

19 Sentencia N° 760 emanada de la Sala Constitucional de fecha 27/4/2007.



En esa perspectiva, encontramos que el sometimiento de la autoridad administrativa a la ley hoy trasciende de ser sólo un principio, constatándose su consagración en texto expreso. De allí que el artículo 7 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ordene la sujeción de todos los actos administrativos a las formalidades y requisitos establecidos en la ley.<sup>20</sup>

*B. Principio del debido proceso y el derecho a la defensa*

El artículo 49 de la Constitución venezolana prevé el *derecho al debido proceso*, disposición que comprende un conjunto de principios que, a su vez, constituyen derechos inherentes de las personas y que, como tales, deben ser necesariamente respetados en cualquier proceso judicial o procedimiento que se desarrolle ante la Administración Pública.

Tales principios conformadores del debido proceso son: el derecho a la defensa; el derecho a la segunda instancia y a la presunción de inocencia; a ser oído con todas las debidas garantías en un tiempo razonable; a ser juzgado por los jueces naturales; y, finalmente, el derecho a no declarar contra sí mismo.

Cada uno de estos principios ha de regir cualquier tipo de juzgamiento de los poderes públicos del Estado y son, además de principios conformadores de la actuación de juzgamiento por parte de aquél, verdaderos derechos fundamentales que se encuentran garantizados en nuestro texto constitucional y en los tratados internacionales<sup>21</sup> de derecho humanos suscritos por la República.

---

20 Sentencia N° 00330 de Sala Político Administrativa, de fecha 26/02/2002.

21 Así el artículo 8 de la *Convención Americana de Derechos Humanos* así como el artículo 14 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, regulan el debido proceso el cual incluye naturalmente el derecho a la defensa.

En efecto, el artículo 49 constitucional, señala con mucha precisión y claridad los derechos enunciados y hace una afirmación fundamental al establecer que los derechos contenidos en dicha disposición **deben regir todas las actuaciones judiciales y administrativas**<sup>22</sup>:

**“Artículo 49. El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas;** en consecuencia:

1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. Toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en esta Constitución y la ley.
2. Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario.
3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente, por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. Quien no hable castellano o no pueda comunicarse de manera verbal, tiene derecho a un intérprete.

---

22 En la Constitución venezolana de 1961 se establecía en el artículo 68: “Todos pueden utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de sus derechos e interese en los términos y condiciones establecidos por la ley, la cual fijará normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes. La defensa es un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.”

4. Toda persona tiene derecho a ser juzgada por sus jueces naturales en las jurisdicciones ordinarias o especiales, con las garantías establecidas en esta Constitución y en la ley. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio sin conocer la identidad de quien la juzga, ni podrá ser procesada por tribunales de excepción o por comisiones creadas para tal efecto.
5. Ninguna persona podrá ser obligada a confesarse culpable o declarar contra sí misma, su cónyuge, concubino o concubina, o pariente dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad.

La confesión solamente será válida si fuere hecha sin coacción de ninguna naturaleza.

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.
7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada anteriormente.
8. Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisión injustificados. Queda a salvo el derecho del o de la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o de la magistrada, del juez o de la jueza; y el derecho del Estado de actuar contra éstos o éstas.

La idea fundamental que resulta evidente con la previsión constitucional del derecho al debido proceso y a la defensa y de todas las garantías que se consagran para satisfacerlos de manera apropiada es, precisamente, que cualquier ciudadano sometido al juicio del Poder Público, sea judicial o admi-

nistrativo, tenga el derecho de participar en el marco de un cauce procedimental (proceso o procedimiento) previamente establecido, dentro del cual se le dé la oportunidad no sólo de conocer las razones que originaron las actuaciones objeto de su juzgamiento, sino que pueda expresar las consideraciones de hecho y de derecho que crea oportuno alegar, así como aportar las pruebas pertinentes que soporten sus razonamientos y que el órgano decisor tome en cuenta todos los argumentos y pruebas aportados ante él.

El maestro Moles Caubet precisaba con meridiana claridad que el derecho a la defensa es, de los bienes jurídicos, uno de los de mayor relevancia debido a que el mismo afecta “a los mayores bienes humanos: la vida, la libertad, el honor y el patrimonio”<sup>23</sup>. Asimismo, refería que el derecho a la defensa comporta dos aspectos complementarios que lo configuran y lo definen: el derecho a ser oído<sup>24</sup> y el carácter contradictorio

---

23 Moles Caubet, A. “Introducción al procedimiento administrativo”, en El Procedimiento Administrativo. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración. Vol. IV. 1980-1981. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1983. Pp. 23.

24 el primer aspecto lo expresa la regla tradicional del *audire alteram partem*, o derecho a ser oído, que la jurisprudencia inglesa y después la norteamericana han considerado derivada de la “justicia natural”, inmanente de la conciencia humana, sin necesidad de reglas escritas. Por ello, los tribunales ingleses en una famosa sentencia del siglo XVIII, expresa que el propio Yavé Dios, no expulsó a Adán y Eva del Paraíso sin antes haber oído sus exculpaciones. “Es una regla fundada en los principios esenciales de justicia natural, más vieja que las constituciones escritas, la que dispone que un ciudadano no puede ser privado de su vida, de su libertad o de su propiedad sin haber tenido antes ocasión de ser oído para la defensa de sus derechos”, expresa un texto norteamericano (Comité de L’Attonney General, 1911).

Esta necesidad de ser oído, después de cualquier imputación, lleva como consecuencia al concepto correlativo de procedimiento. Así, el ilustre jurista y magistrado de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos, Frankfurter, ha dicho en una de sus luminosas sentencias que “la historia de la libertad ha sido en gran medida, la historia de la observancia de las salvaguardas del procedimiento”.

La Constitución de los Estados Unidos de América tiene establecido el “debido procedimiento legal”, y aun cuando éste no ha sido definido de una manera abstracta sino concretamente en cada caso, un comentarista,

que debe tener el procedimiento<sup>25</sup>. Al respecto, ha dicho la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia que:

“El derecho a la defensa y al debido proceso constituyen garantías inherentes a la persona humana y en consecuencia, aplicables a cualquier clase de procedimientos. El derecho al debido proceso ha sido entendido como el trámite que permite oír a las partes, de la manera prevista en la Ley, y que ajustado a derecho otorga a las partes el tiempo y los medios adecuados para imponer sus defensas. En cuanto al derecho a la defensa, la Jurisprudencia ha establecido que el mismo debe entenderse como la oportunidad para el encausado o presunto agraviado de que se oigan y analicen oportunamente sus alegatos y pruebas. En consecuencia, existe violación del derecho a la defensa cuando el interesado no conoce el procedimiento que pueda afectarlo, se le impide su participación o el ejercicio de sus derechos, o se le prohíbe realizar actividades probatorias.”<sup>26</sup>

Ahora bien, el derecho a la defensa –como ya se adelantó– no sólo es una potestad que acompaña a los ciudadanos cuando son juzgados en los tribunales, sino que lo asiste ante cualquier actuación o relación jurídica que se implemente con los Poderes Públicos.

---

Webster, aclara que se trata de un principio de ley, en virtud del cual se procede tras indagación y se falla sólo después del proceso”. Ello es válido tanto en el orden judicial como en el orden administrativo. Ob. Cit. Pp. 23.

25 “El segundo aspecto del derecho a la defensa se encuentra en el carácter contradictorio que debe tener el procedimiento, siempre y cuando pueda resultar del mismo alguna medida que comporte una sanción, la lesión a un derecho subjetivo, la alteración de cualquier situación jurídica o un atentado a los intereses materiales o morales. Ello es así para cualquier persona, tanto si se le aplicaran tales medidas ablatorias sin procedimiento alguno, como si pudieran quedar afectadas por cualquier procedimiento promovido, sea de oficio o a instancia de parte.”. Idem, pp. 23

26 Sentencia N° 05 de Sala Constitucional, Expediente N° 00-1323 de fecha 24/01/2001.

En tal sentido, el constituyente de 1999 tuvo a bien recoger la doctrina y jurisprudencia que se había venido produciendo en las últimas décadas y estableció sin dejar margen de duda que las garantías del artículo 49 constitucional y, entre ellas el derecho a la defensa, **debían** ser honradas no sólo en los procesos judiciales sino también en los administrativos<sup>27</sup>.

Es lo que se llama el derecho a la defensa en materia administrativa e implica, precisamente, la facultad que tiene el

---

27 El constituyente de 1999 aseguró así los criterios jurisprudenciales que se habían desarrollado en décadas anteriores en los que se expresaba que el derecho a la defensa consagrado en el artículo 68 de la Constitución de 1961 era un derecho que debía ser garantizado en sede administrativa. Tomemos como ejemplo la sentencia de la Sala Político Administrativa de la extinta Corte Suprema de Justicia, en el caso *Luis Benigno Avendaño Fernández vs. Ministerio de la Defensa* de fecha 17 de noviembre de 1983, en la que se disponía en materia sancionatoria lo siguiente:

*“...para la imposición de sanciones, es principio general de nuestro ordenamiento jurídico que el presunto infractor debe ser notificado previamente de los cargos que se le imputan y oírsele para que pueda ejercer su derecho de defensa, antes de ser impuesta la sanción correspondiente. Bien sea ésta última de naturaleza penal, administrativa o disciplinaria tiene base el citado principio en la garantía individual consagrada en el ordinal 5to. Del artículo 60 de la Constitución de la República, a tenor del cual “nadie podrá ser condenado en causa penal sin antes haber sido notificado personalmente de los cargos y oído en la forma que indique la ley”. Igualmente, tiene base el principio general invocado en la inviolabilidad del derecho a la defensa “en todo estado y grado del proceso”, consagrado en el artículo 68 de la Constitución. La cobertura de estas garantías constitucionales ha sido interpretada ampliamente por la doctrina y la jurisprudencia en nuestro país, a tal punto que la aplicabilidad de los preceptos en ellos enunciados ha sido extendida a todas las ramas del Derecho Público, (...) a fin de convertirlas en pautas fundamentales de la genérica potestad sancionadora del Estado.”.*

Ahora bien, tal y como lo afirma Urdaneta Sandoval con los instrumentos internacionales suscritos por Venezuela tales como la Convención Americana de Derechos Humanos (artículo 8) y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York de 1966 (artículo 2.3 incisos a y b), se incorporaba a todo el sistema jurídico y, en consecuencia, al procedimiento administrativo el principio según el cual el derecho a la defensa debía ser garantizado en sede administrativa. de la tutela administrativa. URDANETA SANDOVAL, C., “Acerca del “debido proceso” en los procedimientos desplegados para el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa”, en *El derecho público a los 100 números de la Revista de Derecho Administrativo 1980-2005*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006. Pp. 252, pie de página 20.

ciudadano de conocer todo tipo de actuación que lleve adelante la Administración Pública vinculado con aquél y que pueda participar en el procedimiento correspondiente aportando sus alegatos y pruebas en el desarrollo del mismo.

Así, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* contempla los elementos que conforman y garantizan el derecho a la defensa convirtiéndose en instituciones esenciales a tomar en cuenta y materializar en el desarrollo de cualquier tipo de procedimiento administrativo. De forma tal que el incumplimiento por parte de la autoridad administrativa de alguno de las garantías previstas en el artículo 49 constitucional, conlleva a que las decisiones dictadas omitiendo el ejercicio pleno del derecho a la defensa puedan ser declaradas nulas de nulidad absolutamente por violar un derecho constitucional fundamental, como lo es el derecho al debido proceso y el derecho a la defensa.

La jurisprudencia ha insistido en señalar cuáles deben ser los criterios que debe tomar el juzgador a la hora de verificar si, en efecto, en el marco de un procedimiento administrativo se ha o no conculcado el mencionado derecho:

“...en anteriores oportunidades se ha pronunciado esta Sala sobre aquellos aspectos esenciales que el Juzgador debe constatar previamente, para declarar la violación del derecho a la defensa consagrado en el artículo 49 de la Carta Magna, señalando primordialmente entre dichos aspectos, el que la Administración haya resuelto un asunto sin cumplir con el procedimiento legalmente establecido o que haya impedido de manera absoluta, que los particulares, cuyos derechos e intereses puedan resultar afectados por un acto administrativo, pudieran haber participado en la formación del mismo. (Cfr. Sentencia de fecha 11 de octubre de 1995, caso: Corpofin, C.A., Exp. 11.553).

En efecto, la garantía del derecho a la defensa viene dada en el marco de un procedimiento administrativo determinado, por el deber de la Administración de notificar a los particulares de la iniciación de cualquier procedimiento en el cual podrían resultar afectados sus derechos subjetivos e intereses legítimos, con el fin de que puedan acudir a él, exponer sus alegatos y promover las pruebas que estimen conducentes para la mejor defensa de su situación jurídica.”<sup>28</sup>

Por su parte, la doctrina ha expresado en esta misma línea que:

“El derecho a la defensa y al debido proceso en Venezuela, no sólo tiene rango y jerarquía constitucional, sino que, además, está establecido en forma absoluta, por lo que no puede ser ignorado, ni aún cuando así lo prevea una ley. Por consiguiente, en el derecho administrativo venezolano, para que la administración pueda emitir una resolución que afecte, restrinja o limite derechos de una persona natural o jurídica, o de alguna manera modifique su situación jurídica debe llevar a cabo un procedimiento administrativo previo en el que se garanticen los derechos al debido proceso y, principalmente, a la defensa, de manera que la inobservancia de esta obligación constituye una violación de la Constitución y no sólo de las leyes.”<sup>29</sup>

### *C. Principio de seguridad jurídica, confianza legítima y coherencia en el actuar administrativo*

Uno de los fines del ordenamiento jurídico es crear seguridad en las relaciones que se establecen entre los distintos

---

28 Sentencia N° 01668 de Sala Político Administrativa, Expediente N° 13131 de fecha 18/07/2000.

29 Brewer Carías, A., *Algunos principios generales del derecho administrativo en Venezuela, en particular, sobre el procedimiento administrativo y los efectos del silencio administrativo*. Pp. 18.



operadores jurídicos, es decir, que las partes conozcan de antemano cuáles son las consecuencias de sus comportamientos, lo que les permite actuar con conciencia y libertad.

Para que se concrete este principio es indispensable que la aplicación y la interpretación de la norma por parte de la Administración Pública, así como las decisiones que tome sobre asuntos similares se mantengan en el tiempo, debido a que esa constancia va construyendo una percepción de confianza y certeza en el sistema jurídico administrativo que regula las libertades de los ciudadanos. En este sentido se ha dicho que el principio de seguridad jurídica:

“supone la certeza, estabilidad y razonabilidad en las normas y actos que dicten las autoridades públicas, es decir, que este principio se opone a las modificaciones bruscas, ilegítimas o irrazonables. La situación de un sistema jurídico en el cual las normas o los actos gozan de estabilidad, considerada como certidumbre en que los eventuales cambios normativos serán razonables y previsibles, y las autoridades legítimamente investidas de poder para ello, respetarán siempre los derechos de las personas, permitiendo a los actores del sistema estimar con un margen de alta probabilidad las consecuencias legales futuras de sus conductas presentes, y resguardando en todo momento una esfera mínima de derechos, protegidos de toda arbitrariedad. El carácter universal de la ley comporta necesariamente la exclusión de privilegios y de la incertidumbre en su aplicación, tanto en el ámbito administrativo como judicial, dando paso a la certeza y a la seguridad jurídica.”<sup>30</sup>

La Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha manifestado en relación a la *seguridad jurídica* lo siguiente:

---

30 López Olvera, M. A. *Los principios del procedimiento administrativo*. Artículo de Internet. Dirección: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf>.

“...esta Sala ha señalado respecto a la referida norma, en Sentencia N° 00890 de fecha 17 de junio de 2009, caso *Seguros Mercantil C.A.*, lo siguiente:

“Esta Sala ha señalado en relación a la seguridad jurídica, que dicho postulado ha de ser entendido como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación de la Administración a través de la aplicación del Derecho. (Vid. sentencia N° 570 del 10 de marzo de 2005).”<sup>31</sup>

Del principio de seguridad jurídica se deriva otro que le es complementario, y que se denomina el *principio de coherencia de la actuación de la Administración Pública* previsto en los artículos 11, 12 y 32 de la LOPA y que implica “resolver de manera similar las situaciones análogas en respeto al principio de igualdad”<sup>32</sup>, lo que significa que la actuación administrativa debe ser lógica y similar a sus actuaciones anteriores, lo cual no impide que puedan haber modificaciones en los precedentes administrativos, pero las mismas deben ser debidamente justificadas.

Con el principio de seguridad jurídica y el de coherencia administrativa lo que en definitiva se pretende resguardar es el respeto de las expectativas fundadas y sensatas de los ciudadanos ante la actuación y práctica administrativa.

---

31 Sentencia de la SPA N° 01022 del 27/07/2011.

32 Toro Dupoy, M. E. El principio de confianza legítima en el procedimiento y las relaciones jurídico-administrativa, en las *IV Jornadas de Derecho Administrativo “Allan Randolph Brewer Carías”*, volumen II. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2006. Pp. 387.

#### D. Principio de buena fe y confianza legítima<sup>33</sup>

Totalmente vinculados con los principios precedentemente descritos, el principio de buena fe resulta indispensable en cualquier relación humana y, concretamente, en el desarrollo del procedimiento administrativo. La buena fe parte de la idea de presumir el comportamiento honesto y veraz de los administrados y la Administración Pública en sus relaciones recíprocas. El artículo 23 de la *Ley de Simplificación de Trámites Administrativos*, explica precisamente que: “...en todas las actuaciones que se realicen ante la Administración Pública, se tomará como cierta la declaración de las personas interesadas, salvo prueba en contrario...”<sup>34</sup>

La Sala Político Administrativo ha indicado que:

“... la Administración debe actuar sobre la base de la buena fe y, en tal sentido, además de mejorar la fluidez de los trámites que ella misma realiza, deberá tener como cierta la declaración del administrado, salvo prueba en contrario. Por tanto, los órganos de la Administración Pública no deberán exigir pruebas distintas o adicionales a las señaladas expresamente en la Ley y se abstendrán de exigir las sobre hechos no controvertidos, en virtud de que se presume cierta la información declarada o suministrada por el solicitante.”<sup>35</sup>

33 Revisar sobre este tema a Allan Brewer Carías en *Algunos principios generales del Derecho administrativo en Venezuela, en particular, sobre el procedimiento administrativo y los efectos del silencio administrativo*, Ob C. Pp. 5; y a Caterina Balasso Tejera “El Principio de protección de la confianza legítima y su aplicabilidad respecto de los ámbitos de actuación del poder público, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, pp.745.

34 Vid. el principio de buena fe se encuentra ampliamente regulado en el artículo 5 y el Capítulo II de la *Ley de Simplificación de trámites Administrativos* (artículos 23 a 34).

35 Sentencia N° 00991, del 20/07/2011.

Justamente y como consecuencia de la seguridad jurídica y la buena fe surge el *principio de la confianza legítima*, que se refiere a la situación de una persona que tiene: “una expectativa justificada de obtener de otra una prestación, una abstención o una declaración favorable a sus intereses”. Ha señalado la Sala Política Administrativa que:

“Otro de los principios que rigen la actividad administrativa es el principio de confianza legítima, el cual se refiere a la concreta manifestación del principio de buena fe en el ámbito de la actividad administrativa y cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas. (Vid. sentencia de esta Sala N° 1.171 del 4 de julio de 2007).

La confianza legítima constituye la base de una nueva concepción de los vínculos que existe entre el Poder Público y los ciudadanos, cuando a través de la conducta de los órganos que ejercen aquél, revelada en sus declaraciones, actos y doctrina consolidada, se pone de manifiesto una línea de actuación que la comunidad o sujetos específicos de ella esperan se mantenga. Este principio alude así, en el ámbito del derecho administrativo, a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener una decisión favorable a sus intereses, en virtud de actuaciones precedentes y reiteradas de la Administración.

En sentencia N° 514 de fecha 3 de abril de 2001, esta Sala indicó que una muestra significativa de la consagración del principio de confianza legítima en nuestro ordenamiento jurídico es el artículo 11 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, con base en el cual, las actuaciones reiteradas de un sujeto frente a otro, en este caso de la Administración Pública, hacen nacer expectativas jurídicas que han de ser apreciadas por el juez y justamente, los criterios administrativos, si bien pueden ser cambiados, son idóneos para crear tales expectativas.

Vale destacar que, al igual que ocurre con los criterios jurisprudenciales, los que provienen de la actividad administrativa pueden ser revisados, ya que tal posibilidad está inmersa dentro de la diversa naturaleza de las situaciones sometidas al conocimiento y revisión a través del ejercicio de las funciones jurisdiccional y administrativa, sólo que ese examen no debe ser aplicado de forma indiscriminada o con efectos retroactivos perniciosos.”<sup>36</sup>

#### *E. Principio de igualdad e imparcialidad*

Sobre la base del derecho constitucional a la igualdad se establece la exigencia de que la Administración Pública, en el ejercicio de sus tareas y en la toma de decisiones, le dé el mismo trato y protección a las personas e instituciones que intervengan en las actuaciones objeto de su conocimiento, sin que ello impida darles prioridad a aquéllas que, por su condición física y mental, se encuentran en circunstancias de debilidad manifiesta.

Con relación al derecho a la igualdad entendido como un principio rector de toda la actuación de los Poderes Públicos y, por tanto, también de la Administración Pública, la Sala Constitucional se ha pronunciado en los siguientes términos:

“De igual forma, esta Sala ha reconocido en varios fallos, que el respeto al principio o derecho subjetivo a la igualdad y a la no discriminación es una obligación de los entes incardinados en todas las ramas que conforman el Poder Público, de tratar de igual forma a quienes se encuentren en análogos o similares situaciones de hecho y que todos los ciudadanos gocen del derecho a ser tratados por la ley de forma igualitaria. (vid. sentencias 536/2000, del 8 de junio; 1.197/2000, del 17 de octubre; y 1.648/2005, del 13 de julio). Tomando en consideración esta última afirmación,

---

36 Sentencia de la SPA N° 01022 del 27/07/2011.

debe señalarse que dos de las modalidades más básicas de este principio son, en primer lugar, el principio de igualdad ante la ley *strictu sensu*, también denominado principio de igualdad en la ley o igualdad normativa, el cual constituye una interdicción a todas aquellas discriminaciones que tengan su origen directo en las normas jurídicas, de lo cual se colige que dicho postulado se encuentra dirigido a los autores de las normas, es decir, al órgano legislativo; y en segundo término, el principio de igualdad en la aplicación de la ley o igualdad judicial, el cual constituye la piedra de tranca a toda discriminación que se pretenda materializar en la aplicación de las normas jurídicas por parte de los tribunales de la República, siendo que este segundo principio se encuentra destinado a los órganos encargados de la aplicación de la Ley (vid. GUI MORI. Ob. Cit., p. 331).<sup>37</sup>

Del *principio de igualdad* se deriva el *principio de imparcialidad*, el cual exige que la actuación administrativa sea realizada de manera objetiva y de acuerdo con lo que establece la ley, prescindiendo en consecuencia de cualquier consideración política, afectiva o de interés personal.

Es justamente para garantizar la imparcialidad que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos establece en sus artículos 36 y siguientes el procedimiento administrativo para la inhabilitación del funcionario que conozca de un asunto en caso de que existan razones que comprometan su imparcialidad.

Efectivamente:

*“(..)* el principio de imparcialidad, es un reflejo y garantía del principio constitucional de igualdad; así, la Administración debe por tanto, tratar de igual forma a todos los particulares sin establecer discriminaciones respecto a ellos. Esto implica, pues, el deber de imparcialidad.

---

37 Sentencia de la Sala Constitucional N° 266, Expediente N° 05-1337 de fecha 17/02/2006.

***Dentro de este principio de imparcialidad, la ley regula la obligación de los funcionarios de inhibirse del conocimiento de asuntos en los cuales puedan tener interés o en los cuales tuvieren lazos de íntima amistad, enemistad con los interesados, o hubieren manifestado previamente su opinión en el mismo.***

*De tal manera que, la inhibición administrativa es, en efecto, un reflejo de imparcialidad (...)”<sup>38</sup>*

En definitiva y conforme a estos principios:

*“...la Administración en el curso del procedimiento administrativo y al decidirlo, no debe tomar partido, ni inclinar la balanza o beneficiar ilegítimamente a una parte en perjuicio de otra, sino que debe tomar su decisión objetivamente, únicamente conforme al ordenamiento jurídico y con la finalidad de interés general que la motiva, tratando a todos los ciudadanos en forma igual, salvo las distinciones que deriven de los derechos de protección que puedan tener ciertos ciudadanos.”<sup>39</sup>*

Por último, interesa destacar que el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Administrativa ha puesto en evidencia de qué manera se materializa el principio de imparcialidad al decir que el deber de la Administración Pública de tratar en igual forma a todos los particulares que estén en las mismas condiciones se concreta a través de diversas actuaciones:

*“...entre otras, las de respetar el orden en que hayan sido presentadas las solicitudes y la obligación de los funcionarios de inhibirse del conocimiento de las causas en las*

---

38 Sentencia N° 00943 de fecha 29 de julio de 2004.

39 Brewer Carías, A. “Los principios generales del Procedimiento Administrativo en la Ley 1.437 de 2001 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia”, en *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*. Pp. 9.

que tuviesen interés, cuando hubiere amistad o enemistad manifiesta con los interesados, cuando hubiesen manifestado previamente su opinión en el asunto de que se trate y cuando tuvieren relaciones de servicio o subordinación con los interesados, supuestos enumerados en el artículo 36 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.<sup>40</sup>

#### *F. Principios de economía, eficacia y eficiencia procedimental*

Entre los fines del procedimiento administrativo se encuentra el de lograr que la Administración Pública cumpla con sus cometidos de manera eficiente y eficaz, procurando al mismo tiempo la mayor austeridad posible. De ahí que, el desarrollo del procedimiento administrativo debe caracterizarse por la celeridad, simplicidad y *economía* del mismo, evitándose la realización o exigencia de trámites, formalismos o recaudos innecesarios o arbitrarios que compliquen o dificulten su desenvolvimiento.

Cuando se habla de *eficacia* se refiere a la rapidez y sencillez del procedimiento administrativo y sus trámites e impone que el procedimiento finalice con un acto expreso que resuelva todas las cuestiones planteadas tanto inicialmente como durante el desarrollo del procedimiento.

La *eficiencia*, por su parte, busca que la meta que se pretende alcanzar con la activación del procedimiento administrativo se cumpla, se logre con el uso óptimo de los recursos puestos a disposición de la autoridad administrativa.

El Artículo 141 de la Constitución establece que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos, por lo que la eficacia y la eficiencia constituyen aptitudes y cualidades que deben ser incorporadas en el desarrollo del actuar administrativo no sólo para proteger los derechos de los particula-

---

40 Sentencia de la SPA del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 54 del 21/1/2009.



res, sino también en aras de garantizar una mejor actuación en el ejercicio de la función administrativa.

Tales principios se encuentran previstos en los artículos 10, 19, 20, 21 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*; el artículo 30 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*; y el artículo 5 de la *Ley de Simplificación de Trámites Administrativos*, y con relación a su contenido la Sala Político Administrativa ha dicho:

“Conforme a las normas transcritas la actividad de la Administración Pública se desarrollará atendiendo a ciertos principios, dentro de los cuales figuran los de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Estos principios están íntimamente vinculados entre sí, de manera que el de **economía** incumbe a la administración eficaz y razonable de los lapsos; manifestaciones de este principio son, entre otras, la posibilidad de remitir documentos a la Administración por correo y la obligación del funcionario de advertir sobre las omisiones e irregularidades que observen en los escritos y solicitudes que éstos presenten.

Por otra parte, el principio de **eficacia** está referido a que los procedimientos deben lograr su finalidad. Para cumplir con este postulado la propia ley prevé entre otros mecanismos: la unidad del expediente, la uniformidad de los documentos y expedientes administrativos, la obligación de la administración de adoptar procedimientos idóneos para la resolución de los asuntos que se sometan a su consideración, e informar a los particulares sobre los procedimientos que se aplicarán en cada caso a fin de optimizar el su actuación permitiendo así que el interesado pueda saber

exactamente que lo que debe hacer, según el tipo de actuación de que se trate.”<sup>41</sup>

### *G. Principio de participación y principio de publicidad o transparencia*

El *principio de participación* se deriva del derecho previsto en la Constitución de que todos los ciudadanos se interesen y formen parte de los asuntos públicos para que se transformen así en co-decisores de los mismos.

Para lograr este cometido es indispensable que la Administración Pública establezca mecanismos de ejercicio efectivo de este derecho y le garantice el acceso a los medios de participación previstos en la Constitución y en las leyes<sup>42</sup>.

Por su parte, el principio de *publicidad o transparencia* busca que se materialice otro derecho-deber del administrado: conocer la gestión de la Administración Pública para activar los mecanismos de control y participación ciudadana.

De acuerdo con la premisa de que la Administración Pública está al servicio de los administrados, cualquier procedimiento administrativo que desarrolle (junto con el expediente que lo contiene), debe estar necesariamente al alcance de las personas interesadas, de manera que su contenido no constituya ningún secreto.

El principio de transparencia es una de las manifestaciones del derecho constitucional de acceso al expediente consagrado en el artículo 143 de nuestra Carta Magna, que dispone que todas las personas tienen el derecho a estar informados, de manera oportuna y veraz por parte de la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en los que estén

---

41 Sentencia de la SPA del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 54 del 21/1/2009.

42 *Vid.* Artículos 55, 62, 102 y 141 de la *Constitución*; artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*.

directamente interesados y a conocer, asimismo, las resoluciones que aquélla adopte producto del procedimiento administrativo incoado.

En definitiva, la Administración Pública tiene el deber de informar a la colectividad sobre la gestión de los asuntos de su competencia y garantizar el acceso a la información pública, de conformidad con lo previsto en el ordenamiento jurídico vigente. Está obligada, igualmente, a hacer efectiva la fiscalización de la gestión y de los recursos públicos mediante el control social por medio de la publicidad<sup>43</sup> y la rendición de cuentas<sup>44</sup>.

#### H. Principio de impulso de oficio y celeridad

Este principio se deriva del carácter inquisitivo que tiene el procedimiento administrativo (a diferencia del carácter dispositivo de los procesos civiles), rasgo que le permite a la autoridad administrativa dirigir el procedimiento y ordenar la práctica de cuánto crea conveniente para el esclarecimiento y resolución de la cuestión planteada. El *principio de impulso de oficio* comprende:

- a) Capacidad de iniciar un procedimiento de oficio, ya sea por orden del superior jerárquico, por dar cumplimiento a un deber legal o en virtud de una denuncia.
- b) Obligación del instructor de dirigir e impulsar el procedimiento.

---

43 Vid. Artículo 49 y 143 de la *Constitución*; artículos 6, 7 y 12 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*; artículo 33, 59 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*.

44 Vid. Artículo 141 de la *Constitución*; artículo 30 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*; artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*.

- c) Obligación del instructor de ordenar o practicar los actos para el esclarecimiento y resolución del procedimiento.
- d) La obligación de emitir una resolución motivada y fundamentada en el plazo respectivo.

El deber de la Administración de dar impulso al procedimiento administrativo exige que ese impulso se desarrolle con la mayor rapidez y celeridad (*principio de celeridad*) posible, por lo que debe evitar actuaciones que dificulten y entorpezcan la continuidad del procedimiento eliminando, para tal efecto, los trámites innecesarios con la finalidad de alcanzar una decisión en un tiempo razonable<sup>45</sup>.

En cuanto al *principio de celeridad* la Sala Político Administrativa ha puesto de manifiesto que el mismo:

“...alude a la prontitud que debe emplear la Administración para sustanciar y decidir las solicitudes que se le formulen, lo cual implica, entre otras cosas, que los procedimientos se sustancien en el menor tiempo posible, preferiblemente dentro de los lapsos establecidos para ello por la propia ley. Algunas manifestaciones de este principio son: el impulso de oficio de los procedimientos, la simplificación de trámites administrativos, la producción de documentos en serie cuando sean idénticos los motivos y fundamentos de las resoluciones, siempre y cuando no se lesione con ello los derechos de los interesados.”<sup>46</sup>

### *I. Principio de preeminencia del fondo sobre la forma*

Este principio exige de la Administración Pública que las normas de procedimiento sean interpretadas en forma favo-

---

45 Vid los artículos 13 y 14 del *Decreto Legislativo de Simplificación de Trámites Administrativos*.

46 Sentencia de la SPA del Tribunal Supremo de Justicia Nro. 54 del 21/1/2009.

rable a la admisión y decisión final de las pretensiones de los administrados, de modo que sus derechos e intereses no se vean afectados por la exigencia de aspectos formales que puedan ser subsanados dentro del mismo.<sup>47</sup>

Este principio, el de informalismo, está dirigido claramente a evitar los requisitos redundantes en los procedimientos administrativos, tanto al inicio como al momento de resolver, evitando no sólo cargas innecesarias sino también requisitos y formalidades que bien pueden interpretarse como obstáculos para el inicio y la tramitación de un procedimiento. Efectivamente, la doctrina ha puesto de manifiesto en este aspecto que:

“Siendo que el procedimiento administrativo se configura como un conjunto de actos y actuaciones estrechamente vinculados entre sí, con el objeto de obtener un resultado concreto que, generalmente, se materializa en un acto administrativo, se considera que la prescripción de dichas formas no puede convertir al procedimiento en un bosque de formalidades que, como fin en sí mismas, entraben la acción administrativa.”<sup>48</sup>

#### *J. Principio de proporcionalidad y de racionalidad*

Los principios de proporcionalidad y racionalidad están dirigidos a garantizar el equilibrio que debe existir entre el ejercicio del Poder Público y los administrados, por lo que la Administración Pública ha de actuar con sometimiento a los fines establecidos en las leyes y debe utilizar los medios adecuados para su cumplimiento. Además, tiene que garantizar que sus actuaciones sean lógicas y congruentes, esto es,

---

47 Vid. Artículo 10 de la de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*; la *Ley de Simplificación de Trámites Administrativos* se fundamenta en esta idea.

48 Brewer Carías, A. “Los principios generales del Procedimiento Administrativo en la Ley 1.437 de 2001 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia”, en *Visión Actual de los Procedimientos Administrativos*. Pp. 13.

que se adecuen a los supuestos de hecho y normas aplicables a cada caso.<sup>49</sup>

#### IV. COMENTARIO FINAL

Los principios rectores del procedimiento administrativo son las premisas de actuación de la Administración Pública; se conciben y se regulan en el ordenamiento jurídico como valores inamovibles producto de una compleja evolución de las ideas en el ámbito social, político y jurídico de nuestra cultura occidental. Es el ciudadano, titular de derechos y deberes, el que constituye el eje alrededor de la cual gira el Derecho Administrativo, de ahí que sus instituciones como el procedimiento administrativo y los principios rectores que lo sustentan, aparecen como las garantías ineludibles de protección de la persona, en el marco de un Estado social y democrático de derecho cuya función es servir de equilibrio entre las necesidades individuales y los intereses colectivos.

Los principios a los que se ha hecho mención han de constituir el norte de actuación de la Administración Pública y debe perseverarse en ello porque, como bien se ha dicho *“es más fácil escribir diez volúmenes de principios filosóficos que poner en práctica uno sólo de ellos”*<sup>50</sup>; de ahí la insistencia y la reiteración en el estudio de dichos principios, para que dejen de ser conceptos impuestos desde la norma y pasen a ser comportamientos inherentes y espontáneos que asuma la Administración Pública en su quehacer diario y en sus relaciones con los ciudadanos a quienes debe servir, tal y como lo demanda nuestra Constitución.

---

49 Vid. Artículo 10 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública*; artículos 32, 33, 59 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*.

50 León Tólstoi.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- Araujo Juárez, J., *Tratado de Derecho Administrativo Formal*. Vadell Hermanos Editores. Tercera Edición corregida y aumentada. Caracas, Venezuela, 1998.
- Araujo Juárez, J., *Derecho administrativo general. Procedimiento y Recurso Administrativo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2010.
- Araujo Juárez, J., “La teoría de la forma y el derecho fundamental de defensa ante la Administración Pública”, en *Estudios de Derecho Administrativo. Tomo I. Libro Homenaje Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, 20 años de especialización en Derecho Administrativo*. Tribunal Supremo de Justicia. Colección Libros Homenaje N° 2. Caracas-Venezuela, 2001.
- Ballasso, C., “El principio de protección de la confianza legítima y su aplicabilidad respecto de los ámbitos de actuación del Poder Público”, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público (1980-2005)*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006.
- Barnés, J., “Hacia procedimientos administrativos de tercera generación”, en *Visión actual de los procedimientos administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana. Centro de Adiestramiento Jurídico “CAJO”. Caracas, 2011.
- Brewer Carías, A., *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Editorial Jurídica Venezolana. 5ta. Edición. Caracas, 1999.
- Brewer Carías, A. R., “Los principios generales del Procedimiento Administrativo en la Ley 1.437 de 2001 contentiva del Código de Procedimiento Administrativo y de lo Contencioso Administrativo de Colombia”, en *Visión Actual de los*

*Procedimientos Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Centro de Adiestramiento Jurídico "CAJO". Caracas, 2011.

Brewer Carías, A., *Algunos principios generales del derecho administrativo en Venezuela, en particular, sobre el procedimiento administrativo y los efectos del silencio administrativo*. Ponencia presentada en fecha 23 a 25 de octubre de 2011 en el IV Congreso Internacional y V Congreso Mexicano de Derecho Administrativo, celebrado en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, del Instituto de Investigaciones Jurídicas y de la Coordinación del Programa de Posgrado en Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México. [http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci\\_vmدا/ponencias/AllanBrewerCarias.pdf](http://derecho.posgrado.unam.mx/congresos/ivci_vmدا/ponencias/AllanBrewerCarias.pdf)

Dromi, R. *El procedimiento administrativo*. Ciudad Argentina. Buenos Aires, 1999.

Gordillo, A., *Tratado de Derecho Administrativo*. Tomo 3. Fundación de Derecha Administrativo y FUNEDA. Caracas, 2002.

Hernández, J.I., *Lecciones de Procedimientos Administrativo*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2012.

Lares Martínez, E., "Los Procedimientos Administrativos", en *Libro Homenaje a la memoria de Joaquín Sánchez-Covisa*. Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela. Caracas, 1975.

López Olvera, M. A. *Los principios del procedimiento administrativo*. Artículo de Internet. Dirección: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/4/1594/12.pdf>.



- Moles Caubet, A. "Introducción al procedimiento administrativo", en *El Procedimiento Administrativo. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Vol. IV. 1980-1981. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Caracas, 1983.
- Muci Borjas, J. A. "Procedimientos y Administración Pública. Algunas reflexiones en torno al procedimiento administrativo venezolano de ayer y de hoy, en vista de las enseñanzas de la doctrina y jurisprudencia comparadas", en *100 años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Universidad Central de Venezuela. Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila. Funeda. Toma II. Caracas, 2011.
- Parada, R. *Derecho Administrativo I. Parte General*, Décimo Tercera Edición. Marcial Pons. Madrid, 2002.
- Parejo Alfonso, L. Jiménez-Blanco, A, y Ortega Álvarez, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Tercera Edición corregida y puesta al día. Editorial Ariel Derecho. Barcelona, 1994.
- Pellegrino, C. "Algunas consideraciones sobre el Procedimiento Administrativo y el expediente administrativo", en *Revista de la Facultad de Derecho*. 2009/Nº 64. Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2010.
- Santamaría Pastor, J.A., *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II y II. Segunda Edición. Colección Ceura. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid, 2001.
- Santofimio Gamboa, J. O. "El derecho a la defensa en las actuaciones administrativas", en *IV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". La relación jurídico administrativa y el procedimiento administrativo*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 1998.

Urdaneta Sandoval, C., "Acerca del "debido proceso" en los procedimientos desplegados para el ejercicio de las funciones administrativa y legislativa", en *El derecho público a los 100 números de la Revista de Derecho Administrativo 1980-2005*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2006.

Rodriguez, A. "Reflexiones sobre el procedimiento administrativo y la simplificación de trámites en Venezuela", *Visión Actual de los procedimientos administrativos. III Congreso de Derecho Administrativo. Margarita 2011*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011.

Toro Dupoy, M. E. "El principio de confianza legítima en el procedimiento y las relaciones jurídico-administrativa", en las *IV Jornadas de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer Carías"*, Volumen II. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Caracas, 2006.