

Tema 33. Procedimiento Administrativo Ordinario

Sumario: INICIACIÓN: Acto de inicio. Momento de iniciación. Registro. SUSTANCIACIÓN: Alegaciones. Pruebas. TERMINACIÓN: Normal. Anormal. EFICACIA: Notificación administrativa. Medios de ejecución. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONSULTIVO: Régimen general. Estructura.

INICIACIÓN

§1371. **Plan** — La estructura del procedimiento administrativo está constituida por la serie de actos intermedios de índole peculiar llamados actos procedimentales, cumplidos por los administrados o la propia Administración Pública, con la finalidad de preparar el acto administrativo final.

En tal sentido, la LOPA distingue las clases siguientes:

- ▶ El procedimiento administrativo simple (Art. 5 de la LOPA)
- ▶ El procedimiento administrativo sumario (Arts. 68 y 69 de la LOPA)
- ▶ El procedimiento administrativo especial (Art. 47 de la LOPA), así como los establecidos en leyes especiales, por ejemplo, el antejuicio administrativo (LOPGR)
- ▶ El procedimiento administrativo ordinario (Arts. 48 y ss. de la LOPA)

En el caso del procedimiento administrativo ordinario la pluralidad de los actos procedimentales coordinados entre sí –denominados técnicamente trámites–, a fin de conseguir un efecto jurídico final, que constituye el procedimiento administrativo, son agrupados en unidades a las que se denominan etapas, fases, períodos o instancias, sin que en ellos desaparezca la interdependencia característica en el procedimiento administrativo.

También en el procedimiento administrativo ordinario las etapas, en principio, se encuentran divididas en la LOPA en las necesarias de: (i) iniciación (Título II, Cap. I, Sección Primera); (ii) sustanciación (Título II, Cap. I, Sección Segunda); (iii) terminación (Título III, Cap. I, Sección Tercera) y, por último, (iv) eventualmente, de integración o ejecución (Título III, Caps. IV y V).

A. ACTO DE INICIO

§1372. **Plan** — El acto de inicio o iniciación supone la incoación de un procedimiento administrativo como camino formal para la obtención de la pretensión jurídica articulada en el mismo, en virtud del cual se adopta una

decisión determinada por el órgano competente, el cual puede ser: (i) de oficio; y (ii) a instancia del interesado.

I. DE OFICIO

§1373. **Decisión** — El procedimiento administrativo *ex officio*, comienza con una decisión (acuerdo o auto de apertura) de la autoridad administrativa competente (principio de oficiosidad).

Esa decisión, la cual deberá expresar el objeto del procedimiento administrativo, constituye un acto administrativo de trámite, si bien de importancia fundamental, y como tal no será susceptible, en principio, de impugnación autónoma (GONZÁLEZ PÉREZ), pues no viola, *per se*, el derecho a la defensa (Véase Sent. N° 960 del TSJ/SC, de fecha 23 de mayo de 2002).

§1374. **Causas** — La iniciación de oficio se incoará por las causas siguientes (Art. 48 de la LOPA):

- ▶ Por decisión del órgano competente por propia iniciativa
- ▶ Por decisión del órgano competente como consecuencia de la orden de la autoridad administrativa superior
- ▶ Y por último, en los casos expresamente previstos por disposiciones legales, por decisión del órgano competente como consecuencia de una denuncia

§1375. **Notificación** — Nos hemos referido anteriormente al derecho del interesado a tener conocimiento de la iniciación del procedimiento administrativo, lo cual es consustancial con el derecho a la defensa y al debido proceso (Véase Sent. N° 431 del TSJ/SC, de fecha 22 de marzo de 2004).

II. A INSTANCIA DEL INTERESADO

§1376. **Acto de iniciativa** — No todos los procedimientos administrativos se inician de oficio, ya que existen sectores de actividad en los que rige el principio de rogación, de forma que la petición administrativa –no política– es presupuesto necesario de la apertura misma del procedimiento administrativo y su desarrollo posterior.

§1377. **Requisitos** — En cuanto a la iniciación a instancia de parte interesada, se impone analizar los requisitos: (i) subjetivos; (ii) objetivos; y por último (iii) de la actividad.

§1378. **Subjetivos** — Con relación a los requisitos subjetivos se observa que toda persona, natural o jurídica, puede dirigir instancias o peticiones a cualquier organismo, entidad o autoridad administrativa en materia de su competencia (Art. 2 de la LOPA). Además, debe tratarse de persona intere-

sada, por lo que deberá ostentar capacidad jurídica y legitimación suficiente para intervenir en la relación jurídico-procedimental (Art. 22 de la LOPA).

§1379. Objetivos — En lo que respecta a los requisitos objetivos, en el escrito por el que el o los interesados insten la iniciación de un procedimiento administrativo, además de que lo que se solicite en la instancia sea posible y lícito (GONZÁLEZ PÉREZ), podemos distinguir: (i) el contenido esencial; y (ii) el contenido accidental.

§1380. Contenido esencial — El contenido esencial del escrito que contiene la solicitud o petición deberá estar integrado por los datos siguientes (Art. 49 de la LOPA):

- ▶ El organismo al cual está dirigido (ord. 1^o).
- ▶ La identificación: nombres y apellidos, domicilio, nacionalidad, estado civil, profesión y número de cédula de identidad o pasaporte del interesado y, en su caso, del representante (ord. 2^o).
- ▶ No es preciso, por tanto, mencionar la filiación, a menos que esa circunstancia pudiera influir, de acuerdo con la legislación aplicable, en la decisión que ha de adoptarse.
- ▶ Los hechos, razones y pedimentos, expresando con toda claridad la materia objeto de la solicitud (ord. 4^o).
- ▶ En las razones ha de hacerse breve cita de las normas legales que sean de aplicación a los hechos, aunque la Ley no lo determina expresamente.
- ▶ Los requisitos legales y reglamentarios (ord. 6^o).
- ▶ Y por último, la firma (ord. 7^o). En el caso de que el interesado no sepa firmar, ha de admitirse la firma a ruego.

§1381. Contenido accidental — El contenido accidental del escrito que contiene la solicitud o petición podrá estar integrado por los datos siguientes (Art. 49 de la LOPA):

- ▶ La expresión facultativa de un domicilio distinto al del interesado, para que se practiquen las notificaciones pertinentes (ord. 3^o) (domicilio especial).
- ▶ La referencia a los anexos (ord. 5^o), si los hay.
- ▶ La designación de representante simple (artículo 26), si fuere el caso.
- ▶ La solicitud de que se acumule el expediente a otro u otros con los que guarde íntima conexión (Art. 52 de la LOPA).
- ▶ Y por último, la petición de que se adopten medidas cautelares para asegurar la eficacia de la decisión final que pudiera recaer.

B. MOMENTO DE INICIACIÓN

§1382. **Importancia** — La iniciación del procedimiento administrativo da origen al vínculo que caracteriza la relación jurídico-procedimental y, en consecuencia, a los derechos y obligaciones para el interesado y la Administración Pública. De ahí que fijar con precisión el momento de la iniciación del procedimiento administrativo tiene gran importancia.

§1383. **Distinción** — Es necesario distinguir entre el acto que inicia el procedimiento administrativo y el momento mismo en que tal iniciación tiene lugar.

El acto que inicia el procedimiento es la solicitud o petición del particular o la decisión de apertura –iniciativa– tomada por el órgano competente para resolver la materia objeto del procedimiento administrativo. La sola instancia o petición de los interesados tiene virtualidad suficiente para iniciar el procedimiento administrativo, pues no es necesaria la decisión administrativa, es decir, la orden de proceder. Por el contrario, el momento de iniciación viene determinado por la presentación en el Registro de la solicitud o petición del administrado.

C. REGISTRO

I. REGISTRO DE PRESENTACIÓN DE DOCUMENTOS

§1384. **Planteamiento** — Acerca de la presentación de cualquier escrito o cualquier comunicación, conviene llamar la atención sobre tres cuestiones de singular importancia práctica, que plantea la incidencia prevista en el Art. 50 de la LOPA, la cual es norma supletoria de todo procedimiento administrativo (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 7 de marzo de 1985).

§1385. **Creación** — De conformidad con el Art. 159 de la LOAP, los órganos administrativos deben llevar un Registro general en el cual se debe hacer el correspondiente asiento de todo escrito o comunicación que sea presentado o que se reciba en cualquier unidad administrativa propia. También se debe anotar la salida de los escritos y comunicaciones oficiales dirigidas a otros órganos o particulares.

Por otro lado, los órganos y entes públicos podrán crear en las unidades administrativas correspondientes de su propia organización, otros registros con el fin de facilitar la presentación de escritos y comunicaciones, los cuales serán auxiliares del registro general (Art. 163, *eiusdem*).

§1386. Soporte informático — Los Registros creados deberán instalarse en un soporte informático, donde se habrá de garantizar la constancia de cada asiento que se practique e integración informática (Art. 164 de la LOAP).

§1387. Recepción — Las solicitudes, escritos o comunicaciones que se dirijan a la Administración Pública podrán presentarse en alguno de los siguientes lugares:

- ▶ En la unidad administrativa correspondiente del órgano o ente al que se dirijan (art. 165, num. 1 de la LOAP), esto es, el Registro de Presentación de Documentos del organismo a que se dirijan (si los hubiese).
- ▶ En su defecto, en las Oficinas de Correspondencia o en la del funcionario competente (art. 44 de la LOPA).

§1388. Excepciones — Las solicitudes, escritos o comunicaciones que se dirijan a la Administración Pública podrán presentarse excepcionalmente también:

- ▶ En las Oficinas de Correos (Art. 165, num. 2 de la LOAP); sin embargo, para que surta efecto, deberá efectuarse de modo riguroso en la forma legalmente prevista: los escritos se presentan en sobre abierto para ser fechados y sellados por el funcionario encargado de la recepción de correspondencia certificada (art. 43 de la LOPA y la RRRRDC).
- ▶ En las representaciones diplomáticas o delegaciones consulares de la República Bolivariana de Venezuela (Art. 165, num. 3 de la LOAP).
- ▶ En cualquier otro lugar que establezca la ley (Art. 165, num. 4 de la LOAP).
- ▶ La LOAP establece igualmente que pueden hacerse efectivos, por cualquier medio, tales como giro postal o telegráfico, o mediante transferencia dirigida a la oficina pública correspondiente, cualesquiera tributos que haya que satisfacer en el momento de la presentación de solicitudes y escritos a la Administración Pública.
- ▶ Y por último, en el ámbito administrativo, los formularios electrónicos alojados en el sitio “web” de las Administraciones Públicas se presentan como una alternativa informática válida para el envío de peticiones, instancias o solicitudes a la Administración Pública.

§1389. Tiempo — El interesado deberá tomar en cuenta los plazos que, en cada caso, se fijan para iniciarse el procedimiento administrativo de que se trate, aunque, frecuentemente, no existe plazo alguno.

§1390. Recibo — Por último, del escrito de solicitud o petición y de sus anexos que presente el interesado, éste podrá exigir el correspondiente recibo, admitiéndose como tal, la copia mecanografiada o fotostática fechada y firmada por los funcionarios del Registro donde existan, o aquel a quien se entregue. En todo caso, el solicitante tendrá derecho a exigir la entrega del

correspondiente recibo, con indicación del número de registro, lugar, fecha y hora de presentación (Art. 46 de la LOPA).

II. DESPACHO SUBSANADOR

§1391. **Concepto** — Si el escrito no reúne los requisitos (salvo, claro está, la falta de firma y del objeto o pretensión, sin los cuales no hay verdadera petición: GARCÍA DE ENTERRÍA), ello no constituye obstáculo para su entrada y su consiguiente registro en la oficina administrativa que se trate (art. 45 de la LOPA). En tal caso, la autoridad que hubiere de iniciar las actuaciones lo notificará al presentante para que, en un plazo de quince (15) días hábiles, subsane la falta.

§1392. **Perención breve** — ¿Qué acontece si el interesado no presenta el escrito o solicitud con las correcciones exigidas, o lo hace fuera del plazo señalado? De acuerdo con la naturaleza del plazo establecido, si no se subsana el defecto, el procedimiento administrativo incoado por la solicitud defectuosa termina por perención breve y se archiva sin más trámites.

§1393. **Recurso administrativo** — Pero, ¿qué ocurre si el interesado presentare oportunamente el escrito con las correcciones exigidas, y este fuere objetado debido a nuevos errores u omisiones?

En tales casos, el solicitante podrá ejercer el recurso jerárquico contra el acto de trámite resolutorio o bien corregir nuevamente sus documentos conforme a las observaciones del funcionario (Art. 50 de la LOPA). Es un supuesto excepcional de ejercicio del recurso jerárquico, sin necesidad de que se instaure previamente un recurso de reconsideración.

SUSTANCIACIÓN

§1394. **Plan** — Esta es la etapa más variada y variable del procedimiento administrativo, incluyendo un gran número de actos de sustanciación que tienden a proporcionar al órgano decisorio los elementos de juicio necesarios para una adecuada decisión.

La doctrina, en un intento de sistematización de las distintas actividades de la sustanciación que puede tener lugar en el procedimiento administrativo, ha distinguido tres grupos (GONZÁLEZ NAVARRO):

- ▶ Actividades de aportación de datos (alegaciones): que introducen en el procedimiento datos fácticos o jurídicos que pueden servir de fundamento a la decisión.
- ▶ Actividades de comprobación de datos (pruebas): dirigidos a provocar el convencimiento sobre la existencia de los datos aportados.

- ▶ Actividades mixtas: donde se incluyen los informes de los órganos administrativos, que no solo aportan datos sino que sirven para su comprobación.

A. ALEGACIONES

§1395. **Concepto** — De acuerdo con el principio de antiformalismo procedimental de la LOPA, los interesados podrán adjuntar, en todo caso al expediente, los escritos que estimen necesarios para la aclaración del asunto (Art. 32 de la LOPA).

Por su parte, esta posibilidad de formular alegaciones permanece abierta a todo lo largo de la tramitación, las cuales deberán ser tenidas en cuenta por el órgano competente al dictar la decisión final (Art. 62 de la LOPA).

B. PRUEBAS

§1396. **Concepto** — La esencia de la prueba radica en su aptitud para provocar el convencimiento psicológico del órgano decisor. Cualquier tipo de actividad que se proponga este resultado debe integrarse en la prueba.

En tal sentido, el vocablo prueba en su aspecto jurídico puede ser entendido como:

- ▶ La acción de probar, esto es, como la producción de los elementos de convicción, como la actividad procedimental encaminada a obtener determinados elementos de verificación o representación de los hechos. Es así como se dice que el procedimiento administrativo está en período de prueba.
- ▶ El producto de la acción de probar, es decir, como los elementos de convicción en sí mismos considerados. Se utiliza tal significado cuando se dice que el testimonio de fulano constituye una prueba.
- ▶ El resultado obtenido para la producción de tales elementos de convicción, desde el ángulo del conocimiento. En este sentido, se habla de que las afirmaciones de un testigo no constituyen prueba.

§1397. **Carga de la prueba** — En el procedimiento administrativo rige, con carácter general, el principio de la oficialidad de la prueba (Véase Sent. de la CSJ/CP, de fecha 13 de febrero de 1997, caso *Venevisión C.A.*, JCSJ, 1997, Nº 2, p. 183), según el cual el órgano administrativo está específicamente obligado a desarrollar, incluso de oficio, las actuaciones necesarias y, por consiguiente, todas las actividades probatorias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir (Art. 53 de la LOPA).

De ahí que se señala el principio de oficialidad de la prueba modula, pues, de forma importante, la carga de la prueba pesa, esencialmente sobre la Administración Pública. Se advierte, sin embargo, que el principio señalado no excluye la posibilidad de que los interesados puedan o deban aportar al

procedimiento administrativo cuantas pruebas consideren o tengan como necesarias (GARCÍA DE ENTERRÍA).

§1398. Objeto de la prueba — En tesis general, puede afirmarse que solo han de probarse los hechos, pues la norma debe conocerla el órgano que ha de dictar la decisión. Esta regla –que se sintetiza en los antiguos adagios *facta probantur, iura deducuntur* y *da mihi factum, dabo tibi ius*– inspira la normativa procedimental, donde se alude solo a la prueba de los hechos (Art. 58 de la LOPA).

Sin embargo, en determinados casos, podrán y deberán probarse las normas jurídicas, de ahí que no parece que sea necesario hablar de pruebas de las normas consuetudinarias, las normas internas especiales de ciertos entes públicos que no han tenido la publicidad necesaria (por ejemplo, los reglamentos de universidades) o las extranjeras, como algo distinto de la prueba de los hechos, pues también en estos casos estamos en presencia de la prueba de un hecho: por ejemplo, la vigencia de la norma extranjera, consuetudinaria o especial.

§1399. Principio de libertad probatoria — Con respecto al asunto de cómo ha de probarse, el Art. 58 de la LOPA reconoce el principio de libertad probatoria, de la libre admisibilidad de los medios de prueba, o de flexibilidad probatoria (Véase Sent. N^o 2673 del TSJ/SPA, de fecha 28 de noviembre de 2006, RDP N^o 108, p. 157), el cual fue confirmado por la jurisprudencia (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 20 de junio de 1985, caso *Auto Espuma, C.A.*, RDP N^o 23, p. 132).

§1400. Principio de libertad probatoria — La agrupación de los distintos medios de prueba ha de ser, naturalmente, convencional. Nosotros hemos adoptado el criterio expuesto por la doctrina y distinguimos: (i) tradicionales; (ii) novedosos; (iii) residuales y por último (iv) libres.

§1401. Tradicionales — Los medios de prueba tradicionales son los que subsisten y se encuentran determinados en el CC, en materia de prueba de las obligaciones. Ellos son: Los documentos públicos y privados, las tarjetas, la confesión, el juramento decisorio y el diferido de oficio, la prueba testimonial, la experticia, la inspección ocular y las presunciones *hominis*, cuya naturaleza, como medio de prueba, ha sido tan discutida por la doctrina.

§1402. Novedosos — Son los medios de prueba novedosos que establece el CPC, que además, regula parcialmente las pruebas tradicionales. Este segundo grupo está formado por medios que aparecen por primera vez en este Código, tales como la reconstrucción de hechos (Art. 503); las reproduc-

ciones (Art. 502); la inspección judicial, que el Art. 472 del CPC, separa de la inspección ocular; el interrogatorio libre y sin juramento de las partes (Art. 401, ord. 1º del CPC), cuya disposición queda al arbitrio del juez; la pericia experimental, la cual es una nueva forma de experticia atribuida a un solo experto que nombra el Tribunal y que no dictamina (Art. 504 del CPC); y, la prueba llamada por la doctrina foránea de informes, la cual es un medio de prueba autónomo y que aparece en el Art. 533 del CPC, confundida con la prueba instrumental, tal vez por su carácter escrito.

§1403. Residuales — Son los medios de prueba residuales que aparecen diseminadas en las leyes del Derecho positivo distintas al CC y CPC, algunas más o menos reguladas, mientras que otras simplemente enunciadas. A este grupo pertenecen: el juramento supletorio; las muy particulares pericias encomendadas a cuerpos de expertos; los informes del servicio social de los órganos administrativos para la protección de niños y adolescentes; las fotografías simplemente enunciadas como medios de prueba y por último las grabaciones.

§1404. Libres — El último grupo de medios de pruebas libres que está formado por todos aquellos instrumentos capaces de trasladar hechos al proceso y que no están contemplados en ninguna ley; a ellos se refiere el principio de libertad de medios de prueba o de libertad de prueba, como también se le llama; los cuales, según el Art. 396 del CPC, podrán ser promovidos y evacuados según dos sistemas distintos: el ordinario, el cual tiene lugar en el término probatorio; y el convencional, producto del acuerdo entre las partes y que puede llevarse a cabo en cualquier estado y grado de la causa (con lo que la prohibición del Art. 520 del CPC, sobre las pruebas admisibles en segunda instancia, se hace relativa).

§1405. Oportunidad de la prueba — La LOPA no establece la oportunidad en que deba tener lugar la actividad (promoción y práctica) de la prueba. Por tanto, podrá tener lugar en cualquier momento. En este sentido, se afirma que el único principio jurídico efectivo es el de que debe realizarse en alguna etapa del mismo. Lo que sí es imperante es que el administrado pueda ejercer el necesario control y contradicción de la prueba pues, de lo contrario esta no tendrá valor alguno y no podrá ser utilizada por la Administración Pública, a los fines de una decisión que afecte a la esfera jurídica del administrado.

§1406. Valoración de la prueba — En la LOPA falta, igualmente, una norma de tipo general sobre la valoración (eficacia) de la prueba, pero no parece que haya obstáculo a la admisión del principio de libertad y apreciación conjunta de la prueba, de acuerdo con la regla de la “sana crítica” (Véase Sent. N° 1698 del TSJ/SPA, de fecha 19 de julio de 2000, RDP N° 83, p. 230). En este

sentido, la jurisprudencia ha reconocido la amplitud del órgano decisor en materia probatoria (Véase Sent. de la CSJ/SPA-Acc, de fecha 1 de julio de 1980, RDP N° 3, p. 120).

TERMINACIÓN

§1407. **Plan** — Dentro de la etapa de terminación, cabe distinguir entre los modos de terminación siguientes: (i) normal, con los cuales se obtiene el resultado que se busca, esto es, la decisión expresa; y (ii) los modos de terminación anormal, en los que la anormalidad o excepcionalidad viene determinada porque no se obtiene el resultado deseado, esto es, porque en lugar de la decisión expresa se obtiene una no decisión expresa sobre el fondo del asunto, la cual, sin embargo, implica una extinción del procedimiento administrativo.

A. NORMAL

§1408. **Decisión expresa** — La regulación general de la terminación del procedimiento administrativo se contiene en el Título III, Capítulo I, Sección Tercera de la LOPA.

No se alude, en ninguno de los artículos, al silencio administrativo como forma de terminación del procedimiento, pues no lo produce, sino que simplemente opera como una presunción legal de terminación y, por eso, se habla de terminación presunta, a los solos efectos procedimentales o procesales, pero no a los demás. (GARCÍA DE ENTERRÍA).

Se debe observar también que la LOPA utiliza el término resolución en el sentido estricto de decisión, siendo así que debe reservarse tal expresión para los actos emanados del ministro (Art. 16 de la LOPA) (Véase Sent. de la CSJ/SPA-Acc, de fecha 1 de julio de 1980, RDP N° 3, p. 128). Es decir, que la resolución constituye, propiamente, una especie de las decisiones o pronunciamientos sobre el fondo que es el género.

§1409. **Obligación de resolver** — La Administración Pública está obligada a decidir. Ahora, cuando el Art. 62 de la LOPA habla de resolución se está refiriendo a una especie de acto administrativo final del procedimiento administrativo: esto es, aquel que contiene el pronunciamiento del órgano administrativo sobre la cuestión del fondo, con plenos efectos jurídicos.

Ahora bien, el acto administrativo final puede recaer sobre las cuestiones previas o incidentales o sobre el fondo del asunto, según lo que decida. En este último sentido, el acto administrativo que pone normalmente fin a un

procedimiento administrativo puede dividirse en dos tipos básicos, en relación con las pretensiones jurídicas articuladas en él por el interesado:

- ▶ Desestimatorias, que son aquellas que rechazan las pretensiones del interesado, considerándolas improcedentes.
- ▶ Y estimatorias, que son las que se dictan en consonancia con las pretensiones del interesado, considerándolas procedentes, total o parcialmente.

§1410. Principio de congruencia — El Art. 62 de la LOPA establece que el acto administrativo que decida el asunto resolverá todas las cuestiones que hubiesen sido planteadas, tanto inicialmente como durante la tramitación, acogiendo así el denominado principio de congruencia o de la globalidad de la decisión en el procedimiento administrativo que tal como se formula en el ámbito del Derecho procesal, exige que la decisión guarde la debida correspondencia con lo alegado y probado por las partes (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 15 de octubre de 1981; 10 de junio de 1982).

§1411. Requisitos — El Art. 18 de la LOPA señala los elementos o requisitos esenciales o accidentales del acto administrativo.

Al respecto, se observa que los actos administrativos como declaraciones expresas deben ser escritos (arts. 17 y 18 de la LOPA), por lo que cualquier excepción a este principio general tendría que ser expresamente consagrado por la ley (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 6 de junio de 1991, RDP N^o 46, p. 107; 30 de marzo de 1993, RDP N^o 53/54, p. 201). Sin embargo, la forma de los actos administrativos no se agota en la forma escrita.

§1412. Plazo — La vocación del procedimiento administrativo es de terminar en un plazo que el Art. 60 de la LOPA, establece de cuatro (4) meses, salvo que se acuerde una o varias prórrogas que no excederán en total de dos (2) meses cuando medien circunstancias excepcionales (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 16 de marzo de 2000, RDP N^o 81, p. 194). Ahora bien, el término indicado no comporta la nulidad de la decisión final que se dicte con posterioridad a su vencimiento.

B. ANORMAL

I. DESISTIMIENTO ADMINISTRATIVO

§1413. Concepto — Entendemos por desistimiento administrativo el acto escrito del interesado que ha incoado el procedimiento administrativo o su representante, que no necesita para ello poder especial alguno según la doctrina española (GARCÍA DE ENTERRÍA, GONZÁLEZ PÉREZ), en cualquier momento del procedimiento administrativo, por el que declara que abandona

su pretensión, aunque no el derecho o derechos subjetivos que pudieran corresponderle.

§1414. Declaración de desistimiento — El desistimiento es la declaración de voluntad unilateral del interesado dirigida a la terminación del procedimiento, pero ésta no se produce hasta que se declara así por la Administración Pública. Esta última queda obligada a aceptar la solicitud de desistimiento mediante una decisión administrativa, declarando al mismo tiempo concluso el procedimiento administrativo a todos los efectos.

Sin embargo, la declaración del desistimiento no procede en presencia de los supuestos siguientes:

- ▶ No puede la Administración Pública declarar (obligación negativa) desistido el procedimiento administrativo, cuando habiéndose apersonado otros interesados, estos no han desistido, pues el desistimiento de uno de ellos no afecta a los demás (Art. 63 de la LOPA).
- ▶ Puede la Administración Pública no declarar (facultad negativa) desistido el procedimiento administrativo, cuando el órgano competente para resolver estime que razones de interés público justifican la continuación del procedimiento administrativo. La redacción del Art. 66 de la LOPA, es clara y no deja lugar a dudas.

II. PERENCIÓN ADMINISTRATIVA

§1415. Concepto — La perención administrativa es la forma de terminación del procedimiento administrativo que tiene lugar en virtud de la declaración de la Administración Pública cuando el interesado no remueve el obstáculo en el plazo que la ley señala, a pesar de haber sido requerido para ello por la autoridad administrativa.

De ahí que únicamente procede la perención por hecho imputable al interesado, y solo en los procedimientos administrativos iniciados a instancia de este (Art. 64 de la LOPA). Por tanto, no procede en el estado de dictar la decisión, porque tal actividad es responsabilidad exclusiva del órgano decisorio (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 3 de agosto de 1987, caso *Línea Aeropostal Venezolana*, RDP N^o 31, p. 77).

§1416. Requisitos — La declaratoria de perención administrativa está sometida a los requisitos siguientes: (i) la paralización; (ii) la imputabilidad del interesado; y (iii) el requerimiento.

§1417. Paralización — La paralización supone la detención, la imposibilidad de continuar el procedimiento administrativo; no se dará, por tanto, cuando se requiera al interesado para que haga una declaración, presente un informe,

etc., salvo lo que dejamos dicho en relación con el Art. 50 de la LOPA, donde cabe hablar de una perención breve.

§1418. Imputabilidad del interesado — Considerada la perención como un medio de evitar la pendencia indefinida del procedimiento administrativo, su paralización tiene que ser imputable al interesado que lo inició, con lo cual se excluye tal figura en el procedimiento administrativo iniciado de oficio, así como cuando la paralización es imputable a la Administración Pública.

§1419. Requerimiento de la Administración Pública — Se puede afirmar que una medida que aumentará las garantías de los interesados es la que establece el Art. 63 de la LOPA, en el sentido de que cuando se paralice un procedimiento administrativo por causa imputable al interesado, la Administración Pública le advertirá que, transcurridos dos (2) meses, a partir de la fecha de su notificación se producirá la perención del mismo, con archivo del expediente. Este requisito es de estricta observancia, cuya omisión determina la nulidad de la decisión declaratoria de la perención.

§1420. Declaración de perención — La perención debe ser declarada expresamente por la Administración Pública y ello por varias razones: por los antecedentes legales de la institución, lo mismo en el Derecho procesal que en Derecho administrativo formal; porque la terminación del procedimiento afecta indudablemente los derechos o intereses del interesado. Es por ello que este habrá de tener la oportunidad de recurrir, para lo cual no bastará con el requerimiento de la Administración Pública como presupuesto de la perención, sino que será necesario notificarle la decisión, y mal podrá realizarse tal notificación si la decisión no existe.

Así, en la perención, la situación fáctica de inactividad se transforma en jurídica por una declaración de la Administración Pública.

§1421. Carácter no automático — En contra de la anterior postura se pronuncia otro sector de la doctrina, al señalar que si se entiende que la perención opera automáticamente y que la declaración de perención tiene valor meramente declarativo, de acuerdo con el Derecho administrativo formal entender —según el Art. 64 de la LOPA—, la perención no opera *ope legis*, sino en virtud de la formal declaración de la Administración Pública, la cual no tiene valor declarativo sino constitutivo.

III. EFECTOS

§1422. Plan — La declaración de la perención produce diversos efectos relacionados con: (i) el procedimiento administrativo mismo; (ii) los nuevos

procedimientos administrativos; (iii) los interesados; y por último (iv) la impugnación.

§1423. Procedimiento administrativo — La perención produce la terminación del procedimiento administrativo y, consiguientemente, el archivo del expediente administrativo. De ahí que los efectos de la perención dependen del tipo de procedimiento administrativo. Si se da en el procedimiento de constitución del acto administrativo, se entiende por abandonada la instancia o procedimiento; si se da en el procedimiento recursivo, se tiene por desistido éste y, en consecuencia, deviene en firme la decisión recurrida.

§1424. Nuevos procedimientos administrativos — La perención abarca el procedimiento administrativo considerado como un todo, se extiende a todos los actos del mismo que se hayan realizado y, por consiguiente, también los actos de prueba.

Sin embargo, otro sector sostiene que las actuaciones, como las pruebas, pueden tener valor aun en otra instancia, con tal de que la relación jurídico-administrativa se establezca entre las mismas personas y sobre la misma materia.

Al respecto consideramos que la solución más ajustada es esta última, pues se encuentra en la línea del Art. 30 de la LOPA, que consagra los principios de economía, celeridad y eficacia; asimismo, está de acuerdo con el principio de la libertad de los medios de prueba, y del mismo modo se inspira en el principio de conservación del acto administrativo.

§1425. Interesados — La perención deja incólumes los derechos subjetivos del interesado, a menos que otros institutos, como el de la prescripción, los hayan extinguido; de ahí que nada se opone a que si aquellos no han prescrito, el interesado pueda hacerlos valer en un nuevo procedimiento administrativo (Art. 65 de la LOPA).

Así, la perención se diferencia de la preclusión, ya que esta última afecta a un acto aislado, mientras que la perención del procedimiento administrativo afecta a este considerado como un todo.

§1426. Prescripción — De conformidad con el Art. 65 de la LOPA, la declaratoria de perención no producirá el efecto de interrumpir los términos de prescripción. Ello no quiere decir que si las disposiciones reguladoras de la prescripción atribuyen el efecto de interrumpir el plazo de prescripción a la solicitud o petición deducida en el procedimiento administrativo perimido, queden derogadas aquellas disposiciones.

§1427. **Impugnación** — Finalmente, un tema que no debe omitirse es el relativo a la posibilidad de recurrir la declaración de perención, la cual debe ser notificada al interesado, por cuanto la terminación del procedimiento administrativo afecta sus derechos subjetivos o intereses legítimos.

EFICACIA

§1428. **Planteamiento general** — La eficacia del acto administrativo, cuando se ha cumplido todo el procedimiento de su formación y el Ordenamiento jurídico le otorga además la obligatoriedad de su cumplimiento, se expresa por una serie de actos complementarios de vida jurídica distinta, tales como la publicación, la notificación administrativa, la inscripción o fiscalización del acto administrativo principal.

A. NOTIFICACIÓN ADMINISTRATIVA

§1429. **Derecho positivo** — El Art. 73 de la LOPA dispone, con carácter general, la obligación de notificar al interesado todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o intereses legítimos (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 28 de septiembre de 1981, RDP N^o 8, p. 114).

De ahí que tal obligación no se extiende a toda clase de actos administrativos, sino solamente a los que afectan a los derechos o intereses legítimos de los administrados, sean de gravamen o no.

§1430. **Plan** — Debe distinguirse la notificación de la expresión “comunicación al interesado”, hasta el punto de que puedan distinguirse las siguientes formas de comunicación al interesado: (i) a notificación “domiciliaria” (Art. 75 de la LOPA); (ii) la notificación subsidiaria o “por prensa” (Art. 76 de la LOPA); (iii) la notificación no sustitutiva (Art. 72 de la LOPA) y, por último (iv) la “notificación de hecho” (ARAUJO-JUÁREZ).

§1431. **Concepto** — Entre las notas diferenciales de la notificación administrativa con la publicación, condicionante por otra parte de su misma eficacia, es la de constancia en el expediente administrativo de la recepción por el interesado. Por tanto, le corresponde la carga de la prueba de dicha notificación a la Administración Pública autora del acto (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 11 de junio de 1981, RDP N^o, p. 154), de tal forma que la notificación produce solo efecto cuando se cumplen los requisitos legales para que el acto administrativo que se notifica llegue a su destinatario (principio de la receptividad), aun cuando este no haya llegado a conocerlo (principio del conocimiento).

Finalmente, se debe destacar que no aparece legalmente prescrita una forma particular de dejar constancia del hecho de la recepción, por lo que el sistema de realizarla con un libro de correspondencia que se presente al receptor, donde se deja constancia de nombre, cédula y firma, no es contraria a derecho (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 15 de junio de 1993, RDP N^o 53/524, p. 189).

§1432. Requisitos — El legislador, además de imponer a la Administración Pública, como regla general, la notificación del acto administrativo de efectos particulares, exige también una serie de requisitos que tienden a facilitar al destinatario el conocimiento de aquellos extremos que pueden facilitar su defensa.

§1433. Objetivos — En lo atinente a los requisitos objetivos señalaremos que la notificación deberá contener los siguientes extremos, de acuerdo con la jurisprudencia: (i) el texto íntegro del acto administrativo; (ii) indicación de los recursos, los plazos y los órganos (Art. 73 de la LOPA) (Sent. de la CPCA, de fecha 24/10/85, caso *Sociedad Atrium, C. A.*, RPDN N^o 24, p. 122).

§1434. Actividad — En cuanto a los requisitos de la actividad, distinguimos:

- ▶ Lugar: las notificaciones se dirigirán al domicilio o residencia del interesado o de su apoderado o al domicilio especial señalado para las notificaciones en el escrito de petición (Art. 49, ord. 3^o de la LOPA).
- ▶ Tiempo: no existe, como en el Derecho comparado, plazos a partir de la decisión producida, por lo que habrá de estarse al plazo de los cuatro meses o a su prórroga, si fuere el caso.
- ▶ Forma: las notificaciones se realizarán mediante oficio (Véase Sent. de la CPCA, de fecha 21 de abril de 1980, RDP N^o 2, p. 117), mediante acta levantada con testigos o cualquier otro medio, que permita tener constancia de la recepción, la fecha y la identidad del acto notificado.

B. MEDIOS DE EJECUCIÓN

§1435. Concepto — Los medios de que se vale la Administración Pública para la ejecución administrativa consisten en la realización de los actos jurídicos o materiales previstos expresamente por la legislación procedimental para obtener el cumplimiento de los actos administrativos por: (i) sus propios medios (ejecución directa); (ii) o para obligar al destinatario a que cumpla el acto o lo ejecute (ejecución espontánea) o, por último, (iii) fracasada esta, cuando la Administración Pública *per se* ejecuta o hace ejecutar el acto administrativo por terceros (ejecución forzosa o coactiva).

§1436. Ejecución forzosa — La ejecución forzosa es muy simple: hecho el oportuno apercibimiento al interesado, inmediatamente o transcurrido el término concedido sin ejecución voluntaria, la Administración Pública puede de oficio (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 8 de marzo de 1995, JCSJ, N^o 3, p. 277) acudir a la ejecución forzosa, la cual consiste en la realización de la misma cosa que había de realizar el interesado, por el procedimiento más idóneo. No es admisible realizar algo distinto sino idéntico a lo que venía obligado. Ni tampoco realizarlo por el procedimiento más costoso.

§1437. Modalidades — El Art. 8o de la LOPA, tipifica solo y nada más que los medios de ejecución administrativa que señalamos a continuación: (i) ejecución indirecta; (ii) sanción coercitiva; (iii) compulsión sobre las personas; y por último (iv) coerción indirecta.

§1438. Ejecución indirecta — En los casos de actos administrativos que impongan a los destinatarios obligaciones que no sean personalísimas, la Administración Pública podrá proceder a la ejecución de manera indirecta o subsidiaria.

En tales casos no existe discrecionalidad administrativa en la elección de los medios de ejecución contra la voluntad del interesado, los cuales se encuentran en relación con el contenido de la prestación exigida al particular, en los cuales podrá llevarse a cabo la ejecución forzosa, así:

- ▶ Por la propia Administración Pública a través de sus funcionarios u obreros.
- ▶ Por un tercero al que se encomienda su realización.

§1439. Sanción coercitiva — Cuando se trate de actos de ejecución personal y el interesado se resistiere a cumplirlos, se le impondrá multas sucesivas mientras permanezca su rebeldía (Art. 8o, ord. 2^o de la LOPA). La esencia de la sanción coercitiva es que puede practicarse tantas veces cuantas sean necesarias para lograr la ejecución que se pretende, en la forma y cuantía que las leyes determinen.

§1440. Compulsión sobre las personas — Los actos administrativos que impongan a los interesados una obligación personalísima de no hacer o de soportar, podrán ser ejecutados mediante compulsión directa sobre las personas en los casos que la ley autorice expresamente y siempre dentro del respeto debido a la dignidad de la persona humana (por ejemplo, la disolución de manifestaciones no autorizadas, la prestación del servicio militar obligatorio).

§1441. Coerción indirecta — Finalmente, entre otras discutibles técnicas por fortuna no recogidas por la LOPA, se menciona la prisión subsidiaria

autorizada por determinadas disposiciones legales para estimular el pago de las multas.

Sin embargo, debemos señalar que la naturaleza de las sanciones administrativas de carácter económico excluye, en los casos de no satisfacción de las mismas, su convertibilidad en prisión o arresto por su evidente inconstitucionalidad.

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO CONSULTIVO

A. RÉGIMEN GENERAL

§1442. **Objeto** — Además de la clasificación que establece la LOPA, se ha de mencionar el procedimiento administrativo consultivo que regula la LOAP (Arts. 138 a 140) para la elaboración de los instrumentos de contenido normativo. El objeto del procedimiento administrativo consultivo no es el ejercicio de una función administrativa sino el cauce del ejercicio de la potestad normativa que detenta la Administración Pública en su rol de regulación sectorial, y que se traduce en el dictado de normas reglamentarias o de otra jerarquía que se insertarán en el Ordenamiento jurídico general.

§1443. **Principios** — También debemos mencionar que le resultan aplicables los principios siguientes: debido proceso, publicidad, oralidad, contradicción, instrucción e impulsión de oficio y economía procesal.

§1444. **Fundamentación jurídica** — Es la garantía constitucional del debido proceso que aquí se traduce en el derecho de toda persona a ser oída con carácter previo a la emisión de un acto normativo que pueda afectar sus derechos e intereses; la cual debe cumplirse ya no individualmente sino, esta vez, con el público antes de emitir actos de contenido normativo, con las garantías establecidas en la Constitución y en la ley.

§1445. **Excepciones** — La LOAP establece los supuestos de excepción (Art. 140):

- ▶ En caso de emergencia manifiesta.
- ▶ Por fuerza de la obligación del Estado en la seguridad y protección de la sociedad.
- ▶ Los casos de legislación excepcional previstos en la Constitución, supuesto este que se incorporó con la reforma de 2008, con desmejora grave del derecho fundamental de participación ciudadana.

B. ESTRUCTURA

§1446. **Integración** — El procedimiento administrativo consultivo está integrado por un conjunto de actos y estos, a la vez, están agrupados en

etapas, para poder alcanzar los fines para los cuales el procedimiento ha sido diseñado.

I. PREPARATORIA

§1447. **Actividad interna** — Es una actividad interna relacionada con el conjunto de actividades efectuadas previamente por el órgano o ente público atinentes a la redacción del proyecto, y la formación del expediente contentivo de todos los documentos considerados a los efectos de la consulta pública (informes, estudios, dictámenes y demás actuaciones).

II. INICIACIÓN

§1448. **Acto de apertura** — El procedimiento administrativo consultivo se inicia de oficio por el órgano o ente público competente mediante un acto de apertura que cumpla los requisitos siguientes:

- ▶ La exposición de motivos que indique la necesidad y oportunidad del anteproyecto.
- ▶ La unidad administrativa responsable de la sustanciación.
- ▶ El lapso dentro del cual se recibirán por escrito las observaciones.
- ▶ Indicar de manera expresa que los resultados de la consulta no son vinculantes.

§1449. **Publicidad** — Luego se deberá proceder a la remisión del correspondiente acto de apertura a las comunidades organizadas inscritas ante el registro respectivo, con toda la información necesaria sobre el anteproyecto.

Asimismo, se publicará en la prensa nacional y si fuere el caso, en el portal oficial de Internet, a través de *links*, el auto de apertura correspondiente y el anteproyecto normativo en consulta. Por último, es también práctica habitual la estructuración de foros electrónicos interactivos ubicados en el portal oficial de internet que ofrece el organismo o ente público a tales efectos.

III. SUSTANCIACIÓN

§1450. **Consignación y recepción** — Luego de los diez (10) días hábiles siguientes a partir de la recepción o publicación de la convocatoria comienza a contarse el lapso establecido para que las comunidades organizadas y cualquier persona interesada presenten por escrito sus observaciones y comentarios.

La consignación puede realizarse en físico en la Oficina de Atención al Usuario, o electrónicamente a través de su envío al “Foro Electrónico” ubicado en el portal oficial de Internet si fuere el caso, el cual tiene carácter interactivo.

§1451. Audiencia pública — La audiencia pública es la parte más importante, pues garantiza el ejercicio del derecho al debido proceso y a ser oído. Se trata de una técnica de participación “activa”, en la cual el público tiene la “oportunidad de ser oído” y no solo la “oportunidad de estar presente”. Es un acto formal –y no un acto informal abierto al público como es el caso de las reuniones populares–, bajo la dirección de un funcionario sustanciador y regido por los principios de la oralidad, la publicidad y la inmediación.

La idea central de la audiencia pública es que haya un efectivo intercambio de opiniones sobre el anteproyecto en consulta, de modo que pueda aprovecharse el diálogo y debate de especialistas e interesados, y ello repercuta en la calidad de la norma final.

§1452. Carácter no vinculante — El resultado de la consulta no es vinculante por expresa disposición de la LOAP (Art. 139), es decir, no significa que se deban acoger las observaciones planteadas por los participantes. Sin embargo, la Administración Pública sí está en la obligación de evaluar y pronunciarse sobre la opinión de los participantes, ya que se aseguraría una actuación correcta y oportuna.

IV. TERMINACIÓN

§1453. Publicidad — Finalizado el acto de la audiencia pública, y una vez estudiadas todas las observaciones, la unidad sustanciadora procederá a someter a la instancia respectiva, a los fines de dictar o modificar el anteproyecto respectivo y ordenar su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela u otro medio oficial según corresponda, y pudiendo también de ser el caso publicar el informe final.

BIBLIOGRAFÍA BÁSICA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. V *Procedimiento y Recurso Administrativo*, Paredes Editores, Caracas, 2010; BREWER-CARIÁS, A. R., *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Col. Estudios Jurídicos N° 6, EJV, Caracas, 2003; CHAVERO GAZDIK, R., “La participación ciudadana en la elaboración de actos generales”, en *RDP* N° 59-60, Caracas, 1994; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. II, 12ª Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004; GONZÁLEZ NAVARRO, F., *Derecho Administrativo Español*, T. II, EUNSA, Pamplona, 1988; GONZÁLEZ PÉREZ, J., *Manual de Procedimiento Administrativo*, Civitas, Madrid, 2000.