

DERECHOS DEL ADMINISTRADO ANTE UNA PROVIDENCIA ADMINISTRATIVA

Sobre la base del título que antecede se desarrolla un análisis de base doctrinal, legal y constitucional sobre el tema, el cual cobra vital importancia al ser la garantía de los ciudadanos que acuden a la Administración del Estado ya sea en búsqueda de una respuesta a sus peticiones o a los fines de enervar los efectos propios de un procedimiento administrativo.

Resulta necesario iniciar por el planteamiento que el administrado es quien justifica la existencia de la Administración, si no hubiera administrado no tendría para qué haber Administración, cosa que no siempre se recuerda y que muchas veces se olvida.

González Pérez, el autor español, en su libro Comentarios a la Ley de Procedimiento Administrativo cita al mexicano Montiel (Relieve y Función del Administrado) para destacar que: *"el administrado sostiene el servicio con la participación en sus cargas y se beneficia con sus prestaciones. No sólo es el objeto de la actividad administrativa, sino que participa de esa actividad como protagonista"*.

Es a partir del año 1982 con la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), que se sistematizan una serie de derechos y garantías para los administrados dentro de los procedimientos administrativos. Dentro de esos derechos y garantías, encuentra posición predominante el derecho a la defensa consagrado en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, el cual se hará referencia en líneas subsiguientes del presente artículo.

De la revisión de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, encontramos muchísimas normas, principios y disposiciones tendentes a proteger y a garantizar los derechos de los administrados frente a la Administración. De acuerdo al grado de homogeneidad se pueden agrupar esos derechos en primer lugar, los mecanismos procedimentales para garantizar el derecho de los administrados a formular peticiones y a obtener oportuna respuesta; en segundo lugar, el conjunto de garantías tendentes a proteger el derecho de los administrados a la información y a la certeza en las relaciones con la administración; en tercer lugar, las garantías al derecho de la defensa y, en cuarto lugar, el derecho a la igualdad frente a otros administrados y a la imparcialidad de la Administración, los cuales se desarrollan de la siguiente manera:

I.- GARANTÍAS DE LOS ADMINISTRADOS A FORMULAR PETICIONES Y A OBTENER OPORTUNA RESPUESTA:

El primer derecho que tienen los administrados frente a la Administración, el más elemental, es el derecho de petición, el cual determina la obligatoriedad a la que están sujetos los entes públicos de resolver aquellas peticiones formuladas por los particulares, se encuentra consagrado en el artículo 51 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de la siguiente manera:

“Artículo 51. Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos o éstas, y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo”.

Su contenido y alcance fue señalado por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia en sentencia número 2073/2001 (caso: *Cruz Elvira Marín*), cuando determinó que de seguidas se trasunta:

“La disposición transcrita, por una parte, consagra el derecho de petición, cuyo objeto es permitir a los particulares acceder

a los órganos de la Administración Pública a los fines de ventilar los asuntos de su interés en sede gubernativa. Asimismo, el artículo aludido, contempla el derecho que inviste a estos particulares de obtener la respuesta pertinente en un término prudencial. Sin embargo, el mismo texto constitucional aclara que el derecho de petición debe guardar relación entre la solicitud planteada y las competencias que le han sido conferidas al funcionario público ante el cual es presentada tal petición. De esta forma, no hay lugar a dudas, en cuanto a que la exigencia de oportuna y adecuada respuesta supone que la misma se encuentre ajustada a derecho, pero no implica necesariamente la obligación de la Administración de acordar el pedimento del administrado, sino sólo en aquellos casos en que el marco jurídico positivo permita al órgano de la Administración tal proceder, sobre la base de las competencias que le han sido conferidas. Desde la óptica anotada, la petición es ciertamente un derecho fundamental, pero no supone que pueda dirigirse cualquier planteamiento ante cualquier autoridad pública; del cual pretenda derivarse un supuesto «derecho a acordar lo pedido», cuando la solicitud que ha sido planteada excede el ámbito objetivo de potestades y facultades del órgano que está llamado a responderla, en este caso, denegándola».

Así pues, el derecho de petición y oportuna respuesta supone que, ante la demanda de un particular, la Administración se encuentra obligada a resolver el caso concreto o indicar las razones por las cuales se abstiene de tal actuación. De allí, que el único objetivo racional de una acción de amparo constitucional contra la violación del derecho de petición y a obtener oportuna respuesta, es el de obligar al presunto agravante a dar curso a la solicitud planteada y a emitir un pronunciamiento, sin que ello implique necesariamente una respuesta favorable.

En este orden de ideas, el derecho de petición, tal como está consagrado, se expresa de diferentes maneras. De acuerdo al autor Manuel Rachadell en su obra “Las Garantías de los administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”, estableció que, no hay un único derecho de petición, hay múltiples manifestaciones del derecho de petición. En primer lugar, la acción, es decir, el derecho de excitar la actividad jurisdiccional de los tribunales, el cual se expresa en

la demanda que se introduce ante un Tribunal y que corresponde a cualquier ciudadano, es una manifestación del derecho de petición.

En segundo lugar, nos encontramos con lo que se llama en la Doctrina las peticiones simples. En España la llaman las peticiones graciabiles o peticiones políticas, en las cuales el ciudadano se dirige a la Administración para formular un pedimento que no requiere de sustanciación, como es solicitar la promulgación de nuevas normas, que se corrijan ciertos defectos en los servicios públicos, que se cambie el flechado de una calle, que se modifique el *pensum* de una Facultad. Esas peticiones simples no son susceptibles de generar un procedimiento administrativo, pero son la expresión de un derecho de los ciudadanos que está consagrado en la Constitución, el cual implica, correlativamente, el deber de la Administración de responder oportunamente.

En tercer lugar, los administrados tienen el derecho de petición encaminado a excitar la actividad administrativa. Por una parte, los ciudadanos pueden dirigirse a la Administración para solicitar una declaración de derechos o de intereses, mediante un procedimiento que se llama procedimiento administrativo de primera instancia, o de primer grado. Por otra parte, los administrados pueden dirigirse a la Administración para impugnar un acto dictado previamente a través de los recursos administrativos, los cuales dan origen a los denominados procedimientos administrativos de segundo grado. Estas peticiones, encaminadas a excitar la actividad administrativa, y que constituyen un derecho de los administrados, implican para la Administración la obligación de resolver, no solo de responder. La denegación presunta, el silencio de la Administración, no excluye el deber de la Administración de dictar resolución expresa sobre el asunto sometido a su decisión.

Por lo que, la Administración se encuentra en la obligación, si bien no de satisfacer la pretensión del administrado, sí de dar respuesta específica a la solicitud; o en todo caso, indicar las razones por las cuales no resuelve respecto de

lo que se le hubiere solicitado, sin que sea obligatorio dar una respuesta favorable a la petición del administrado.

La Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal, en sentencia del 4 de abril de 2001 (Caso: Sociedad Mercantil Estación de Servicios Los Pinos, S.R.L.), señaló en cuanto al goce y garantía del referido contenido normativo, lo siguiente:

“(...) En cuanto a que la respuesta deba ser ‘adecuada’, esto se refiere a la correlación o adecuación de esa respuesta con la solicitud planteada. Que la respuesta sea adecuada en modo alguno se refiere a que ésta deba ser afirmativa o exenta de errores; lo que quiere decir la norma es que la respuesta debe tener relación directa con la solicitud planteada. En este sentido, lo que intenta proteger la Constitución a través del artículo 51, es que la autoridad o funcionario responsable responda oportunamente y que dicha respuesta se refiera específicamente al planteamiento realizado por el solicitante (...).”

Se infiere del criterio citado supra, que no sólo basta que la Administración dé una respuesta sino que la misma sea, en primer lugar, oportuna en el tiempo, es decir que no resulte inoficiosa debido al largo transcurso desde la petición formulada hasta la respuesta obtenida; y en segundo lugar, debe ser adecuadamente motivada de acuerdo a las diversas pretensiones solicitadas por el administrado; esto es, debe contener una congruente decisión de acuerdo a las circunstancias planteadas en el caso concreto.

En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se regula, podría decirse en forma imperfecta, la situación de las peticiones simples, y en forma bastante detallada las peticiones encaminadas a excitar el inicio de un procedimiento administrativo y las que se expresan en los recursos administrativos.

II.- GARANTÍAS TENDENTES A PROTEGER EL DERECHO DE LOS ADMINISTRADOS A LA INFORMACIÓN Y A LA CERTEZA EN LAS RELACIONES CON LA ADMINISTRACIÓN:

Son dos conceptos distintos, el derecho a la información y el derecho a la certeza, pero están íntimamente conectados unos con otros. Por supuesto que la información le produce certeza al administrado, la falta de información produce incertidumbre. Estos derechos están a su vez estrechamente relacionados con el derecho de la defensa, de acuerdo a Manuel Rachadell son prerequisites del derecho a la defensa. Es necesario tener la información y saber a qué atenerse frente a la administración para poder ejercer con propiedad el derecho a la defensa.

La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, consagra tal derecho al igual que la Convención Americana sobre Derechos, el cual está vinculado con el derecho a ser informado oportuna y verazmente por la Administración Pública y al acceso a los archivos y registros administrativos para lograr una gestión pública cónsona con los principios de transparencia y rendición de cuenta.

Así pues, nuestra Carta Magna lo regula de la siguiente manera en su artículo 143:

“Artículo 143: Los ciudadanos y ciudadanas tienen derecho a ser informados e informadas oportuna y verazmente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados e interesadas, y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular. Asimismo, tienen acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática en materias relativas a seguridad interior y exterior, a investigación criminal y a la intimidad de la vida privada, de conformidad con la ley que regule la materia de clasificación de documentos de contenido confidencial o secreto. No se permitirá censura alguna a los

funcionarios públicos o funcionarias públicas que informen sobre asuntos bajo su responsabilidad”.

Ahora bien, de dicha lectura se infiere que aun cuando el texto constitucional reconoce el derecho ciudadano a ser informado, determina límites externos al ejercicio de tal derecho, en el entendido de que no existen derechos absolutos, salvo en nuestro derecho constitucional el derecho a la vida. Así, la invocación del derecho constitucional a la información no actúa como causa excluyente de la antijuricidad.

De este modo la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia determinó en sentencia Nro. 745 de fecha 15 de julio de 2010, con ponencia de la Magistrada Carmen Zuleta de Merchán, con carácter vinculante, que en ausencia de ley expresa, y para salvaguardar los límites del ejercicio del derecho fundamental a la información que “i) *que él o la solicitante de la información manifieste expresamente las razones o los propósitos por los cuales requiere la información; y ii) que la magnitud de la información que se solicita sea proporcional con la utilización y uso que se pretenda dar a la información solicitada*”.

Estos derechos a la información y a la certeza son importantes para los administrados, por una parte, para iniciar procedimientos y, en segundo lugar, para hacerse parte y defenderse cuando los procedimientos son iniciados, bien por la propia Administración o bien por otro administrado. En este grupo se incluye:

A. El derecho de los administrados a conocer:

a) Las estructuras, las funciones, las comunicaciones, las jerarquías de las dependencias administrativas, y en este sentido hay la obligación de la Administración a publicar esta información en la *Gaceta Oficial* (artículo 33 LOPA).

b) Los fines, competencias y funcionamiento de los distintos órganos y servicios de la Administración. Este es un derecho general para los administrados que se cumple con el deber de la Administración de informar al público, a quien lo solicite. El anterior era el deber de publicar, este es el de informar sobre los fines, competencia y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios.

c) Los métodos y procedimientos en uso de la tramitación o consideración de su caso, que corresponde a los interesados, quien tenga un procedimiento en curso y que sea parte, tiene derecho a que la administración le informe los métodos y procedimientos en uso, en la tramitación y consideración de su caso.

B. Derecho de los interesados a conocer de las faltas u omisiones en la solicitud

Cada vez que la Administración tiene un deber y cada vez que el administrado puede exigirle a la administración que cumpla ese deber, ello constituye un derecho de los administrados. Así, el derecho de los administrados a conocer las faltas u omisiones en la solicitud, desarrollada en el artículo 50 de la LOPA, plantea una diferencia importante del procedimiento administrativo con los procedimientos contencioso administrativo.

C. Derecho de los administrados a la estabilidad en las decisiones administrativas

Las decisiones administrativas deben ser estables y el administrado tiene el derecho a exigir que esas decisiones no se modifiquen en perjuicio de sus derechos e intereses. Por eso, la Ley sanciona con la nulidad absoluta a los actos que resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo, o sea, actos que van en contra de la cosa juzgada administrativa (artículo 19, numeral 2 LOPA), porque al decidirse nuevamente un caso que había sido resuelto, se va contra el derecho de los administrados a la estabilidad de las decisiones.

De acuerdo a Hildegard Rondón de Sansó reconocida jurista, y a lo consagrado en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en Venezuela existe una prohibición de revocación de los actos administrativos que originen derechos subjetivos o intereses legítimos para los particulares, conforme a la letra del artículo 82. Por argumento a contrario, solamente se puede revocar los actos administrativos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos para los particulares, lo cual puede hacerse en cualquier momento.

Entre tanto, con la normativa que existe en la actualidad no se pueden revocar los actos que crean derechos a favor de los particulares, ni siquiera mediante la compensación pecuniaria. Dentro de este derecho a la estabilidad o a la intangibilidad de los actos se dispone que los cambios de criterio de la Administración no podrán aplicarse a situaciones anteriores, salvo que fueren más favorables a los administrados (artículo 11 LOPA).

D. Derecho a solicitar en cualquier tiempo que la Administración reconozca la nulidad absoluta de los actos dictados por ella

La administración tiene el deber y la potestad de la autotutela de sus actos. La Administración, de oficio, debe reconocer la nulidad absoluta de sus actos, pero dentro de estos derechos que se relacionan con la certeza que deben tener los administrados frente a la Administración, también se concede en la Ley el derecho a solicitar que la Administración reconozca la nulidad absoluta de sus actos y ese derecho se puede ejercer en cualquier tiempo, no hay plazo establecido en la Ley, conforme al artículo 83 de la LOPA.

E. Derecho a alegar la prescripción de los actos administrativos creadores de obligaciones a cargo de los administrados.

El administrado puede pedir a la Administración que declare la prescripción de los actos administrativos que puedan generar acciones contra él, conforme a los artículos 70 y 71 de la Ley. De acuerdo con esta Ley, a los cinco años puede pedirse que se declare la prescripción, de las acciones que puedan derivarse de actos administrativos que creen obligaciones a cargo del administrado. Derecho este que deriva como una consecuencia del derecho a la certeza que tienen los administrados, de lo contrario se encontraría en una situación de incertidumbre.

F. Derecho a la unidad de los procedimientos

Cuando se trata de procedimientos administrativos que pueden ser iniciados en un ministerio, instituto autónomo, o en cualquier unidad administrativa y que se refieren a un mismo administrado, en relación a un mismo problema, existe la obligación de la Administración, de acuerdo al artículo 31, de mantener la unidad de los expedientes, aunque intervengan distintos ministerios o institutos autónomos. Ese deber de la Administración de mantener la unidad de los expedientes, está garantizado con el derecho que tiene el administrado, a solicitar la acumulación de los expedientes, consagrado en el artículo 52 de la LOPA.

III.- GARANTÍAS AL DERECHO A LA DEFENSA:

El derecho a la defensa se denomina de muchas formas por distintos autores en diferentes países. Cuando se habla del principio *audire alteram partem*, o sea, la obligación de la Administración de oír a la parte, y el derecho del administrado a ser oído, estamos hablando del derecho a la defensa. Cuando se habla del debido proceso de Ley, estamos hablando del derecho a la defensa. Esta terminología del debido proceso de Ley, es tomada del Derecho americano.

A modo de antecedente acerca del origen del derecho a la defensa, podemos mencionar el caso citado por Hildegard Rondón de Sansó en su libro sobre

“Procedimientos Administrativos” referido en el derecho inglés a un celebre el caso del doctor Bentley, decidido por un tribunal en el año 1724, tal como nos lo recuerda igualmente un tratadista de Derecho inglés (Wade & Philips: *Constitutiond Law*, Edic., Londres, 1946), donde un tribunal al preguntarse sobre el origen del derecho a la defensa, dijo: *"Hasta Dios mismo no sentenció a Adán sin antes llamarlo a hacer su defensa. ¿Adán —dijo Dios—, donde estabas tú? ¿No has comido del árbol que no debías hacerlo?"* Esto, para los ingleses, significa que el derecho a la defensa se basa en el origen mismo del hombre y que es de derecho natural.

Ahora bien, resulta de vital importancia mencionar como se formula ese derecho en nuestro Ordenamiento Jurídico Venezolano, comenzando por indicar que se encuentra recogido en la Constitución Nacional en su Artículo 49, de la manera que a continuación se plasma:

“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 en 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.

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”.

El artículo en comento establece que el debido proceso es un derecho aplicable a todas las actuaciones **judiciales y administrativas**, disposición que tiene su fundamento en el principio de igualdad ante la ley, dado que el debido proceso significa que ambas partes en el procedimiento administrativo, como en el proceso judicial, deben tener igualdad de oportunidades tanto en la defensa de sus respectivos derechos como en la producción de las pruebas destinadas a acreditarlos.

En este mismo orden de ideas, el derecho a la defensa, previsto con carácter general como principio en el citado artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, adoptado y aceptado en la jurisprudencia en materia administrativa, tiene también una consagración múltiple en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual, en diversas normas, precisa su sentido y manifestaciones. Se regulan así los otros derechos conexos como son el derecho a ser oído, el derecho a hacerse parte, el derecho a ser notificado, a tener acceso al expediente, a presentar pruebas y a ser informado de los recursos para ejercer la defensa.

La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha establecido en numerosas sentencias entre ellas la Nro. 02742 de fecha 20 de noviembre de 2001, con ponencia de la Magistrada Hadel Mostafá Paolini, 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”*.

Asimismo, la Sala Político Administrativa del Máximo Tribunal de Justicia, ha marcado pauta en cuanto a la interpretación de este derecho al indicar que: *“Se trata de un derecho complejo que encierra dentro de sí, un conjunto de garantías que se traducen en una diversidad de derechos para el procesado, entre los que figuran, el derecho a acceder a la justicia, el derecho a ser oído, el derecho a la articulación de un proceso debido, derecho de acceso a los recursos legalmente establecidos, derecho a un tribunal competente, independiente e imparcial, derecho a obtener una resolución de fondo fundada en derecho, derecho a un proceso sin dilaciones indebidas, derecho a la ejecución de las sentencias, entre otros, que se vienen configurando a través de la jurisprudencia. Todos estos derechos se desprenden de la interpretación de los ocho ordinales que consagra el artículo 49 de la Carta Fundamental”*.

En el marco de las consideraciones que anteceden, se pasa a mencionar como es regulado este derecho en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos:

A. *El derecho a conocer el inicio del procedimiento*, cuando los procedimientos son iniciados por la Administración y de conocer la decisión que recaiga sobre los procedimientos que le interesen. El administrado cuyos derechos son susceptibles de ser lesionados tiene el derecho a que se le notifique del inicio del procedimiento (artículo 48 LOPA). Por otra parte, a la culminación del

procedimiento, la decisión que se tome debe ser notificada a los particulares, cuando dichas decisiones los afecten en sus derechos subjetivos e intereses legítimos. Esta notificación esta prevista en el artículo 73 *eiusdem*, y se refiere a los actos de efectos particulares, los cuales deben ser publicados cuando no se puede hacer la notificación (artículo 76).

B. *El derecho del interesado a hacerse parte*, el derecho a apersonarse en los procedimientos que hayan sido iniciados por la Administración o por otro interesado (artículo 23 LOPA). Este derecho de apersonarse en el procedimiento le confiere al administrador la condición de parte. Si se trata de una solicitud iniciada por otro interesado, el administrado puede ser coadyuvante o puede ser opositor en el procedimiento cuando la decisión que se tome en definitiva lo afecte en sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

C. *Derecho de los administrados a que los actos que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos, se fundamenten en decisiones previas*

Este derecho constituye una gran innovación. Para frenar eventuales abusos en que pueda incurrir la Administración, ahora se requiere que ésta fundamente previamente en una decisión el acto material que perturbe o menoscabe el derecho de los particulares, y por supuesto el particular tiene derecho a exigir la notificación previa y la Administración tiene la obligación de notificarla previamente, por aplicación del artículo 73 de la LOPA, que consagra la obligación de la Administración de notificar todos los actos que sean susceptibles de afectar los derechos subjetivos o los intereses legítimos de un particular y esa disposición tiene carácter general.

Sin embargo, la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, otorga la posibilidad al administrado, en caso que la Administración no fundamente la actuación lesiva de sus derechos de demandar a través del procedimiento breve

desarrollado en los artículos 65 y siguientes, por vía de hecho en que incurriere la Administración.

D. *Derecho a que los actos administrativos sean motivados.*

En Venezuela la obligación de motivar el acto ha venido siendo construida por la jurisprudencia en forma brillante, desde el año 1938 en que la Corte Federal decidió que no había la obligación de motivar los actos, hasta el año 1957 en que la Corte Federal cambio su jurisprudencia y empezó a exigir desde ese momento, como un requisito del acto administrativo, el de la motivación; especialmente en relación a los actos que sean sancionatorios, los actos que cambien decisiones anteriores, los actos que nieguen peticiones y los actos que menoscaben, en general, los derechos de los particulares.

El contenido de la obligación de la Administración es la de expresar las circunstancias de hecho y de derecho que en cada caso justifican la emisión de un acto administrativo, así lo ha previsto la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos *“los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite o salvo disposición expresa de la ley (...)”*, debiendo hacer referencia a los hechos y a los fundamentos legales del acto.

Asimismo, el numeral 5 del artículo 18 del referido instrumento normativo, establece que todo acto administrativo debe contener una expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.

Sobre la motivación de los actos administrativos, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia inicialmente señaló en sentencia Nro. 3.008 de fecha 18 de diciembre de 2001, lo siguiente:

“(...) La Sala observa que el artículo 9 establece el requisito de motivación de los actos administrativos de efectos

particulares, ratificado por el numeral 5º del artículo 18 eiusdem. Al respecto, ha precisado esta Sala en diferentes oportunidades, que toda resolución administrativa resulta motivada cuando contiene –aunque no todos- los principales elementos de hecho y de derecho, esto es, cuando contemple el asunto debatido y su principal fundamentación legal, de modo que el interesado pueda conocer el razonamiento de la Administración y lo que la llevó a tomar la decisión (...)”.

Como puede apreciarse del criterio expresado por la referida Sala, la motivación del acto administrativo deviene en una garantía esencial para los administrados en la medida en que les permite conocer las razones de hecho y de derecho en que se funda la decisión, permitiéndole de igual manera ejercer los recursos administrativos y jurisdiccionales que considere pertinentes para defender sus derechos e intereses según la íntima relación que ella posee con la debida tutela administrativa.

Posteriormente, la misma Sala Político Administrativa del máximo Tribunal sostuvo que la motivación constituía un requisito de forma erigido en principio rector de la actividad administrativa, en cuyo cumplimiento la Administración Pública debía expresar en cada caso, el fundamento normativo y fáctico de la decisión, exponiendo lo motivos que la soportan, siendo jurisprudencia pacífica y reiterada de la Sala, que la nulidad de los actos por falta de motivación sólo se produce cuando no permiten a los interesados conocer los fundamentos legales y los supuestos de hecho que constituyeron las bases o motivos en que se apoyó el órgano administrativo para dictarlos “(...) *pero no cuando a pesar de la sucinta motivación que los sustenten, permiten al destinatario conocer la fuente legal, las razones y los hechos apreciados por el funcionario (...)*” (Vid. Sentencia Nro. 1.208 de fecha 8 de octubre de 2008).

E. *Derecho a examinar, leer o copiar cualquier documento contenido en el expediente y a pedir certificación del mismo* (artículo 59 LOPA).

Es el principio de la publicidad para los interesados. No de la publicidad en general, porque no es un derecho de todos los administrados; los administrados no pueden ir a copiar cualquier expediente dentro de la Administración; es el derecho que corresponde al interesado, a quien sea parte en el procedimiento.

De acuerdo a Manuel Rachadell, es característico de todos los países latinos ese gran sigilo, ese gran secreto en la actividad administrativa. En los países nórdicos, sobre todo, la Administración es pública, está expuesta al ciudadano, se puede tener acceso a cualquier documento, o cualquier expediente, incluso cuando los expedientes pueden ser utilizados contra la propia Administración, salvo el caso de que ponga en peligro la seguridad del país; pero ese concepto de seguridad es restringido, no es ese concepto amplio de seguridad que existe en los países latinos. En Venezuela, por una parte, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos le da el derecho al interesado de ver el expediente, de copiar o pedir copias certificadas del mismo y la Ley Orgánica de la Administración Central dice que los archivos son reservados y que se requiere la autorización del ministerio para pedir la copia certificada.

F. Derecho de alegar razones y a presentar pruebas, dentro de los procedimientos administrativos.

Este derecho es el núcleo o la medula de este grupo de derechos relacionados con la defensa. El mismo está consagrado en varias disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. En los procedimientos iniciados de oficio por la Administración, previa notificación del interesado, existe el derecho de este a exponer pruebas y alegar razones (artículo 48 LOPA). Por otra parte, si el procedimiento se inicia a solicitud del interesado, este debe indicar las materias objeto de la solicitud (artículo 49, numeral 4to. *eiusdem*). Entre esas materias, por supuesto, están las pruebas que señalara el interesado.

En todo caso, sea que el procedimiento se inicie de oficio, sea que se inicie a petición de parte, el interesado tiene el derecho consagrado en el artículo 53 de la LOPA, de que la Administración cumplirá de oficio o a petición de parte, las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto e impulse el procedimiento. El particular indica las pruebas, pero si las mismas no están en poder del administrado, o no dependen de él para su evacuación, hay una obligación de la Administración de hacer evacuar las pruebas que dependen de ella. Ese derecho del interesado y ese deber de la Administración están conexos con el artículo 54, que establece que la Administración solicitara de las otras autoridades u organismos, los documentos, informes o antecedentes que estime conveniente para la resolución del asunto.

Jurisprudencialmente se ha desarrollado este derecho, por lo cual es conveniente traer a colación lo dispuesto en sentencia Nro. 428 de fecha 22 de enero de 2006, (caso: *Mauro Herrera Quintana contra el Ministerio del Poder Popular para la Defensa*), emanada de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, relativa al Derecho a la Defensa, en la cual señaló lo siguiente:

*“En efecto, ha señalado de manera reiterada esta Sala, que se concibe el derecho a la defensa, entre otras manifestaciones, como el derecho a ser oído, puesto que no podría hablarse de defensa alguna, si el administrado no cuenta con esta posibilidad; (...) **el derecho que tiene el administrado de presentar las pruebas que permitan desvirtuar los alegatos ofrecidos en su contra por la Administración** y finalmente, el derecho que tiene toda persona a ser informado de los recursos y medios de defensa, a objeto de poder ejercerlos frente a los actos dictados por la Administración.”* (Vid. Sentencias de la S.P.A. Nros. 905 del 13 de abril de 2000; 920 del 15 de mayo de 2001; 1.279 del 27 de junio de 2001; y 1.973 del 17 de diciembre de 2003, entre otras).

De manera pues que el derecho a la defensa se constituye como una garantía de los administrados y los justiciables en el proceso, que se traduce en la protección

de sus intereses en el decurso de un procedimiento administrativo o judicial, pues debe permitírsele a todos los particulares, **la oportunidad de oponer todas y cada una de sus defensas y medios probatorios necesarios para la mejor defensa de sus intereses.**

Igualmente, también ha señalado esa máxima instancia que “el derecho a la prueba incluye el derecho a su valoración; que ambos forman parte del derecho a la defensa; y que, en consecuencia, la violación del derecho a la valoración de la prueba puede significar un menoscabo del derecho a la defensa de las partes en el proceso” (*Vid.* sentencia Nro. 1062 del 19 de septiembre de 2000, caso: *Henry Ramón Soto Reyes*, emanada de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia), por lo tanto, el derecho a la valoración de las pruebas y por ende el derecho a la promoción y posterior evacuación de pruebas, forman parte del derecho a la defensa y al debido proceso previsto en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

G. Derecho de los interesados a hacerse representar en los procedimientos administrativos. Cuando no sea expresamente requerida la comparecencia personal, los interesados podrán hacerse representar por otra persona y, por supuesto, por un abogado (artículo 25 LOPA). El otorgamiento de la representación no tiene carácter formal para el interesado, quien podrá designar a su representante en la solicitud (artículo 26 *eiusdem*).

H. Derecho del interesado a que se le indiquen los recursos que procedan, con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos prevé el derecho de los administrados que le sean notificados los recursos de los que dispone, en que caso de ser emitido un acto administrativo que lesione sus intereses, disposición que

plasma el legislador en su artículo 73, en los siguientes términos: *“Se notificará a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, e indicar si fuere el caso, los recursos que proceden con expresión de los términos para ejercerlos y de los órganos o tribunales ante los cuales deban interponerse”*.

De la lectura del mencionado artículo se desprende la obligación que tiene la Administración de notificar a los interesados todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus intereses, indicando si fuera el caso los recursos de los que dispone al igual que el término para su ejercicio; la jurisprudencia de la Sala Político Administrativa ha sostenido como ya se ha mencionado en líneas previas, que la notificación garantiza el derecho a la defensa, consagrado en el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y que cuando ésta no cumpla con los requisitos exigidos en el artículo 73 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se considerará defectuosa y no producirá efecto alguno, de conformidad con lo previsto en el artículo 74 del texto normativo en referencia.

Sin embargo, la jurisprudencia también ha establecido que cuando una notificación defectuosa cumple con la finalidad para la cual estaba destinada, es decir, pone al notificado en conocimiento del contenido del acto y éste interpone oportunamente los recursos administrativos, accediendo incluso a la vía judicial; quedan convalidados los defectos que pudiera contener dicha notificación, toda vez que la finalidad de ese acto es poner en conocimiento al destinatario del mismo la voluntad de la Administración. (*Vid.* Sentencia de esta Sala Nro. 02418 del 30 de octubre de 2001).

IV.- DERECHO A LA IGUALDAD DE LOS ADMINISTRADOS FRENTE A OTROS ADMINISTRADOS Y A LA IMPARCIALIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN:

Vale resaltar que la consagración constitucional del derecho a la igualdad, así como las garantías para su protección, se encuentran en el texto del artículo 21 de la Constitución, que dispone lo siguiente:

“Artículo 21: *Todas las personas son iguales ante la ley; en consecuencia:*

1.*No se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona (...).”*

Este derecho ha sido llamado en algunos países el principio del contradictorio y se expresa así: cuando existen diversos interesados en un procedimiento (por ejemplo: solicitud de permisos, licencias, concesiones), todas las partes (sean solicitantes u opositores), tienen derecho a igual trato por la Administración.

En la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se garantiza este derecho de diversas maneras, una de ellas es la disposición en virtud de la cual *"en el despacho de todos los asuntos se respetará rigurosamente el orden en que estos fueron presentados"* (artículo 34).

Conforme a este artículo, *"solo por razones de interés público y mediante providencia motivada, el jefe de la oficina podrá alterar dicho orden, dejando constancia en el expediente"*.

En abundancia de lo anterior, la sentencia Nro. 1825 del 9 de octubre de 2007 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, en caso: Gustavo Marín García y otros, precisó lo siguiente:

*“(...) Esta Sala ha sostenido con anterioridad que el principio de igualdad implica un trato igual para quienes se encuentren en situación de igualdad -**igualdad como equiparación**-, y un trato desigual para quienes se encuentren en situación de*

desigualdad -igualdad como diferenciación- (sentencia número 266/2006, de 17 de febrero). En este último supuesto, para lograr justificar el divergente tratamiento que se pretenda aplicar, el establecimiento de las diferencias debe ser llevado a cabo con base en motivos objetivos, razonables y congruentes”.

Sobre la base de lo anterior, también cobra vital importancia el derecho de los administrados a la imparcialidad de los funcionarios en la resolución de los asuntos, es otra forma de expresar el derecho a la igualdad que tienen los administrados. Ese derecho lo reitera de Ley cuando señala que *"la actividad administrativa se desarrollara con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e **imparcialidad**"* (artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos).

V.- CONCLUSIONES

En el contexto de los derechos desarrollados a lo largo del presente artículo, podemos concluir que el respeto a todas y cada de esas garantías descritas con anterioridad, demuestran en definitiva la manifestación total y absoluta del principio de la legalidad a la que debe estar ceñida la actividad de la Administración Pública en el marco del Estado Social de Derecho y de Justicia que propugna nuestra Carta Fundamental, pues de allí deriva su conceptualización como un verdadero Estado Democrático cumplidor del Ordenamiento Jurídico Venezolano y que justifica en mayor o menor medida la existencia del Derecho Administrativo y sus distintas vertientes.

Bajo la misma línea ha determinado la Corte Interamericana de Derechos Humanos, que la aplicación de las Garantías Judiciales no se limita a los recursos judiciales en sentido estricto, *“sino al conjunto de requisitos que deben observarse en las instancias procesales”* a efectos de que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier tipo de acto del Estado que pueda afectarlos.