



**UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
ÁREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

**LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA MATERIALIZADA  
POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL**

Trabajo Especial de Grado, para optar  
al Grado de Especialista, en Derecho  
Administrativo.

Autora: Maryalejandra Latouche Padilla

Tutor: Prof. Iván Darío Pérez Rueda

Caracas - Noviembre, 2007



UNIVERSIDAD CATÓLICA ANDRÉS BELLO  
DIRECCIÓN GENERAL DE LOS ESTUDIOS DE POSTGRADO  
ÁREA DE DERECHO  
ESPECIALIDAD EN DERECHO ADMINISTRATIVO

### APROBACIÓN DEL ASESOR

En mi carácter de Asesor del Trabajo Especial de Grado, presentado por el ciudadana **Abogada Maryalejandra Latouche Padilla**, para optar al Grado de Especialista en Derecho Administrativo, cuyo título es: **La actividad Administrativa Sancionatoria Materializada por los Órganos de Control Fiscal**; considero que dicho trabajo reúne los requisitos y méritos suficientes para ser sometido a la evaluación por parte del jurado examinador que se designe.

En la Ciudad de Caracas, a los veintidós días del mes de noviembre de dos mil siete.

---

Prof. Iván Darío Pérez Rueda  
C. I. V-04.454.602

## INDICE

CARTA ASESOR.....	ii
INDICE GENERAL.....	iii
INTRODUCCIÓN.....	1
<b>CAPITULO I.....</b>	<b>5</b>
<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA POTESTAD SANCIONATORIA</b>	
La Actividad Administrativa. Conceptos. ....	5
Clasificación de la Actividad Administrativa.....	6
Características de la Actividad Administrativa.....	8
Las Potestades Administrativas.....	8
<i>Reglamentaria</i> .....	10
<i>Revocatoria</i> .....	11
<i>Disciplinaria</i> .....	12
<i>Sancionatoria</i> .....	13
<i>Organizativa</i> .....	13
La Potestad Sancionatoria de la Administración.....	14
Potestades regladas y potestades discrecionales.....	16
Límites de la potestad discrecional.....	21
<b>CAPITULO II.....</b>	<b>24</b>
<b>PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA</b>	
Función Administrativa. Procedimiento.....	24
Administrado. Imputado.....	27
Principios que rigen la actividad administrativa sancionatoria.....	28
<i>Principio de legalidad</i> .....	28

<i>Principio de tipicidad</i> .....	33
<i>Principio de proporcionalidad</i> .....	37
<i>Principio de oportunidad</i> .....	38
<i>Principio de presunción de inocencia</i> .....	39
<i>Principio de prescripción</i> .....	41
<i>Principio non bis in ídem</i> .....	43
<i>La culpabilidad</i> .....	44
<b>CAPITULO III</b> .....	<b>47</b>
<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS SANCIONES</b>	
Nociones de sanción. Sanciones administrativas.....	47
Ubicación de las sanciones administrativas.....	48
Clasificación de las sanciones administrativas.....	50
La responsabilidad administrativa. Tipos. ....	53
Características de la responsabilidad administrativa.....	54
Presupuestos de la Responsabilidad Administrativa.....	55
<b>CAPITULO IV</b> .....	<b>57</b>
<b>LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA DESARROLLADA POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL</b>	
Procedimiento Administrativo Sancionador.....	60
Presupuestos de los procedimientos establecidos en la LOCGRSNCF.....	61
Sujetos pasivos de los procedimientos administrativos sancionatorios conforme a la LOCGRSNCF.....	63
<i>Ámbito subjetivo</i> .....	64
<i>Ámbito material</i> .....	64
Principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal.....	65

Control de la actividad sancionatoria establecida LOCGRSNCF.....	66
Características del procedimiento único para la determinación de responsabilidades, imposición de multas y formulación de reparos.....	66
Inconstitucionalidad de uno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa.....	69
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>76</b>
<b>REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS.....</b>	<b>79</b>

## INTRODUCCIÓN

La actividad administrativa ejercida por los órganos de control fiscal, a que hace referencia la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, es la denominada actividad sancionatoria, basada en el precepto constitucional de un debido proceso, para, finalmente, establecer la responsabilidad a quien corresponda por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades que son mencionadas en la referida Ley.

Asimismo, esta Ley establece como objetivo primordial el fortalecimiento de la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente sus funciones, logrando transparencia y eficiencia en el manejo de los recursos del sector público.

En tal sentido, los órganos de control fiscal deben velar por la debida utilización y conservación del patrimonio del ente al que pertenecen, y, específicamente, ejercer el control posterior de la mencionada actividad, a través de distintos mecanismos como son las auditorías financieras o de gestión, inspecciones, fiscalizaciones e, incluso, tienen atribuidas potestades de investigación, lo que puede traer como consecuencia el inicio del procedimiento para la determinación de responsabilidades para aquel o aquellos a quienes se les demuestre la comisión de un hecho irregular de los establecidos en la Ley.

Esta Ley confiere a los órganos de control fiscal la posibilidad de aperturar procedimientos, no sólo para determinar responsabilidades administrativas, sino además, para la imposición de multas en los casos taxativamente señalados en la Ley, así como en todas las oportunidades en las que se haya declarado la responsabilidad; por último hay que destacar la potestad

para la formulación de reparos cuando se haya causado perjuicio pecuniario al patrimonio de alguno de los órganos o entes respectivos.

En este orden de ideas, si en el transcurso de alguno de estos procedimientos mencionados anteriormente –investigación, auditorías, inspecciones, etc.- surgieren indicios de que algún sujeto, bien sea funcionario público (cuya actuación es regulada sustancialmente), sea obrero o particular (persona natural o jurídica), haya incurrido en alguno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa, el órgano de control fiscal respectivo deberá iniciar el procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, previsto en el Capítulo IV del Título III la Ley de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Esta actividad desarrollada por los órganos de control fiscal estará enmarcada dentro de las llamadas actividades administrativas sancionatorias o de policía, ya que, de una u otra forma, restringen o limitan las libertades o actividades del administrado o del funcionario público, que en el ejercicio de sus funciones, haya estado sujeto al procedimiento respectivo, quedando demostrada su incursión en un acto, hecho u omisión de los establecidos en los artículos 91 o 92 de la mencionada Ley de la Contraloría o, cuando sea contrario a alguna norma establecida en Ley, Reglamento, normativa interna o acto administrativo, siempre que esté referida al control interno.

De tal manera que, la actividad sancionatoria de los órganos de control fiscal puede estar dirigida, tanto a los particulares que sean contribuyentes o responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público en cualquiera de

los organismos o entes públicos, así como a los funcionarios y obreros al servicio de órganos y entes públicos, bien sean municipales, estatales o nacionales, centralizados o desconcentrados.

Asimismo, es importante agregar que se trata de un procedimiento breve, con los plazos perfectamente definidos, con la innovación de que para la toma de la decisión por parte del titular del órgano de control, debe celebrarse una audiencia pública en la cual el o los imputados expresarán oralmente los argumentos que les asisten para la mejor defensa de sus intereses. Se establece, asimismo, la posibilidad de ejercer los recursos de reconsideración y de revisión, ya que no puede ejercerse el recurso jerárquico, por no existir superior jerárquico del órgano encargado de tomar la decisión.

De tal manera que el presente trabajo se ha desarrollado en cuatro capítulos, el primero referente a la actividad y las distintas potestades que desarrolla la Administración Pública para el cumplimiento de sus fines, llegando hasta la potestad sancionatoria, que sería el núcleo de esta investigación documental; el capítulo segundo, dedicado en forma mucha más amplia a la potestad sancionatoria y a los principios que deben regir su ejercicio; el tercer capítulo se desarrolla básicamente en determinar en qué consiste una sanción y específicamente qué son las sanciones administrativas, sus tipos, la responsabilidad administrativa, entre otras cuestiones, y.

Finalmente, en el capítulo IV se examinan los procedimientos (de investigación y sancionatorio) establecidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, siendo el último el denominado procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades, al cual se llegará una vez finalizada la investigación abierta por Ley y de donde se desprenden la mayoría de las

pruebas que comprobarán los hechos irregulares; el mismo será iniciado por los órganos de control fiscal mediante auto motivado que se notificará a los interesados y del cual se formará expediente. Este procedimiento se inicia para la declaratoria de responsabilidad administrativa, la formulación de reparos y la imposición de multas y está desarrollado en el Capítulo IV del Título III de la Ley *in examine*.

## CAPITULO I

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LA POTESTAD SANCIONATORIA

#### ***La Actividad Administrativa. Conceptos***

Podemos definir la actividad administrativa como aquella función del Estado que, enmarcada dentro de los principios de supremacía y legalidad, y respetando el ordenamiento jurídico positivo, conduce a la búsqueda de la satisfacción de las necesidades colectivas y del bien común.

La doctora Rondón, H. (2000) ha definido la actividad administrativa como toda actuación destinada a atender a las necesidades concretas del sustratum material que integra el ordenamiento jurídico, el cual está constituido por los sujetos que lo conforman (plurisubjetividad) y por las estructuras organizativas que le sirven de sustento (organización).

La actividad administrativa en Venezuela y, de acuerdo a lo establecido en el artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, se rige por los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Asimismo, el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece como principios que fundamentan el ejercicio de la función pública, los siguientes: *honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad*; añadiendo además, el principio de legalidad al establecer que esa función pública debe ser ejercida *con sometimiento pleno a la ley y al derecho*.

### **Clasificación de la actividad administrativa**

Existen tesis que han clasificado la actividad administrativa en **actividad jurídica y actividad material**; siendo la primera, aquella en virtud de la cual la manifestación de la *voluntad* administrativa incide sobre la esfera jurídica de los administrados, modificándola; y siendo la segunda, todo lo que resta del actuar administrativo que carece de dicha fuerza (Hildegard Rondón de S. 2000).

Sin embargo, señala la citada autora que dicha distinción puede considerarse irrelevante, por cuanto dicha posición está enmarcada exclusivamente en el ámbito de las relaciones intersubjetivas, omitiendo o minimizando toda consideración sobre otros elementos que constituyen su objeto, tales como la formación y la organización.

Por otra parte se ha distinguido entre **actividad de derecho público** y **actividad de derecho privado**, **actividad de dirección** y **actividad de ejecución**, la primera es aquella con la cual se establecen los lineamientos generales de la conducta administrativa, y la segunda, con la cual estos lineamientos generales se materializan.

En atención al contenido de la actividad administrativa, la clasificación más importante señalada por la profesora H. Rondón (2000) es la propuesta por la Comisión de Administración Pública para la reforma del sistema sectorial, estas actividades son: 1) **Actividad de defensa, seguridad y orden público**; 2) **Actividad de desarrollo social**; **Actividad de desarrollo físico**; y 4) **Actividad de desarrollo económico**.

Asimismo, el profesor Peña Solís (2006) hace también una distinción atendiendo a la función de los órganos entre **actividad de administración**

**activa, consultiva y de control**, la primera es aquella mediante la cual la Administración Pública actúa para el logro de los fines públicos que le asigna la Ley, bien emanando los correspondientes actos o ejecutando los ya dictados (...). La **actividad administrativa consultiva** es aquella emanada de los órganos consultivos o asesores para los de administración activa, cuyo contenido son dictámenes, proposiciones, directivas, orientaciones, etc. Normalmente el ejercicio de esta actividad, como es lógico, tiene un carácter previo a la actividad administrativa activa, y se realiza a requerimiento de los órganos activos, generalmente porque así lo dispone un esquema normativo (...)

Y continúa con esta importante explicación el doctor Peña Solís, sosteniendo que la **actividad administrativa de control** es aquella mediante la cual el órgano competente verifica la conformidad con el ordenamiento jurídico, o con reglas de sana administración, de un acto, una actividad o una actividad material de los órganos de administración activa, a los fines de emanar una decisión, y adoptar o proponer las correspondientes medidas jurídicas. Como expusimos precedentemente la actividad de control puede ser interna o externa. La interna se realiza cuando se interponen los recursos administrativos (de reconsideración, jerárquico y de revisión) y la externa es realizada por los denominados órganos de control fiscal externos (Contraloría General de la República y Contralorías de los Estados y Municipios), mediante el control de legalidad y de gestión.

Sin embargo, en cuanto a este último señalamiento de Peña Solís, no entendemos porque el citado profesor sólo habla de los órganos de control fiscal externo, es decir, dejando a un lado las Unidades de Auditoría Interna, que no entrarían entre los mencionados órganos de control fiscal externos, tal como lo establece la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

Ahora bien, la doctora Sansó esboza esta distinción realizada por el doctor Peña Solís, con la diferencia de que además de las funciones anteriormente citadas (actividad de gestión, realizada por la administración activa; actividad de consulta o asesora, correspondiendo a los órganos de administración consultiva; y, actividad de vigilancia o fiscalización, realizada por los órganos de control), le agrega la actividad jurisdiccional, constituida por la que desarrollan los órganos destinados a decidir los conflictos de intereses que se plantean, bien entre los administrados o bien entre la Administración y estos últimos.

### ***Características de la Actividad Administrativa***

La actividad administrativa está caracterizada por ciertos rasgos señalados por la doctora Rondón de Sansó (2000) que pueden ser resumidas en lo siguiente: 1) Es una actividad que no implica la ejecución inmediata de la Constitución, por lo cual tiene rango sub-legal. A través de ella no se crea la ley sino que se ejecuta; 2) Está destinada a dar satisfacción a los intereses fundamentales de un grupo organizado; 3) Ha de atender a la globalidad de los intereses tutelados; 4) Su ejercicio presupone una estructura orgánica necesaria.

### ***Las Potestades Administrativas***

Para el tratadista venezolano José Araujo Juárez (1998), las potestades suelen ser entendidas como sinónimos de poder jurídico (...) se les entiende como la sectorización del Poder Público en cuanto es ejercido por la Administración Pública. Son pues, las facultades o competencias que recibe para la realización de la función administrativa.

Por otra parte, tal como ha sido señalado por Eduardo García de E. y Tomás R. Fernández (1995), la legalidad otorga facultades de actuación, definiendo cuidadosamente sus límites, apodera, habilita a la Administración para su acción confiriéndola al efecto poderes jurídicos (...) la potestad no se genera en relación jurídica alguna, ni en pactos, negocios jurídicos o actos o hechos singulares, sino que procede directamente del ordenamiento.

Es evidente que la actividad administrativa es de carácter sub-legal y, en este sentido, es la ley la que atribuye las potestades o facultades que podrán hacer posible la satisfacción de los intereses generales de la colectividad.

En este sentido, continúan señalando García de Enterría y Fernández (1995), características básicas de las potestades públicas que se generan como resultado del origen legal de las mismas, señalando así que son indisponibles por el sujeto que las detenta y, en consecuencia, inalienables, intransmisibles e irrenunciables.

Las potestades son también imprescriptibles, aunque su ejercicio puede estar sometido a caducidad o decadencia. Las potestades son, en fin, inagotables e idénticas a través de su ejercicio, que más que consumirlas las confirma. Son también insusceptibles de modificación por el titular; sólo la Ley, en que tienen su origen, puede alterarlas o extinguirlas. (García de Enterría y Fernández, 1995).

El profesor Allan Brewer-Carías (1994), ha señalado que existen fundamentalmente cuatro modalidades de potestades administrativas, las cuales son: la potestad de autotutela, la potestad de ejecución forzosa, la potestad de actuación de oficio y, finalmente, la potestad sancionatoria.

La doctora Hildegard Rondón de Sansó (2000), distingue o clasifica en cinco las diferentes potestades que desarrolla la Administración Pública, siendo estas las siguientes: reglamentaria, revocatoria, disciplinaria, sancionatoria y organizativa; nosotros, por razones del tema principal del presente trabajo, estudiaremos más a fondo la potestad sancionatoria.

### ***La potestad reglamentaria***

Es aquella potestad que permite la reglamentación de las leyes: Esta potestad no puede incidir sobre aquellas materias de reserva legal, es decir, las materias que están, constitucionalmente, destinadas a ser reguladas por normas de rango legal.

La potestad reglamentaria tiene su base constitucional en el artículo 236, numeral 10, el cual establece lo siguiente:

#### **Constitución de la República Bolivariana de Venezuela** (G.O. N° 5.453 Ext. del 24 de marzo de 2000)

**Artículo 236.** Son atribuciones y obligaciones del Presidente o Presidenta de la República:

(...)

- 10.** Reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón.

Asimismo, en la Ley Orgánica de la Administración Pública establece en su artículo 87 la potestad reglamentaria en los términos siguientes:

#### **Ley Orgánica de la Administración Pública** (G.O. N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001)

**Artículo 87.** El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Presidente o Presidenta de la República, en Consejo de Ministros, de

conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las leyes.

Los reglamentos no podrán regular materias objeto de reserva de ley, ni infringir normas con dicho rango. Además, sin perjuicio de su función de desarrollo o colaboración con respecto a la ley, no podrán tipificar delitos, faltas o infracciones administrativas, establecer penas o sanciones, así como tributos, cánones u otras cargas o prestaciones personales o patrimoniales de carácter público.

De acuerdo a lo señalado por la doctora Hildegard Rondón (2000), la **potestad reglamentaria** es aquella en virtud de la cual la Administración puede y debe dictar actos normativos que son la ejecución de la Ley, o que recaen sobre materias no reguladas por ella y que no lo están reservadas (reserva legal). De acuerdo con la existencia de alguno de los supuestos expresados, la potestad será vinculada o reglada, si se da el primero de ellos; o bien, independiente o autónoma en la segunda hipótesis. Las notas esenciales de la potestad reglamentaria son una normación sub-legal cuyo contenido es una materia administrativa.

### ***La potestad revocatoria***

Para Hildegard Rondón (2000) es una manifestación de autotutela administrativa, esto es, del principio en virtud del cual la Administración ha de cuidar de la legitimidad y conveniencia de sus actos, quedando facultada para eliminar los efectos de aquellos que sean contrarios al orden jurídicos o a los intereses protegidos mediante su actuación.

Podemos decir también, que es la facultad que tiene la Administración para sustituir un acto administrativo que ha emanado con vicios de nulidad absoluta, por otro acto administrativo que debe corregir los errores del anterior y cumplir perfectamente con todos los requisitos de forma necesarios

para su validez. Esta potestad también es puesta en práctica por el aparato administrativo, cuando, por razones de mérito o conveniencia de la Administración o por interés público necesiten dejar sin efecto el acto bajo revisión.

La doctora Rondón (1994), ha sostenido, asimismo, que la potestad revocatoria se fundamenta en 1) El simple ius penitendi. El derecho de arrepentimiento de una decisión que la Administración ha asumido y que no ha debido tomar por motivos de fondo. 2) La extinción del acto originalmente conforme con el interés público que deviene contrario al mismo, esto es, la falta de mérito sobrevenida.

Y finalmente, establece lo que serían las condiciones de la potestad revocatoria, haciendo referencia al contenido del artículo 85 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, las cuales son: 1. La revocación la ejerce el mismo órgano que dictó el acto o el órgano jerárquicamente superior; 2. la revocación consiste en la extinción total o parcial de ciertos actos administrativos; y 3. Sólo pueden ser revocados los actos que no originen derechos subjetivos o intereses legítimos, personales y directos para un particular. (Rondón, 1994).

Para Salvador Leal W. (2004) la revocación es el acto de la Administración por el cual se priva de efectos a un acto administrativo previo, sea por razones de legalidad o por razones de oportunidad.

### ***La potestad disciplinaria***

Es aquella potestad de carácter sancionatorio ejercida por una autoridad legitimada para velar por el cumplimiento de la Constitución, leyes,

reglamentos y normas tendentes a regular la conducta de los funcionarios públicos.

Según Hildegard Rondón (2000), es una manifestación de autotutela, ya que a través de la misma la Administración controla y reprime las faltas de los sujetos que se encuentran unidos a ella por una relación de servicio o por un vínculo estable y permanente, en forma tal que al actuar, manifiestan o ejecutan su propia voluntad.

### ***La potestad sancionatoria***

La potestad sancionatoria es aquella en virtud de la cual el Estado ejerce su ius puniendi, y de esta forma, aplicándolo, tanto a particulares como funcionarios, sanciona de una u otra forma (multas, suspensión del sueldo, destitución, etc.) las faltas cometidas y que han sido comprobadas, después del trámite de un procedimiento legalmente preestablecido. Por cuanto de seguidas trataremos a fondo el tema de esta potestad, no haremos comentario adicional por el momento.

### ***La potestad organizativa***

Con respecto a la potestad organizativa la doctora Rondón (2000), sostiene que ésta se presenta como el poder de establecer las modalidades de las figuras subjetivas existentes en un ordenamiento jurídico.

Asimismo, señala Rondón que la concepción legalista que trata de explicar el poder de organización del Estado establece que este poder se rige por tres normas instrumentales, a saber: en primer lugar, por la Constitución; en segundo lugar, por las normas primarias o d rango legal, que son las que

proceden del Poder Legislativo y, finalmente, por las normas secundarias o de rango sub-legal, que proceden de la Administración; señalando, además, que esta concepción es la que más se acerca a las exigencias del Estado de Derecho.

Esta potestad está conferida de conformidad con el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en los siguientes términos:

**Ley Orgánica de la Administración Pública**  
(G.O. N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001)

**Artículo 15.** Los órganos y entes de la Administración Pública se crean, modifican y suprimen por los titulares de la potestad organizativa, conforme a lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. (Omissis).

***La Potestad Sancionatoria de la Administración***

Para la doctora Rondón, H. (2000), la ***potestad sancionatoria*** de la Administración está dirigida a penar la falta del administrado derivada del incumplimiento de una norma legal preexistente, cuya obediencia tutela la Administración.

El tratadista español Alejandro Nieto conteste con la doctrina y la jurisprudencia sostiene que es absolutamente dominante la tesis de que: la potestad sancionadora de la Administración forma parte, junto con la potestad penal de los Tribunales, de un *ius puniendi* superior del Estado.

En este sentido Brewer-Carías (1999), sostiene que la ***potestad sancionatoria de la administración*** es el poder de sancionar determinadas conductas que contraríen disposiciones de la Ley.

Para el doctor Peña Solís (2005), la **potestad sancionatoria administrativa** es la situación de poder originada en una norma expresa de la Constitución que faculta a la Administración Pública para infligir un mal a los ciudadanos, que en términos generales no se traduce en privación de la libertad, cuando éstos infrinjan una orden o prohibición definida en una norma legal, previa determinación de la culpabilidad del imputado, mediante el debido procedimiento administrativo.

Por otra parte, el profesor Alejandro Nieto (2002) expresa además que el haz de facultades que comprende el ejercicio de la potestad sancionatoria de la Administración serían tres; en primer lugar estaría la facultad de establecimiento previo de las infracciones y las sanciones con carácter genérico; en segundo lugar la facultad de imposición, que consistiría en la *determinación de las infracciones* y de los infractores concretos así como en la *imposición* de sanciones.

Es de resaltar que, para los casos de las sanciones administrativas de naturaleza fiscal a que se refiere el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, como consecuencia del procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas tramitado por las unidades de auditoría interna o por las Contralorías Estadales o Municipales, el órgano que sustancia el procedimiento y declara la responsabilidad, de ser el caso, no es el mismo que impone la sanción; sin embargo, trataremos esta cuestión con mayor profundidad en el último capítulo del presente trabajo. Y, finalmente, la facultad de ejecución, en virtud de la cual el titular de la facultad de imposición de sanciones tiene a su vez la facultad de ejecutarla, –y agrega el autor- aunque también es posible su separación.

### ***Potestades regladas y potestades discrecionales***

Resulta muy adecuada la definición que nos presenta el profesor Agustín Gordillo (1998) sobre las potestades, competencias, funciones o facultades administrativas regladas y discrecionales, en tal sentido el docente explica que las mismas están **regladas** cuando una norma jurídica predetermina en forma concreta una conducta determinada que el particular debe seguir, o sea cuando el orden jurídico establece de antemano qué es lo que el órgano debe hacer en el caso. Serán **discrecionales** cuando el orden jurídico le otorgue cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera.

La importancia de las **potestades regladas** es que no deja al arbitrio o subjetividad del funcionario encargado de aplicar la norma, el camino a seguir procedimentalmente o la sanción a aplicar al caso concreto; en otras palabras el ejercicio de las potestades regladas reduce a la Administración a la constatación (...) del supuesto de hecho legalmente definido de manera completa y a aplicar en presencia del mismo lo que la propia Ley ha determinado también agotadoramente. (García de Enterría y Fernández, 1995).

Hay aquí un proceso aplicativo de la Ley que no deja resquicio a juicio subjetivo ninguno, salvo a la constatación o verificación del supuesto mismo para contrastarlo con el tipo legal. La decisión en que consista el ejercicio de la potestad es obligatoria en presencia de dicho supuesto y su contenido no puede ser configurado libremente por la Administración, sino que ha de limitarse a lo que la propia Ley ha previsto sobre ese contenido de modo preciso y completo. (García de Enterría y Fernández, 1995).

Asimismo, Gordillo (1998), sostiene que la actividad administrativa debe ser oportuna en la realización del interés público, pero esa conveniencia es así en algunos casos especificada por la norma, y en otros, dejada a la apreciación del funcionario. En un caso es la norma y en otro es el órgano actuante el que aprecia la oportunidad de la medida a tomarse”.

Para Gordillo (1998) las potestades discrecionales permiten al administrador que sea él quien aprecie la conveniencia del acto; ella -la norma- no predetermina cuál es la situación de hecho ante la que se dictará el acto, o cuál es el acto que se dictará ante una situación de hecho. El órgano tiene elección, en tal caso, sea de las circunstancias ante las cuales dictará el acto, sea el acto que dictará ante una circunstancia. Se trata allí de la correspondencia entre el objeto del acto y las circunstancias de hecho exteriores a él; en un caso –facultades regladas- se precisan cuales son las circunstancias de hecho que deben dar lugar al acto, mientras que en el otro –facultades discrecionales- no: el acto puede darse libremente ante cualquier situación de hecho; expresado de otra forma, en un caso se determina un solo objeto del acto como posible para una determinada situación de hecho, y en el otro puede con cierta amplitud elegirse la situación de hecho ante la que se adoptará esa decisión, o la decisión que se adoptará ante una situación de hecho.

El elemento subjetividad puede tornarse peligroso en una sociedad donde existan problemas de carácter religioso, racial, político o moral, pues, depende del arbitrio de un individuo (funcionario) y ya no de la norma perfectamente delimitada, la aplicación o no de una vía jurídica; pero la solución a este problema lo ha establecido la misma ley, que ha fijado límites a estas facultades discrecionales.

En tal sentido, García de Enterría y Fernández (1995), señalan que esa estimación subjetiva de la propia Administración con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular. (...) esa estimación subjetiva no es una facultad extra-legal, que surja de un supuesto poder originario de la Administración, anterior o marginal al Derecho; es, por el contrario, una estimación cuya relevancia viene de haber sido llamada expresamente por la Ley que ha configurado la potestad y que se ha atribuido a la Administración justamente con ese carácter.

En definitiva, las potestades discrecionales no son enteramente tales, más bien se puede decir que se encuentran fijadas con un velo de legalidad, que se circunscribe a la protección de los administrados e, incluso, de los mismos funcionarios y la Administración.

Y así continúan señalando los referidos autores, (...) el ejercicio de las potestades discrecionales de la Administración comporta un elemento sustancialmente diferente: la inclusión en el proceso aplicativo de la Ley de una estimación subjetiva de la propia Administración con la que se completa el cuadro legal que condiciona el ejercicio de la potestad o su contenido particular. (...) esa estimación subjetiva no es una facultad extra-legal, que surja de un supuesto poder originario de la Administración, anterior o marginal al Derecho; es, por el contrario, una estimación cuya relevancia viene de haber sido llamada expresamente por la Ley que ha configurado la potestad y que se ha atribuido a la Administración justamente con ese carácter. (García de Enterría y Fernández, 1995).

Por otro lado, nos conseguimos que también con este juego de azar, la propia administración puede ser víctima, ya que en cuanto a la potestad sancionatoria que no sea aplicada con igualdad, sino discrecionalmente,

obligatoriamente quedarían faltas sin sancionar, o no sancionadas suficientemente; es aquí donde la doctrina ha hablado de injusticia para con los particulares que son sancionados por cierta falta cometida, mientras que en otros casos de sujetos incurso en las mismas faltas no llegan a ser sancionados.

A este respecto el autor español Alejandro Nieto (2002) observa que sólo una mínima parte de las infracciones que se cometen llegan a ser castigadas: (...). Para justificar este hecho (...) han acudido los autores a las explicaciones más variadas: (...). Más moderna y más sencilla parece, con todo, la explicación dogmática a través de la discrecionalidad, sostenida ya por Borsi (...). En cualquier caso, el nombre técnico más usual para designar el ejercicio facultativo de la potestad es el de la “oportunidad”.

En el sentido arriba expuesto, se ha sostenido que es imposible que la Administración pueda llegar a sancionar a todas las personas que infrinjan las leyes, por cuanto es humana y presupuestariamente imposible, que la Administración disponga de la cantidad necesaria de funcionarios capaces de sustanciar los respectivos procedimientos y, en consecuencia, que se genere la aplicación de la sanción.

En este sentido, Nieto expresa su opinión en los términos siguientes, el ejercicio de la potestad sancionadora no es obligatorio para la Administración, quien puede, por tanto, iniciar o no los correspondientes expedientes. Sé de sobra que esta tesis repugna al sentimiento de justicia y quebranta el principio de igualdad; pero hay otra razón más pesada que la abona, a saber: la realidad. Sería ingenuo aquí decir que la realidad debe imponerse porque ya se encarga ella de hacerlo sin que nadie lo propugne: la realidad se impone indefectiblemente y ella es la que nos enseña que es materialmente imposible sancionar y aun expedientar a todos los infractores.

Sostener, por tanto, el carácter obligatorio supondría multiplicar por cien o por mil el número de funcionarios y ni aun así. *Ad impossibilia nemo tenetur*: el Derecho se detiene ante las puertas de lo imposible. (2002).

No podemos dejar de citar palabras de la doctrina patria y, en este caso, exponemos lo señalado por el profesor Allan Brewer-Carías (2003), quien al citar a la jurisprudencia venezolana define lo que es la discrecionalidad, de tal manera que ésta se da cuando el ordenamiento jurídico le otorga al funcionario cierta libertad para elegir entre uno y otro curso de acción, para hacer una u otra cosa, o hacerla de una u otra manera, apreciando la oportunidad o conveniencia de la medida a tomarse.

Asimismo, sostiene que, es la Ley la que permite a la Administración apreciar la ***oportunidad o conveniencia*** del acto según los intereses públicos, sin predeterminedar cuál es la situación de hecho. En esos casos –en los que se manifiesta el ejercicio de poderes discrecionales- la Administración tiene la elección, sea de las circunstancias ante las cuales dictará el acto, sea del acto que se dictará ante una situación de hecho, por lo que es posible afirmar que *“la potestad discrecional es más una libertad de elección entre alternativas igualmente justas” (Corte Primera en lo Contencioso Administrativo, sentencia de 1-6-2001...)*. (Brewer-Carías, 2003).

Asimismo, Carretero Pérez, A. y Carretero Sánchez A. (1995), citados por Jesús David Rojas-Hernández, hablan del principio de la discrecionalidad sancionadora. En tal sentido, refieren que en la doctrina se ha discutido sobre si la Administración está obligada a sancionar, en los casos en que se cometa una infracción, o si por el contrario, se trata de una facultad discrecional de la Administración. En el primer caso se estaría frente a un deber, una obligación y, en el segundo, se trataría de un derecho o facultad de la misma.

Los autores en comento expresan que lo cierto es que la potestad sancionadora de la Administración es reglada en aquellos supuestos en que una norma previa delimita la conducta administrativa, de manera que la Administración no puede actuar con criterios de oportunidad sino que está, inexorablemente, obligada a sancionar, limitándose a aplicar la Ley a la conducta sancionable. Por el contrario, es discrecional cuando queda a criterio de la Administración incriminar o no el hecho por razones de oportunidad, conservando un margen de iniciativa. En este supuesto, la Administración ejerce su potestad sancionadora cuando lo estime conveniente sin estar obligada a iniciar el expediente a instancia de parte, lo cual, no quiere significar, que la actividad administrativa sea libre y carezca de control pues se haya limitada por el interés público”.

### ***Límites de la potestad discrecional***

Existen principios jurídicos que deben ser observados por el funcionario a quien ha correspondido ejercer una actividad en nombre del Estado, cuando dicha actividad o modo de actuar no está perfectamente detallado en la ley; estos principios vienen a regir las llamadas potestades discrecionales de la Administración Pública, y son la oportunidad, la conveniencia, proporcionalidad y la adecuación.

El acto discrecional no puede ser desproporcionado, porque la desproporción es arbitrariedad (...) la proporcionalidad, como límite a la discrecionalidad, no sólo rige respecto de la aplicación de sanciones, sino, en general, respecto de toda medida discrecional que adopte la Administración. Además el acto debe tener adecuación con los supuestos de hecho que constituyen su causa; el acto debe ser racional, justo y equitativo en relación a sus motivos. (Brewer-Carías, 1994).

Respecto a las limitaciones que tiene la potestad discrecional es reconfortante traer las palabras del profesor Gordillo (1998), quien ha señalado que “en ningún momento se puede pensar actualmente que una porción de la actividad administrativa pueda estar fuera o por encima del orden jurídico, y es por ello que se enuncian una serie de principios de derecho que constituyen una valla a la discrecionalidad administrativa; estos límites a la discrecionalidad se diferencian de las facultades regladas en que constituyen por lo general limitaciones más o menos elásticas, vagas, imprecisas, necesitadas de una investigación de hecho en el caso concreto a fin de determinar su transgresión, al par que la violación de las facultades regladas es usualmente más clara, al resultar de la mera confrontación del acto con la norma legal.

En Venezuela la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece una serie de principios que dan luz al actuar discrecional de la Administración Pública [art. 12 LOPA]. En este sentido Brewer-Carías (2003) ha señalado que, de acuerdo a estos principios establecidos en las leyes de procedimientos en el caso de actos discrecionales, siempre debe haber una adecuación a los fines de la norma y el acto debe ser proporcional a los hechos o causa que lo originen, conformándose, así, los principios de racionalidad, razonabilidad, justicia, equidad, igualdad, proporcionalidad y finalidad, como límites a la discrecionalidad.

Asimismo, el propio Brewer-Carías (1994), ha sostenido que la discrecionalidad requiere límites, así el artículo 12 de la LOPA establece que la medida tomada debe mantener la debida proporcionalidad y la adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarias para su validez y eficacia.

En definitiva, podemos agregar que la discrecionalidad es un mal necesario, pues la Administración no puede, en su actuar ordinario, estar amarrada a una legalidad estrictamente escrita; tiene, en muchos casos –si no en todos– que entrar en juego la racionalidad del funcionario público, y hacer juicios de valor. Así muy bien lo dijo la profesora Rondón (2000), al señalar que la Administración [sin la discrecionalidad] sería una ejecutante automática que se limitaría a atender prescripciones tal como un farmacéuta que elabora la fórmula contenida en el recípe del médico.

## CAPITULO II

### PRINCIPIOS QUE RIGEN LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA

#### ***Función Administrativa. Procedimiento***

Una vez dada una definición conceptual de lo que es la actividad desarrollada por las Administraciones Públicas, y luego de hacer un esbozo de lo que constituye un poder sumamente delicado, en el sentido, de que podría tocar la esfera jurídico-subjetiva de un particular o un funcionario público; pasaremos a dar un recorrido por el bloque que constituiría el basamento o fundamento de todo procedimiento administrativo, legalmente tramitado; esto son los llamados ***principios de la potestad administrativa sancionatoria***.

Sin embargo, antes de entrar a considerar sobre los principios esenciales que informan la potestad sancionatoria de la Administración Pública, hablaremos de lo que sería la vía donde irían encajando todos estos principios, pues, toda la actividad llevada a cabo por los órganos o entes que ejercen funciones administrativas, deben obligatoriamente seguir un cauce previamente establecido en una norma de rango legal, cauce éste que lleva intrínseco una serie de pasos, lo que no es más que el denominado ***procedimiento administrativo*** y, donde deben verse reflejados, como un espejo, los principios que observaremos más adelante.

A través del procedimiento administrativo la Administración Pública va ir desarrollando, lentamente unas veces y más rápidamente muy pocas otras, la función administrativa; o como bien lo ha dicho el maestro José Araujo Juárez (1998), el ***procedimiento administrativo*** es en rigor respecto de la

función administrativa, lo que el acueducto al agua, el conducto por el que transita (...) en términos de Derecho, la función administrativa.

Y en términos de Urosa (2007) todo **procedimiento administrativo** se constituye por una serie de actos jurídicos, cumplidos por la Administración en ejercicio de la función administrativa, dirigidos a un determinado fin.

En este sentido, debemos referirnos a la **función administrativa**, la cual, de acuerdo a Cerulli y Matarella, citados por Peña Solís (2003), es la actividad realizada, mediante el ejercicio de poderes administrativos, por autoridades administrativas, para la tutela, en concreto, de intereses de la colectividad predeterminados por la ley, relevante en su globalidad y continuidad, desarrollada normalmente a través de determinados procedimientos y sujeta a controles.

En tal sentido, Balasso T. (1998), señala que es necesario precisar que el concepto de **función** es limitado por algunos, exclusivamente, al campo del derecho público, tesis que es actualmente predominante, aún cuando ya se está abriendo paso en la doctrina la que considera que la misma es una noción extensible y operante también en la esfera del Derecho Privado. Para los que sostienen la posición indicada en primer lugar, función es un término que implica el ejercicio de una potestad pública, que tal como está dotada de un poder autoritario y de los medios idóneos para su actuación, con lo cual, de identificarse con ella a la actividad administrativa, vendría a ser la que la administración realiza en el ámbito del derecho público, constituida por manifestaciones de voluntad, investida de facultades que le permiten incidir sobre la esfera de los derechos individuales de los administrados y hacer efectiva por sí misma su ejecución cuando posean efecto constitutivo.

En definitiva, podemos definir el **procedimiento administrativo**, de acuerdo a lo sostenido por Araujo J. (1998) como la serie de actos que deben

cumplirse para llegar a un fin determinado, el procedimiento administrativo se endereza a la satisfacción del interés general y es, por tanto, el vehículo formal mediante el cual se ejercita la función administrativa.

Ahora bien, según la doctora Urosa Maggi (2007) las características básicas de los actos que conforman el procedimiento administrativos serían la **pluralidad**, en atención a lo cual confluyen en el procedimientos múltiples actos jurídicos que, si bien se dirigen a un mismo fin, cada uno cumple una función específica; **individualidad**, pues cada uno de estos actos conserva íntegra su singularidad; **temporalidad**, pues este conjunto de actos secuenciales se proyectan en un concreto marco temporal a través de una determinada estructura o disposición secuencial; **coordinación**, desde que el desarrollo secuencial implica la causalidad y dependencia de cada acto respecto del anterior (...); **progresividad**, pues es necesaria la ordenación de los actos del procedimiento en distintas etapas o fases procedimentales que se desarrollan según un orden lógico, de manera progresiva y preclusiva, hasta la consecución del acto administrativo definitivo (...) **instrumentalidad**, en tanto que los distintos actos y fases procedimentales no tienen un fin en sí mismos, sino que se avocan todos a la consecución de un determinado fin, que es el que corresponda a cada procedimiento administrativo.

Si bien la actividad o función administrativa tiende, en un primer momento, a la satisfacción del bien común o colectivo, es innegable que la Administración Pública debe –o al menos debería- dedicar gran parte de su tiempo y esfuerzo a observar, respetar y desarrollar los principios consagrados constitucional y legalmente, para la protección de un individuo perfectamente diferenciado de entre toda la colectividad, este es el **interesado, administrado o imputado**.

### **Administrado. Imputado**

El administrado es el individuo, persona natural o jurídica, que interviene por iniciativa o decisión propia o porque es atraído por el poder de actuación de oficio de la Administración, a participar en un procedimiento de naturaleza administrativa, tributaria, disciplinaria o fiscal.

En este punto hay que resaltar, que este individuo puede ser, incluso, un empleado de la propia Administración. Aquí estaríamos en presencia de la denominada por la doctrina **relación especial de sujeción**.

Esta relación particular está referida a una relación laboral en la que una de las partes –el patrono- es un ente de la Administración Pública; estando el funcionario inmerso en una serie de regulaciones que trascienden la esfera laboral ordinaria; pero, también, estando protegido de un modo singular en su estatus laboral.

En cuanto a las llamadas **relaciones especiales de poder** o **relaciones especiales de sujeción** el conocido autor español, Fernando Garrido Falla, señaló que, junto a la supremacía en que la Administración Pública se encuentra y de la que deriva correlativamente la situación de sumisión de los administrados frente al ejercicio de la policía administrativa, el derecho público conoce otros supuestos de supremacía especial que determinan la existencia entre la Administración y ciertos administrados de unas relaciones especiales de poder. En estos casos la situación de dependencia no deriva meramente de la indiferenciada cualidad de administrado, sino del hecho concreto de haber entrado en contacto de una forma más inmediata y directa con la institución administrativa. Es, por ejemplo -continúa señalando el autor- el caso del funcionario público, (...) En todos estos casos el administrado se encuentra sometido no sólo a los Reglamentos Generales

de la policía administrativa, sino a las normas que rigen en concreto el Organismo (...) a que pertenece”.

Por otra parte, también se ha hecho mención, del llamado **imputado**, en este sentido, es de hacer notar que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, se refiere al interesado o administrado –sea éste funcionario, obrero al servicio de la Administración o particular- como imputado; es decir, la persona que en algún momento pueda ver comprometida su responsabilidad en un procedimiento administrativo de orden fiscal, sustanciado por cualquiera de los órganos de control fiscal –interno o externo- puede ser llamada imputado a la luz de la mencionada ley, ya sea en el propio **procedimiento de investigación** o, con mayor razón –a nuestro modo de ver- en el procedimiento posterior a la misma, denominado **procedimiento administrativo para la determinación de responsabilidades**.

Ahora bien, una vez definidos tanto el procedimiento como los sujetos que actuarían en el mismo, esbozaremos de seguidas los principios que deben regir este procedimiento, con la finalidad de asegurar la defensa y protección, tanto del administrado o imputado, como del propio órgano o ente de la Administración.

### ***Principios que rigen la Actividad Administrativa Sancionatoria***

#### ***Principio de Legalidad***

En nuestro país el principio de legalidad está consagrado en los artículos 137 de nuestra Carta Magna y 1° de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, los cuales a texto expreso establecen:

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**  
(G.O. N° 5.453 Ext. del 24 de marzo de 2000)

**Artículo 137.** La Constitución y la ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen.

**Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**  
(G.O. N° 2.818 Ext. del 1° de julio de 1981)

**Artículo 1.** La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente Ley.

Las administraciones estatales y municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable.

**Ley Orgánica de la Administración Pública**  
(G.O. N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001)

**Artículo 4.** La Administración Pública se organiza y actúa de conformidad con el principio de legalidad, por el cual la asignación, distribución y ejercicio de sus competencias se sujeta a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, a las leyes y a 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 a los particulares.

En estos preceptos normativos queda consagrado el sometimiento de los órganos que ejercen el poder público no sólo a la Constitución sino a las leyes, o lo que es lo mismo, al llamado bloque de la legalidad. En definitiva, podemos decir que, en virtud del principio de legalidad contenido en los preceptos anteriormente citados, todos los órganos que ejercen funciones

públicas, deben, para el desempeño de las mismas, adecuar sus actuaciones o procedimientos a la Constitución y a las leyes de la República. Éstos sólo pueden conducirse enmarcados dentro de esa esfera de actuación que les impone el bloque de la legalidad.

El profesor Allan Brewer-Carías (1994) sostiene que la Ley es la que precisa el carácter sublegal de la actividad y acción administrativa; es decir, que la actividad administrativa, dentro de las actividades del Estado, es una actividad que se desarrolla vinculada y sometida a la Ley.

Es innegable por tanto el sometimiento de la actividad administrativa al orden legal. La Administración Pública, no puede en ningún momento situarse por encima de ésta, pues en base a sus preceptos tiene perfectamente delimitadas sus competencias.

Por otra parte, señala la doctora Hildegard Rondón de Sansó (1994) respecto al **principio de legalidad** que es aquel en virtud del cual la actividad administrativa ha de ceñirse a los condicionamientos de la ley, obliga así a la Administración a someterse en sus declaraciones a las modalidades extrínsecas que ella le señala (legalidad formal) y a llenar los requisitos que ella establece (legalidad sustancial).

Asimismo, la autora distingue entre ambas, señalando que la **legalidad formal** estaría conformada por la base legal necesaria para el ejercicio del poder de la autoridad administrativa y, la **legalidad sustancial** está constituida por la necesidad de una ley contentiva de una disciplina, reguladora en su totalidad, de la materia que ha de ser objeto del poder atribuido. Finalmente, la doctora Rondón agrega la **legalidad teleológica**, definiéndola como la exigencia de que el acto se someta a los fines específicos para los cuales fue acordado el poder de dictarlos.

En fin lo importante, para el presente estudio, es conocer y entender que la Administración Pública o los órganos y entes que desarrollan funciones públicas, deben adecuar su actividad a la Constitución, las leyes, los reglamentos y normativas internas. Así, la legalidad administrativa implica el sometimiento de la Administración a la regla de derecho preexistente, tanto exógena, esto es, la que le es impuesta desde afuera por la Constitución y la ley, como endógena, constituida por la que emana de su propio seno. (Hildegard Rondón, 2000).

Ahora bien, es necesario para el desarrollo del tema principal de este estudio, hacer comentarios específicos del principio de legalidad, aplicado directamente a la actividad sancionatoria de la Administración, es decir, a la consagración en la legislación moderna de la voz latina *nullum crimen, nulla poena sine lege*.

De tal manera, dicho principio se refiere, al establecimiento previo del hecho irregular o, del hecho que constituiría, eventualmente, ilícito administrativo en una norma de rango legal; y, además, al preestablecimiento de las sanciones posibles a ser aplicadas al infractor o imputado, una vez desarrollado el respectivo procedimiento administrativo.

En nuestro país, el establecimiento previo en la ley de las infracciones y sanciones, se encuentra consagrado, con carácter general, en el artículo 24 de la Constitución; y con aplicación directa en materia procedimental en el artículo 49, numeral 6, *eiusdem*; los cuales a texto expreso establecen:

**Artículo 24.** Ninguna disposición legislativa tendrá efecto retroactivo, excepto cuando imponga menor pena. Las leyes de procedimiento se aplicarán desde el momento mismo de entrar en vigencia, aun en los procesos que se hallaren en curso; pero en los procesos penales, las pruebas ya evacuadas se estimarán

en cuanto beneficien al reo o rea, conforme a la ley vigente para la fecha en que se promovieron.

Cuando haya dudas se aplicará la norma que beneficie al reo o a la rea.

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

(...)

6. Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en leyes preexistentes.

(...).

Según Grau (2005) la disposición transcrita impide a la Administración ejercer su potestad punitiva más allá de los estrictos y expresos límites trazados por el Legislador, quedando vedadas las normas que, sin precisar el tipo infractor, otorgan discrecionalidad “configuradota” a la Administración para decidir qué infracciones sancionar o que sanciones aplicar.

Igualmente, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 10, consagra el principio de legalidad sancionatoria, en los siguientes términos: *Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieren sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley.*

Y de acuerdo a Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, es la expresión del principio *nullum crimen, nulla poena sine lege*. La Ley ha de preceder a la conducta sancionable, (...) así como determinar el contenido de la sanción que pueda imponerse.

En definitiva, las leyes que establezcan infracciones y/o sanciones administrativas no deben, en principio, ser aplicadas al caso concreto con carácter retroactivo, únicamente en los casos que éstas les sean favorables al administrado o imputado se procede de forma excepcional a aplicarse la ley que haya entrado en vigencia con posterioridad a la comisión del hecho irregular, ya sea, por ejemplo, porque la ley posterior disminuyó la sanción, o porque el hecho configurado en la norma anterior haya perdido el carácter ilegal, es decir, haya sido despenalizado, etc.

### ***Principio de Tipicidad***

Tal como lo ha señalado Nieto (2002) las notas dominantes del ordenamiento jurídico represivo son: la exigencia de reserva legal y el mandato de tipificación, los cuales conforman el principio de legalidad.

El mandato de tipificación consiste en la obligatoriedad de que la infracción o ilícito administrativo esté establecido en una norma de rango legal, previo a la sustanciación del expediente y, por supuesto, previo a la imposición de la sanción por parte del órgano administrativo competente.

En este orden de ideas, continúa señalando Nieto, que la condición previa a la imposición de multas administrativas, es que la infracción esté tipificada en una norma anterior, norma esta que no ha de ser necesariamente una ley, sino por su propia naturaleza (administrativa), mas bien un reglamento; caso éste que no es el nuestro, pues en Venezuela las infracciones o ilícitos administrativos deben estar tipificados en una ley, ya que es materia de reserva legal.

Para Eduardo García de Enterría y Tomás Fernández (1995) la tipicidad es, pues, la descripción legal de una conducta específica a la que se conectará una sanción administrativa. La especificidad de la conducta a tipificar viene de una doble exigencia: del principio general de libertad, sobre el que se organiza todo el Estado de Derecho, que impone que las conductas sancionables sean excepción a esa libertad y, por tanto, exactamente delimitadas, sin ninguna indeterminación; y, en segundo término, a la correlativa exigencia de la seguridad jurídica (...), que no se cumplirá si la descripción de lo sancionable no permitiese un grado de certeza suficiente para que los ciudadanos puedan predecir las consecuencias de sus actos (*lex certa*).

Asimismo, la doctora Rondón de Sansó (2000), explica la existencia del “principio de articulación”, el cual estaría, también, a favor de los administrados y, en virtud del éste, no sólo la actuación administrativa idónea que incidirá sobre su situación jurídica ha de estar preestablecida, sino que la actuación a través de la cual la misma se produce debe tener igual origen. Considera, igualmente, la autora, que el principio de tipicidad cubre, por ser más genérico, al de articulación, ya que implica no solamente la facultad de actuar en cierto sentido, con cierto contenido y según cierta finalidad, sino también alude a las modalidades de la actuación.

Peña Solís (2005) por su parte, señala que la garantía material de tipificación es una consecuencia necesaria de los principios de libertad y seguridad jurídica, lo que en términos operacionales crea la obligación del Estado de definir previamente una ley, los comportamientos que se reputan prohibidos a los ciudadanos, e igualmente a enumerar las sanciones aplicables a los que incurran en dichos comportamientos.

Es evidente, por tanto, que el principio de tipificación comporta dos mandatos; en primer lugar, se refiere a la tipificación o establecimiento previo de los actos o hechos que se considerarían infracciones o ilícitos administrativos, y, en segundo lugar, las sanciones aplicables.

Se trata, entonces, de un doble mandato – de tipificación de infracciones y de tipificación de sanciones - aunque con frecuencia se reserva la expresión “tipificación” (entendida en sentido estricto) para las infracciones, dado que en las sanciones la norma no tipifica propiamente sino que se limita a “atribuir” una consecuencia determinada. (Nieto, 2002).

Ahora bien, podemos concluir que las infracciones administrativas, así como las sanciones aplicables como consecuencia de las primeras deben obligatoriamente existir en nuestro conglomerado legislativo vigente, y esta existencia debe ser anterior al hecho que se pretende configurar como ilícito administrativo; en consecuencia, si no está en ninguna norma de rango legal previamente establecido el hecho irregular, éste no podrá refutarse como infracción y deberá, por consiguiente, declararse la absolución, pues, de lo contrario, se estaría menoscabando el Estado de Derecho y la seguridad jurídica de los administrados.

Igualmente, la falta de tipificación de la sanción, provocaría la existencia de infracciones impunes, lo cual crearía un estado de impotencia para la Administración Pública que terminaría por afectar las necesidades colectivas, al no poder sancionar al imputado, aún cuando el hecho irregular haya sido probado.

Finalmente, se discute respecto a los extremos a que debe adecuarse la descripción del hecho que constituiría infracción administrativa con la actuación real y concreta desarrollada por el administrado o imputado. En

este sentido, Nieto (2002) ha hablado sobre la **falta de tipificación de los hechos**, lo cual ocurre cuando –en la fase de aplicación de la norma- el hecho *concreto* imputado al autor, no se corresponde exactamente con el descrito previamente en la norma. Sigue señalando el referido autor que, resulta materialmente imposible descubrir en la norma con absoluta precisión los hechos declarados infracción. De aquí que frecuentemente la correspondencia no sea “exacta” por exceso o por defecto o por alteración de elementos.

En cuanto a esta disyuntiva, Nieto (2002) sostiene que existen dos reglas hermenéuticas, que deben regir cuando el funcionario deba decidir si el hecho se debe subsumir o no en la norma abstracta, estas reglas son: la analogía no es lícita y, no cabe la subsunción de hechos concretos en los que falte algún elemento “esencial” del tipo. A partir de aquí empieza la prudencia del operador jurídico y el control jurisdiccional casuístico de sus decisiones.

En la legislación venezolana existe un caso particular de reciente discusión sobre el cual es necesario hacer referencia, y se trata de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa contenidos en el numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual establece, de forma genérica, actos, hechos u omisiones que, siendo contrarios a cualquier normativa de las que allí se señalan, serían reputados como generadores de responsabilidad administrativa a la luz de esta Ley; sin embargo, este tema será analizado en el capítulo IV del presente trabajo, haciendo alusión a la sentencia dictada por el máximo órgano judicial de la República, con ocasión de haber sido denunciada la inconstitucionalidad de la norma mencionada, quedando en entredicho la reserva legal en materia de tipificación de infracciones administrativas de naturaleza fiscal.

Sansó explica ciertas consecuencias de la tipicidad, siendo esta, según la autora, la aplicación estricta del principio de legalidad, estas son: a) sólo es sancionable la conducta predeterminada por una norma; b) sólo constituye sanción la pena contemplada en la norma; c) la interpretación de la norma no puede ser amplia sino restringida, es decir, limitada a los lineamientos trazados por el legislador; d) los supuestos y las penas contenidas en la norma no admiten aplicación analógica; y e) la rigidez de los principios aplicados implica la calificación de la materia como de orden público con todas las consecuencias que de ello derivan.

### ***Principio de Proporcionalidad***

Este principio –establecido en el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos- está referido a la debida adecuación que debe existir entre la entidad o gravedad del daño causado como consecuencia de la actuación irregular presentada por el sujeto y la sanción impuesta. En este punto es de resaltarse, que no solamente debe existir esta adecuación entre la sanción que, en concreto, establece el órgano administrativo competente, sino que, además, debe existir esa proporcionalidad entre el hecho tipificado y la sanción establecida en la propia Ley, es decir, que este principio de proporcionalidad fungiría como dispositivo de control, no sólo para la Administración Pública, sino, también, para el legislador; ya que este último también puede excederse a la hora de la tipificación de las posibles sanciones.

Este principio actúa como límite al poder sancionatorio de la Administración Pública. Así, cuando una disposición establece, por ejemplo, que por la infracción de una norma se puede aplicar una sanción entre dos límites (máximo y mínimo) de acuerdo con la gravedad de la falta, a juicio de la

autoridad administrativa, ésta –la Administración Pública- no puede ser arbitraria y aplicar medidas desproporcionadas, debe existir proporcionalidad entre la decisión que se tome y el supuesto de hecho, es decir, las sanciones han de ser siempre proporcionadas a los fines que las justifican y a los hechos que las motivan (Araujo, 1998).

Cuando se encuadra el principio de proporcionalidad –señala Peña Solís (2005)- en el principio de legalidad sancionatorio, el primero pasa a tener un rol garantista, porque impide que se produzca la ruptura del necesario equilibrio que debe existir entre la tutela de los intereses generales, mediante el ejercicio de la potestad sancionatoria, y el derecho a la libertad.

Por su parte, Carrasco (2002) expresa que la Administración, en el ejercicio de su potestad Sancionatoria, tiene la obligación de guardar la debida correspondencia entre la infracción cometida y sanción, con el objeto de evitar que la sanción aplicada resulte desproporcionada a la infracción, alejándose así de los objetivos perseguidos por la propia actuación administrativa, de los fines perseguidos por el Legislador y de la protección del derecho de los administrados.

### ***Principio de Oportunidad***

El principio de oportunidad está referido a posibilidad o no que debe considerar el funcionario para actuar en un determinado momento, en cuanto a la aplicabilidad de una norma, en el caso concreto norma que estaría dirigida a la determinación de alguna infracción administrativa y su correspondiente sanción.

De acuerdo a lo señalado por Nieto (2002), frente al principio de legalidad, que implica *el deber* de perseguir y sancionar las infracciones, el principio de ***oportunidad*** establece *la posibilidad o permisibilidad* de poner en marcha tales consecuencias jurídicas. O lo que es lo mismo: la Administración no está obligada por ley a castigar sino que simplemente se le autoriza a hacerlo.

Así continúa refiriendo el mencionado autor, la ***oportunidad*** debe entenderse como discrecionalidad –y, en cuanto tal, controlable- y no como arbitrariedad. A los Tribunales, a falta de norma reguladora, corresponde establecer los criterios de tal control, que, a mi juicio, han de basarse, para empezar, en lo siguiente: la Administración tiene que justificar las razones que le impulsan a perseguir una infracción concreta en un contexto de tolerancia.

### ***Principio de Presunción de Inocencia***

Este principio o derecho, como realmente está consagrado en Venezuela, en el artículo 49, numeral 2, del texto constitucional, el cual establece: *Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario*; esta referido, al hecho de que la Administración tendrá, en todos los casos y en todos los procedimientos, la carga de demostrar que, efectivamente, el administrado o imputado –particular, funcionario público, obrero al servicio de la Administración, etc.- ha cometido in ilícito administrativo, es decir, su culpabilidad respecto al hecho irregular debe ser probado por el órgano administrativo competente.

El principio de presunción de Inocencia, de acuerdo a lo expuesto por Rojas, J. (2004), es la base del sistema general de la libertad, y se aplica, sin que

exista menor duda, en el ámbito del derecho Administrativo Sancionador. En efecto, este principio no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe considerarse también de aplicación dentro del procedimiento administrativo sancionador, por constituir manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Para Peña Solís (2005) la Administración Pública está obligada, a los fines de respetar el derecho de presunción de inocencia, antes de sancionar a un administrado o imputado, a observar lo siguiente: 1) demostrar que la sanción está fundada en medios probatorios tanto de la conducta incriminada, como de su culpabilidad; 2) aceptar que en su carácter de acusadora a ella corresponde exclusivamente la carga de la prueba, y que en consecuencia se configura una interdicción insalvable para exigir al administrado que pruebe su inocencia y; 3) aceptar que cualquiera insuficiencia derivada de la actividad probatoria, debe obligarla a proferir una decisión absolutoria.

Lo más resaltante, entonces, para el debido respeto del principio de presunción de inocencia será siempre el mantenimiento de la carga probatoria que pesará sobre la Administración, medios éstos que deben ser suficientes para la demostración de la culpabilidad del individuo y la respectiva relación de causalidad con el hecho configurado como infracción administrativa.

Según el profesor Araujo Juárez (1998), sin perjuicio de que se califique la presunción de inocencia como un derecho a ser asegurado en ella –el cual, además, es de naturaleza fundamental-, lo cierto es que la misma ha de ser considerado como un principio informador del *ius puniendi* del Estado. Así

continúa señalando el referido autor, (...) el principio de presunción de inocencia no puede entenderse reducido al estricto campo del enjuiciamiento de conductas presuntamente delictivas, sino que debe también entenderse de absoluta aplicación dentro de procedimiento administrativo sancionador, pues ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado.

Ahora bien, la presunción de inocencia comporta dos garantías a los administrados: la prohibición a la Administración de prejuzgar o determinar anticipadamente la culpabilidad de la persona investigada. ... y, en segunda lugar, la Administración tiene la carga de la prueba respecto de la culpabilidad del investigado. (Grau, 2005).

### ***Principio de Prescripción***

Este principio se refiere al límite de tiempo con el que cuenta la Administración Pública para iniciar un procedimiento, cuando existan evidencias de que se ha incurrido en un hecho irregular o infracción administrativa.

En el Derecho Penal español se debate sobre la prescripción de los delitos y las penas en cuanto comportan un carácter procesal (en cuanto simple obstáculo procesal para su persecución) o sustantivo (en cuanto causa de extinción jurídico-material del ilícito y, en su caso, de la pena), encontrándose, en la actualidad, una inclinación por la tesis sustantiva, “ya que tanto la prescripción del delito como la prescripción de la pena aparecen en el Derecho penal español como instituciones de Derecho sustantivo, en cuanto que supone una renuncia por parte del Estado al derecho de castigar basada en razones de política criminal aunadas por el transcurso del tiempo,

que incide en que aquél considere extinguida la responsabilidad criminal y por consiguiente, el delito y la pena” (Morillas, 1991, citado por Nieto, 2002).

En cuanto al inicio del cómputo del lapso de prescripción se han suscitado diferentes tesis encontradas, pues la Administración ha pretendido que el legislador establezca que el lapso comienza a computarse desde la fecha en que la misma Administración tuvo conocimiento del hecho irregular. Sin embargo esta postura ha sido rechazada por la mayoría de los ordenamientos, pues, esta práctica conduce a la imprescriptibilidad de las infracciones y choca, además, con el principio de seguridad jurídica; por tanto, la tendencia es que el día para comenzar a computar el lapso de prescripción sería la fecha en que ocurrió el hecho. (Peña, 2005).

No obstante existen excepciones a estas tendencias legislativas, como por ejemplo, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001), establece que las acciones administrativas sancionatorias o resarcitorias, prescribirán en el término de cinco años a partir de la ocurrencia del hecho, pero, para el caso de los funcionarios públicos, se comenzará a contar desde la fecha de cesación en el cargo o función ostentado para la época de la ocurrencia de la irregularidad (artículo 114).

Otra particularidad importante de ser resaltada en cuanto al principio de la prescripción es la interrupción de la misma, ésta generalmente se produce cuando el imputado o administrado es notificado del procedimiento iniciado por parte de los órganos administrativos, ya sea éste de investigación o sancionatorio.

En el caso de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001), el artículo 115, señala

expresamente las causales que producirían la interrupción de la prescripción, estas son: 1. Por la información suministrada al imputado durante las investigaciones preliminares, conforme a lo previsto en el artículo 79 de esta Ley; 2. Por la notificación a los interesados del auto de apertura del procedimiento para la determinación de responsabilidades, establecido en esta Ley; y 3. Por cualquier actuación fiscal notificada a los interesados, en la que se haga constar la existencia de irregularidades, siempre que se inicie el procedimiento para la determinación de responsabilidades establecido en esta Ley.

### ***Principio non bis in ídem***

Este principio constituido por la voz latina *non bis in ídem*, significa que una persona no podrá ser sancionada por hechos por los cuales ya ha sido previamente sancionada. Este principio encuentra su base constitucional en el artículo 49, numeral 7, que a texto expreso dispone:

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

(...)

7. Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada interiormente.

(...).

Del texto citado *supra* entendemos, no solamente la prohibición de sancionar cuando ya el administrado ha sido previamente juzgado, sino que, además, en materia procedimental administrativa, esta persona no debe siquiera ser de nuevo investigada, lo que equivaldría al juicio en el proceso e, incluso, esta prohibición subsiste aunque no haya existido sanción alguna, pues, la norma exige sólo el juicio anterior mas no la sanción.

En este sentido, Araujo (1998), expresa que el principio “*non bis in idem*”, aplicable en el Derecho Administrativo (...) implica la prohibición de la imposición sucesiva o simultánea de más de una sanción administrativa por el mismo hecho (...), salvo que el ordenamiento jurídico permita una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos, el enjuiciamiento y calificación se hagan independientes, si resulta de la aplicación de normativas diferentes (...), esto es, la aplicación en forma acumulativa de varias sanciones por un mismo hecho, con carácter de principales o una de ellas accesoria (...).

Igualmente, la vigencia de este principio prohíbe someter a sucesivas investigaciones al mismo sujeto por idénticos supuestos fácticos. (Grau, 2005).

Finalmente, Araujo J. habla del *principio de la independencia de la responsabilidad administrativa*, en virtud del cual una persona puede ser objeto de declaraciones de responsabilidad penal y, a su vez, responsabilidad administrativa por los mismos hechos, es decir, la conducta antijurídica del sujeto puede ser constitutiva de delito penal y constitutiva de infracción administrativa, razón por la que puede imponerse una dualidad de sanciones, lo que aparentemente pudiera ir en contra del mencionado *principio non bis in idem*; mas sin embargo, no existe vulneración de tal principio, pues este no tiene vigencia, lo que sucede es que de un solo hecho se derivan varias infracciones de distinta naturaleza.

### ***La Culpabilidad***

De conformidad con este principio la Administración debe demostrar el dolo o culpa del investigado. En este sentido, para Carrasco, A. (2002), la Administración debe comprobar fehacientemente la voluntariedad del sujeto

indiciado a través del dolo o culpa, en el sentido de probar que se ha incumplido una obligación o un deber jurídico. En el campo del derecho administrativo sancionador, la culpabilidad no opera como fundamento para la imposición de sanciones administrativas, sino que se trata, más bien, de un requisito indispensable para exigir la responsabilidad del ilícito cometido; pues resultaría incomprensible que se impusieran sanciones a aquellos sujetos que no han actuado en forma dolosa ni negligente.

A este respecto, se ha admitido como causa eximente de responsabilidad administrativa, el error excusable, pues de él deriva la inexistencia de intencionalidad o culpabilidad del supuesto infractor. (Grau, 2005).

Ahora bien, para conocer los límites que debe requerir el llamado principio de culpabilidad, traeremos a colación palabras de Mir (1985), citado por Alejandro Nieto (2002): *En su sentido más amplio, el término "culpabilidad" se contrapone al de "inocencia". En este sentido, bajo la expresión "principio de culpabilidad" pueden incluirse diferentes límites del ius puniendi, que tienen en común exigir, como presupuesto de la pena, que pueda "culpase" a quien la sufra del hecho que la motiva. Para ello es preciso, en primer lugar, que no se haga responsable al sujeto por delitos ajenos: "principio de personalidad de las penas". En segundo lugar, no pueden castigarse formas de ser, personalidades, puesto que la responsabilidad de su configuración por parte del sujeto es difícil de determinar, sino sólo "conductas", hechos: "principio de responsabilidad por el hecho" exigencia de un "Derecho Penal del Hecho". Mas no basta requerir que el hecho sea materialmente causado por el sujeto para que pueda hacérsele responsable de él; es preciso además que el hecho haya sido "querido" (doloso) o haya podido "preverse y evitarse" (que pueda existir culpa o imprudencia): "principio de dolo o culpa". Por último, para que pueda considerarse culpable del hecho doloso o culposo a su autor ha de poder atribuírsele normalmente a éste, como*

*producto de una motivación racional normal: “principio de atribuibilidad” o de “culpabilidad en sentido estricto”.*

De acuerdo a lo expuesto por Peña Solís (2005), a través del encabezado del artículo 49 y sus numerales 1 y 5 del Texto Constitucional, se revela, en primer lugar, que la culpabilidad juega un papel relevante en el derecho a recurrir en materia sancionatoria, pues el ejercicio de ese derecho está en función de que una persona haya sido declarada culpable, motivo por el cual puede reputarse como una exigencia constitucional la demostración de la culpabilidad del investigado para que la Administración pueda imponer la correspondiente sanción; en segundo lugar, la prohibición de la obligación de declararse culpable, encuentra su base de sustentación en el hecho de que para que una persona pueda ser sancionada, debe previamente ser encontrada culpable, y en tercer lugar, esta garantía relativa a la exigencia de la culpabilidad, por obra del encabezamiento del artículo 49, es válida en todo el ámbito sancionador, esto es, tanto en el penal, como en el administrativo.

## CAPITULO III

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA Y LAS SANCIONES

#### ***Nociones de sanción. Sanciones administrativas.***

Los grandes autores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (1995), han definido la **sanción** como *un mal inflingido por la Administración a un administrado como consecuencia de una conducta ilegal. Este mal (fin aflictivo de la sanción) consistirá siempre en la privación de un bien o de un derecho, imposición de una obligación de pago de una multa (...).*

En la legislación venezolana no existe una definición de sanción administrativa; sin embargo, la doctrina patria no ha permitido que exista esa laguna para quienes deseen ahondar en este tema; por tanto, el profesor Peña Solís (2005) define la **sanción administrativa** como el mal inflingido a una persona, por una autoridad estatal en ejercicio de una potestad administrativa, mediante la incoación del debido procedimiento, por haber desplegado una conducta violatoria de una norma del ordenamiento jurídico, la cual aparece tipificada como infracción.

De acuerdo al Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (2001), **sanción** es *la consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado.*

Además, como **sanción administrativa**, el diccionario citado define lo siguiente: *la medida penal que impone el Poder Ejecutivo o alguna de las autoridades de este orden, por infracción de disposiciones imperativas o abstención ante deberes positivos. Por lo general se reduce a multas (...). En otros casos significa una inhabilitación, por privar del pase, patente,*

*autorización o documento que permite ejercer una profesión o actividad, como el retiro del permiso de conducir a los automovilistas reincidentes en faltas de tránsito. También se aplican cortos arrestos o detenciones.*

En definitiva, podemos decir que una sanción es la medida que un órgano o ente, en ejercicio de funciones públicas, le impone a un administrado como resultado de haber incurrido en un hecho tipificado como infracción o ilícito administrativo.

### ***Ubicación de las sanciones administrativas***

Respecto a este tema en particular la doctrina no ha estado conteste, existen vertientes o corrientes que sostienen que existe un Derecho Penal Administrativo, ajeno e independiente del Derecho Penal; en segundo lugar, está la corriente en contra que mantiene la unidad del Derecho Penal. “En un segundo aspecto al cual la polémica ha sido más ardorosa, se discute la naturaleza misma de la infracción administrativa en comparación con la infracción penal. (*Sentencia de la CSJ-CP: 29/04/80*, citada por Araujo J., 1998).

Asimismo en el Derecho español han existido tesis que tratan de **diferenciar cualitativamente los delitos y las infracciones administrativas**, las cuales –según Nieto, 2002- se han basado en criterios no normativos tomados de la Moral, de la conciencia popular, de la política represora estatal, etc. En este sentido, este autor ha expuesto las siguientes diferenciaciones:

*a) Los delitos se refieren a agresiones cometidas contra la esfera jurídica de los individuos mientras que en las infracciones administrativas son agresiones contra los intereses generados en el tejido social, es decir, desde la perspectiva del hombre considerado como un ser social.*

*b) Paralela a la anterior se desarrolla una corriente que entiende –en un curso similar pero más profundo- que los delitos atentan contra la Justicia mientras que las infracciones administrativas atentan contra los intereses generales, colectivos y públicos, que están al margen de la Justicia o, en otras palabras, mientras que unos atentan contra un “bien jurídico”, las otras lo hacen contra un “bien administrativo”.*

*c) Las infracciones administrativas suponen una agresión al “orden” creado por el Ordenamiento Jurídico, independientemente de su contenido. Las normas son establecidas, cualquiera que sea su objeto, para ser respetadas (...) La infracción administrativa es, pues, una contravención formal mientras que el delito lo es en un sentido material, puesto que no va tanto contra la norma como contra el contenido material de ella.*

*d) Como formulación paralela a la postura anterior se encuentra también la concepción de la infracción administrativa como manifestación de “desobediencia” frente a la norma.*

*e) En todos los tiempos ha gozado de gran predicamento la distinción de los ilícitos en mala quia mala et mala quia prohibita. En otras palabras: hay acciones que son injustas “de por sí” mientras que otras son éticamente indiferentes y se convierten en reprochables únicamente porque la norma, que se limita a reconocerlo. En las segundas, el ilícito es creado por la norma. Esta postura encuentra justificación inicial en la ética kantiana y llega hasta autores rigurosamente contemporáneos.*

Ahora bien, las tesis expuestas han sido desplazadas por otras más novedosas, imponiéndose la tesis de la identidad ontológica de delitos e infracciones: una idea todo lo discutible que se quiera, pero que ofrece, al menos, la enorme ventaja de facilitar la aplicación casi automática del

avanzado Derecho Penal sobre el retrasado ámbito del Derecho Administrativo Sancionador (Nieto, 2002).

En vista de lo expuesto expondremos ahora la posición de Nieto en los siguientes términos: 1°. *Si se acepta la identidad ontológica (harto discutible, por cierto) de delitos e infracciones administrativo, y la correlativa infracción de la potestad penal y de la potestad administrativo Sancionadora en un genérico, único y superior ius puniendi del Estado, hay que aceptar inexorablemente todas sus consecuencias jurídicas.* 2°. *Una de las más importantes de éstas es la afirmación de que dicho ius puniendi del Estado está regido por el Derecho público estatal y no por el Derecho Penal, que es propio únicamente de una de sus variedades.* 3°. *Luego el derecho Adm. Sancionador tiene que inspirarse en el Derecho público estatal, de donde emana, y no del Derecho Penal.*

Y el autor añade, además, 4° (...), *no hay necesidad alguna, ni lógica ni jurídica, de aplicar al Derecho Administrativo Sancionador materiales procedentes del Derecho Penal, esto resulta muy recomendable, dado que:* a) *el Derecho público estatal no ha elaborado todavía una teoría útil sobre el ius puniendi del Estado que pueda luego aplicarse a todas y cada una de sus manifestaciones, a diferencia de lo que sucede con el Derecho Penal, envidiablemente desarrollado, cuyas técnicas y experiencias sería necio desaprovechar por un escrúpulo sistemático.* B) *Además, las garantías de los derechos individuales que ya ha consolidado el Derecho Penal deben ser de aplicación general.*

### **Clasificación de las sanciones administrativas**

Para Peña Solís (2005) es válida la clasificación de las sanciones administrativas en pecuniarias, interdictivas y disciplinarias.

Las **sanciones pecuniarias**, son aquellas cuya imposición implica el pago de una suma de dinero por parte del sancionado (multa), la cual se traduce en una afectación del patrimonio del infractor, manifestándose así su efecto represivo. Esta –la multa- puede tener carácter de sanción administrativa principal, o pueden revestir carácter de sanción administrativa accesoria.

Las **sanciones interdictivas** o **prohibitivas**, se distinguen de las pecuniarias, porque a diferencia de éstas surten efecto aflictivo sobre la actividad del infractor de la norma jurídica, pero en definitiva, de manera indirecta ese efecto recae sobre el infractor. Estas pueden ser: inhabilitaciones para el ejercicio de la función pública, inhabilitación temporal para ejercer actividades en el ámbito privado, cierre de establecimientos o cese de actividades en el ámbito del ejercicio de derechos económicos, etc.

Las **sanciones disciplinarias**, consisten en un mal que inflige generalmente la Administración Pública, a una persona natural infractora de una norma disciplinaria, también denominada deontológica en algunos casos, cuando dicha persona aparece incardinada a la Administración mediante una relación de supremacía especial. Sostiene Peña que, éstas pueden subclasificarse en: a) **sanciones correctivas o de orden**: amonestación o censura (verbal, escrita o pública), suspensión en el ejercicio del cargo (con o sin goce de sueldo), multa, arresto disciplinario, etc. b) **sanciones expulsivas** que implica la expulsión del sancionado del servicio al cual aparece vinculado por una relación de supremacía especial (destitución).

Ahora bien, de acuerdo a Nieto (2002) existe una tesis de García de Enterría, publicada en 1976, que cambió por completo el panorama doctrinal y que dominó hasta hace muy poco el Derecho Administrativo Sancionador.

Esta clasificación divide entre las sanciones administrativas dictadas por la Administración cuando está tutelando su organización y orden internos, y otras sanciones dictadas cuando ésta tutele el orden social general.

- a) El primer caso se refiere a una potestad sancionatoria de *autoprotección*, que en la terminología del mismo autor –García de Enterría- expresa una tutela reduplicativa o en segunda potencia, que se sobrepone a la tutela primaria declarativa y ejecutiva de que la Administración genéricamente se beneficia. Ésta es por demás la potestad sancionadora administrativa tradicional, que “se refiere cualitativamente y por sus fines de la potestad punitiva penal; en esta se protege el orden social colectivo y su aplicación persigue esencialmente un fin retributivo abstracto, expiatorio, eventualmente correctivo o realizador, en la persona del delincuente. (...) La potestad sancionatoria de autoprotección administrativa –sigue diciendo el autor- presenta cuatro manifestaciones características, que respectivamente dan lugar a otros tantos tipos de sanciones: disciplinarias (...), de policía demanial, rescisorias de actos administrativos favorables y tributarias.
- b) Las sanciones administrativas de *protección del orden general*, son aquellas en que la Administración “no busca su propia protección como organización o institución sino que se justifica en la protección del orden social general.

Sin embargo, esta tesis –según comenta Nieto- ha caído en desuso por otra tesis mas novedosa (Lozano, 1990) conforme a la cual la verdadera división pasa por la presencia, o no, de relaciones de sujeción especial (sobre las que tanto ha insistido el citado profesor).

Por otra parte, Araujo J. (1998) clasifica las sanciones atendiendo al fin perseguido por la infracción –proteger el orden general de la sociedad o los

propios intereses administrativos-; por los posibles sujetos activos de la infracción –todos los administrados en general o sólo aquellos sometidos a una relación especial de sujeción-; por la diversidad de la sanción propiamente dicha, es decir, por la consecuencia jurídica derivada de la infracción –sanciones pecuniarias, privativas de libertad, rescisión de actos favorables, etc.- (...) sanciones que se orientan a la protección del orden general (*potestad sancionatoria correctiva*) y aquellas que se sitúan en un cuadro complejo dentro de una relación especial (*potestad sancionatoria disciplinaria*)”.

Para Carretero Pérez, A y Carretero Sánchez, A. (1995) [citado por Jesús David Rojas-Hernández], los tipos de sanciones dependen de la infracción que le antecede y de su contenido, como es el mal inflingido al infractor y obedecen al principio de proporcionalidad entre la acción y la pena o la clase de intereses o derechos de los que se priva al infractor, desde estos puntos de vista las sanciones se pueden dividir en: sanciones morales o advertencias por la infracción (censuras y apercibimiento), sanciones restrictivas de libertad (directas y subsidiarias), sanciones restrictivas de derechos (inhabilitaciones, pérdida de derechos), pecuniarias o multas.

### ***La responsabilidad Administrativa. Tipos. Características.***

La ***responsabilidad administrativa*** tiene por objeto sancionar conductas que han lesionado el buen funcionamiento de la Administración Pública, originado por la inobservancia de los deberes inherentes a la calidad de agente público.

También se puede definir la ***responsabilidad administrativa*** como aquella, situación jurídica en la cual se encuentra un sujeto de derecho que debe sufrir las consecuencias de un hecho que le es imputable.

La **responsabilidad disciplinaria** de los funcionarios públicos se puede definir como el sistema de consecuencias jurídicas de índole represivo que, aplicable por la propia Administración Pública en ejercicio de poderes inherentes, se imputa en el plano de la relación de función o empleo público, a las conductas de agentes estatales violatorias de deberes o prohibiciones exigibles, o impuestos, respectivamente, por las normas reguladoras de aquella relación con el fin de asegurar, con inmediatez, el adecuado funcionamiento de la Administración Pública.

Cruz (2005) define **la responsabilidad administrativa** en materia **fiscal** como aquella que, luego del procedimiento correspondiente, declaran ciertos organismos de control fiscal cuando se comprueba que una determinada persona, sea o no funcionario público, a cuyo cargo está un oficio de Hacienda (manejo o custodia de fondos o bienes públicos) ha incurrido en acciones, hechos u omisiones antijurídicas y no excusables, lo cual conlleva, así mismo, la aplicación de una sanción pecuniaria de suspensión, destitución e inhabilitación para el ejercicio de la función pública, en los términos que establece la Ley.

La **responsabilidad patrimonial** se encuentra vinculada con aquellas conductas realizadas por los agentes públicos en el ejercicio de la función administrativa que hubieren causado un perjuicio patrimonial, aún cuando no se hubiese configurado un delito.

### **Características de la Responsabilidad Administrativa**

Para Cruz (2005) la responsabilidad administrativa tiene las siguientes características:

- Es una responsabilidad genérica, comprende a todos los ciudadanos.
- Es solidaria, distinta a la penal que es personal.
- El responsable administrativamente ejecuta voluntariamente la sanción, la cual se agota en este acto, tiene carácter de una obligación civil.
- A quien corresponde la imposición de la sanción es un órgano administrativo; la sanción penal, es impuesta por un órgano jurisdiccional.
- La revisión de la sanción administrativa se hace [en vía] administrativa y jurisdiccional, la penal únicamente en la vía jurisdiccional.
- La imputabilidad de las personas morales o jurídicas puede ejercerse en la responsabilidad administrativa, no en la penal.
- El delito penal admite la tentativa, el ilícito administrativo no.

En la responsabilidad administrativa cuando hay concurso de infracciones las sanciones se aplican acumulativamente, esta forma de adición de las penas se opone al sistema de absorción del derecho penal.

### ***Presupuestos de la Responsabilidad Administrativa***

Para Andrés J. Cruz Méndez (2005) es necesario, a los fines de que la Administración Pública determine la responsabilidad administrativa el cumplimiento de los siguientes supuestos:

- La existencia de funcionarios o extraños que tengan a su cargo, directa o indirectamente, un oficio de hacienda, es decir, el manejo o la custodia de fondos o bienes. Este requisito es de naturaleza objetiva.
- La comprobación de “actos, hechos u omisiones” antijurídicos e inexcusables a cualesquiera de dichos sujetos.
- Una decisión que declare, expresamente, tal responsabilidad y, al mismo tiempo, determine la sanción pecuniaria aplicable.

- La participación de un organismo público que realice el procedimiento para tal comprobación y decida sobre ese particular. De conformidad con nuestro derecho positivo estas tareas le están atribuidas a la Contraloría General de la República, a las Contralorías estatales y a las Contralorías Municipales y las unidades de auditoría interna.
- En cuanto al aludido procedimiento, el mismo será el establecido en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, sus Reglamentos, general e interno, y las Resoluciones Organizativas pertinentes dictadas por el Contralor.

## CAPITULO IV

### LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SANCIONATORIA DESARROLLADA POR LOS ÓRGANOS DE CONTROL FISCAL

Hoy en día la Administración tiene una gran gama de sanciones posibles a aplicar tanto a los administrados como a los funcionarios públicos; así podríamos toparnos con sanciones de orden disciplinario, fiscal, tributario, entre otras. En este capítulo haremos referencia específica a las potestades sancionatorias que desarrollan los órganos de control fiscal, de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) publicada en la Gaceta Oficial N° 37.347 de fecha 17/12/2001, y con vigencia a partir del primero (1°) de enero de 2002.

En primer lugar es necesario señalar, que de acuerdo con el artículo 26 de la mencionada ley orgánica, son órganos de control fiscal: 1. la Contraloría General de la República; 2. la Contraloría de los Estados, de los Distritos, Distritos Metropolitanos y de los Municipios; 3. la Contraloría General de la Fuerza Armada Nacional, y; 4. las unidades de auditoría interna de las entidades a que se refiere el artículo 9, numerales 1 al 11, de dicha Ley.

Ahora bien, es obligatorio citar de seguidas el artículo 9 de la misma Ley, a los fines de ilustrar al lector sobre las entidades referidas *supra*, estas son:

1. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Nacional.
2. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Estatal.
3. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Distritos y Distritos Metropolitanos.

4. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público Municipal y en las demás entidades locales previstas en la Ley Orgánica de Régimen Municipal.
5. Los órganos y entidades a los que incumbe el ejercicio del Poder Público en los Territorios Federales y Dependencias Federales.
6. Los institutos autónomos nacionales, estatales, distritales y municipales.
7. El Banco Central de Venezuela.
8. Las universidades públicas.
9. Las demás personas de Derecho Público nacionales, estatales, distritales y municipales.
10. Las sociedades de cualquier naturaleza en las cuales las personas a que se refieren los numerales anteriores tengan participación en su capital social, así como las que se constituyan con la participación de aquéllas.
11. Las fundaciones y asociaciones civiles y demás instituciones creadas con fondos públicos, o que sean dirigidas por las personas a que se refieren los numerales anteriores o en las cuales tales personas designen sus autoridades, o cuando los aportes presupuestarios o contribuciones efectuados en un ejercicio presupuestario por una o varias de las personas a que se refieren los numerales anteriores representen el cincuenta por ciento (50%) o más de su presupuesto.

Como pudo observarse se excluye a las personas configuradas en el numeral 12 del artículo arriba citado, siendo esto evidente por cuanto este numeral se refiere a las personas naturales o jurídicas que sean contribuyentes o responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con cualesquiera de los organismos o entidades mencionadas en los numerales anteriores o que reciban aportes, subsidios, otras transferencias o incentivos fiscales, o que en cualquier forma intervengan en la administración, manejo o custodia de recursos públicos; y, siendo de esta tipología de personas, resulta lógico que ellas no tengan un régimen de

control fiscal, tal como lo tienen los órganos que ejercen funciones públicas, los cuales sí deben tener un organismo contralor interno o externo, dependiendo del caso.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal establece, como objetivo primordial de ese “sistema”, *fortalecer la capacidad del Estado para ejecutar eficazmente su función de gobierno, lograr la transparencia y la eficiencia en el manejo de los recursos del sector público y establecer la responsabilidad por la comisión de irregularidades relacionadas con la gestión de las entidades respectivas.*

En este sentido, los órganos de control fiscal deben velar por la debida utilización y conservación del patrimonio del ente al que están adscritos; y, específicamente, ejercer el control posterior de los mismos, a través de distintos procedimientos como son las auditorías financieras o de gestión, inspecciones o fiscalizaciones, e, incluso, a través de investigaciones.

Ahora bien, si en el transcurso de alguno de estos procedimientos surgieren indicios de que algún sujeto, bien sea funcionario público (cuya actuación es regulada substancialmente), obrero o particular (persona natural o jurídica), haya incurrido en alguno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa, el órgano de control fiscal respectivo deberá iniciar el Procedimiento Administrativo para la Determinación de Responsabilidades, previsto en el Capítulo IV del Título III de la mencionada Ley.

Esta actividad desarrollada por los órganos de control fiscal estaría enmarcada dentro de las llamadas actividades administrativas sancionatorias o de policía, ya que de una u otra forma restringen o limitan las libertades o actividades del administrado o del funcionario público, que en el ejercicio de sus funciones, haya estado sujeto al procedimiento respectivo y quede

demostrado que ha hecho caso omiso a alguna norma establecida por ley, reglamento, normativa interna o acto administrativo, siempre que estén referidos al control interno.

### ***Procedimiento Administrativo Sancionador – Definición***

Siendo que ya en el capítulo II, se ha definido y caracterizado el procedimiento administrativo general, nos referiremos ahora al procedimiento administrativo sancionador en palabras de Rojas-Hernández (2004), *el cual ha sido concebido por la doctrina como el mecanismo o vía que inexorablemente debe observar la autoridad administrativa para lograr determinar la ocurrencia de algún ilícito administrativo y, establecer las posibles responsabilidades e imponer, de ser el caso, las sanciones tanto a los particulares como a los funcionarios que han infringido las disposiciones administrativas.*

Asimismo, el ***procedimiento administrativo sancionatorio*** es definido por Araujo J. (1998), *como todos aquellos procedimientos administrativos, a través de los cuales la autoridad aplica las sanciones administrativas a los hechos que la norma califica como ilícitos administrativos.*

Finalmente Villar J. (1974), citado por Jesús David Rojas-Hernández, define el ***procedimiento administrativo sancionador*** *como aquel que inicia la Administración Pública con el propósito de averiguar la realidad de una extralimitación de naturaleza administrativa cometida, determinar las circunstancias en que ocurrió y, aplicar las sanciones pertinentes al particular o funcionario público que ha incurrido en tal extralimitación.*

### ***Presupuestos de los procedimientos establecidos en la LOCGRSNCF***

El procedimiento sancionatorio establecido en la LOCGRSNCF, es el denominado Procedimiento Administrativo para la Determinación de Responsabilidades, el cual será iniciado por los órganos de control fiscal mediante auto motivado que se notificará a los interesados y del cual se formará expediente. Este procedimiento se inicia para la formulación de reparos, la declaratoria de responsabilidad administrativa y la imposición de multas, y está desarrollado en el Capítulo IV del Título III de la Ley *in examine*.

Se trata pues, de un procedimiento breve, con los plazos perfectamente fijados, con la innovación de que para la toma de la decisión por parte del titular del órgano de control, debe celebrarse una audiencia pública en la cual el o los imputados expresarán oralmente los argumentos que les asisten para la mejor defensa de sus intereses. Se establece, asimismo, la posibilidad de ejercer los recursos de reconsideración y de revisión, ya que no puede ejercerse el recurso jerárquico, por no existir superior jerárquico del órgano encargado de tomar la decisión.

Ahora bien, en primer lugar, para que sea tramitado legalmente un expediente de naturaleza administrativa-fiscal, el sujeto activo debe ser uno de los órganos con competencia para iniciar este tipo de procedimientos, es decir, los mencionados en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

En este sentido, el profesor Araujo (1998), expone que la legitimación y la competencia son las situaciones jurídicas que actúan de presupuesto para que la relación jurídico-administrativa pueda producirse. *Son, pues, los presupuestos necesarios de todo procedimiento administrativo.*

En segundo lugar, el sujeto cuya responsabilidad se vea comprometida, de acuerdo con las investigaciones del órgano de control fiscal, debe ser funcionario u obrero al servicio de alguno de los entes u órganos a los que se refiere el artículo 9 de la LOCGRSNCF, numerales 1 al 11, ya mencionado. Además, este sujeto puede ser un particular (persona natural o jurídica) que, de acuerdo a lo establecido en los artículos 52, 82 y 93 *eiusdem*, *administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11, de la misma Ley.*

En tercer lugar, es necesaria la verificación de los elementos probatorios que demuestren fehacientemente la incurrancia en alguno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa referidos en los artículos 91 y 92 de la LOCGRSNCF del imputado.

Ahora bien, para el autor Freddy Orlando S. (2004), los **presupuestos** de obligatorio cumplimiento para determinar la responsabilidad administrativa de conformidad con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, son cuatro, a saber:

- A. "...la existencia de "funcionarios, empleados y obreros que presten servicios en los entes señalados en el artículo 9, numerales 1 al 11 de esta Ley" (...) Están comprendidos, igualmente, "los particulares a que se refiere el artículo 52 de esta Ley (...)
- B. El segundo tiene que ver con la comprobación de cualquiera de los "actos, hechos u omisiones", antijurídicos e inexcusables, tipificados en la Ley de la Contraloría o en la Ley Contra la Corrupción, que sean imputables a los sujetos que realizan un oficio de hacienda en los términos expresados en el punto anterior".

- C. El tercer presupuesto es el concerniente a la existencia de una decisión que declare, expresamente, tal responsabilidad; la cual debe ser pronunciada (...) por los titulares de los órganos de control fiscal o sus delegatarios.
- D. El cuarto y último presupuesto, es el atinente a la participación de un organismo público que realice el procedimiento para tal comprobación y decida sobre ese particular. De conformidad con nuestro derecho positivo, estas tareas le están atribuidas a la Contraloría General de la República y a los demás órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal: Contralorías estatales, distritales, municipales, Contraloría General de las Fuerza Armada Nacional y las unidades de auditoría interna de la Administración Pública, en los términos previstos en la... [LOCGRSNCF]”.

***Sujetos que intervienen en los procedimientos administrativos conforme a la LOCGRSNCF***

De acuerdo a lo establecido en el artículo 82 en concordancia con el artículo 52 de la LOCGRSNCF, los funcionarios, empleados, obreros, e incluso los particulares [que administren, manejen o custodien recursos de cualquier tipo afectados al cumplimiento de finalidades de interés público provenientes de los entes y organismos señalados en el artículo 9 *eiusdem*], responden penal, civil y administrativamente por los actos, hechos u omisiones contrarios a norma expresa en que incurran con ocasión del desempeño de sus funciones.

Siguiendo a la doctrina, entre quienes se encuentra PARADA, R. (1997), citado por Jesús David Rojas-Hernández], este procedimiento sería, a su vez, correctivo y disciplinario, pues, puede iniciarse tanto para sancionar a un

particular que se encuentre en alguna de las situaciones planteadas en el artículo 52 de la LOCGRSNCF, como a los funcionarios, empleados u obreros de alguno de los entes señalados en el artículo 9 *eiusdem*.

### ***Ámbito subjetivo.***

La actividad sancionatoria de los órganos de control fiscal puede estar dirigida, tanto a los particulares que sean contribuyentes o responsables, de conformidad con lo previsto en el Código Orgánico Tributario, o que en cualquier forma contraten, negocien o celebren operaciones con cualesquiera de los organismos o entes públicos, así como a los funcionarios públicos y obreros al servicio de órganos y entes de cualquier naturaleza, ya sean éstos municipales, estatales o nacionales, centralizados o descentralizados; tal como está consagrado en los artículos 9 y 82 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

### ***Ámbito material.***

La LOCGRSNCF, en su artículo 93, claramente se refiere a los órganos que poseen la potestad sancionatoria o que ejercen, en el marco de esta Ley, la actividad de policía sancionatoria, al establecer que *las potestades sancionatorias de los órganos de control serán ejercidas de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y las Leyes, siguiendo el procedimiento establecido en esta Ley para la determinación de responsabilidades.*

Asimismo, el artículo 26 anteriormente citado, señala cuáles son los órganos de control fiscal, y, por lo tanto, los órganos encargados o investidos de

potestades sancionatorias de naturaleza fiscal, los cuales ya hemos señalado en la introducción del presente capítulo.

***Principios que rigen el Sistema Nacional de Control Fiscal, establecidos en la LOGRSNCF***

De conformidad con lo establecido en el artículo 25 de la LOGRSNCF, los principios que deben observar todos los órganos y entes que integran el Sistema Nacional de Control Fiscal serían:

1. La capacidad financiera y la independencia presupuestaria de los órganos encargados del control fiscal, que le permitan ejercer eficientemente sus funciones.
2. El apoliticismo partidista de la gestión fiscalizadora en todos los estratos y niveles del control fiscal.
3. El carácter técnico en el ejercicio del control fiscal.
4. La oportunidad en el ejercicio del control fiscal, de manera que su costo no exceda los beneficios esperados.
5. La celeridad en las actuaciones de control fiscal sin entorpecer la gestión de la Administración Pública.
6. La participación de la ciudadanía en la gestión contralora.

Como puede observarse, no están establecidos en esta Ley, principios concretos aplicados a los procedimientos administrativos, ni mucho menos sancionatorios, por lo cual hay que valerse de los de principios generales de los procedimientos administrativos (LOPA) y los tomados del Derecho Penal extendidos a los procedimientos administrativos sancionatorios.

### ***Control de la actividad sancionatoria establecida LOCGRSNCF***

El control de la actividad sancionatoria de los órganos de control fiscal podrá ser ejercido por los órganos de control fiscal externos de acuerdo a su ámbito competencial, existiendo siempre la posibilidad de que la Contraloría General de la República ejerza el control sobre los órganos de control fiscal, cuando alguno de los posibles imputados sea un funcionario de alto nivel.

Asimismo, también está consagrado en el artículo 108 de la LOCGRSNCF el necesario control jurisdiccional al que están sometidos todos los actos administrativos. En este caso las decisiones del Contralor General de la República, respecto a la sanción aplicable a quien ha resultado responsable en un procedimiento, estarán sometidas al control del Tribunal Supremo de Justicia; mientras que las decisiones dictadas por los titulares de los órganos de control fiscal, para los casos de imposición de multas o de declaratoria de responsabilidad, estarán sujetas al control de la Corte Primera o Segunda de lo Contencioso Administrativo.

### ***Características del procedimiento único para la determinación de responsabilidades, imposición de multas y formulación de reparos***

Rojas-Hernández (2004) ha señalado respecto a este procedimiento y de acuerdo a lo establecido el artículo 95 de la LOCGRSNCF, lo siguiente:

- La determinación de responsabilidad administrativa, de formulación de reparos o de imposición de multa tiene lugar a través de un mismo procedimiento. De modo, pues, que esta nueva Ley Orgánica, a diferencia de las anteriores, unifica en un solo procedimiento el ejercicio de las potestades sancionatorias.

- La determinación de responsabilidad administrativa, de formulación de reparos e imposición de multas está a cargo de los llamados órganos de control fiscal, los cuales están definidos en el artículo 26 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal , el cual reza: (...).

A las características antes mencionadas, es de agregarse la oralidad de este procedimiento único, pues, el artículo 101 de la LOGRSNCF establece la obligación de la celebración de un acto público donde el o los imputados expondrán los argumentos que le asisten a su defensa y las respectivas pruebas. Asimismo, la referida ley establece que el mismo acto de audiencia pública el titular del órgano de control fiscal tomará la decisión o, a más tardar, al día siguiente, salvo que se dicte un auto para mejor proveer.

Asimismo, es de resaltarse que el órgano de control fiscal sólo podrá, de ser el caso, declarar la responsabilidad administrativa e imponer la sanción de multa a que se contrae el artículo 94 *eiusdem*, ya que, de conformidad con el artículo 105 de la ley en referencia, sólo le corresponde al Contralor General de la República de forma exclusiva y excluyente y sin que medio otro procedimiento adicional, dictar la sanción respectiva (suspensión en el ejercicio del cargo, destitución o inhabilitación para el ejercicio de la función pública).

Es importante destacar que sobre el precitado artículo 105 se ha intentado recurso de nulidad por inconstitucionalidad, así como amparo cautelar, por cuanto se sostiene que esta norma no cumple con los principios de certeza y previsibilidad, al permitir que el Contralor General de la República pueda apreciar y determinar libremente la gravedad de la falta o la identidad del ilícito cometido para imponer una sanción dentro de rangos tan amplios como

lo son la suspensión en el ejercicio del cargo sin goce de sueldo hasta por veinticuatro meses, la destitución o la inhabilitación para el ejercicio de la función pública hasta por quince años. Asimismo, los solicitantes alegaron que el artículo impugnado viola el derecho a la defensa, ya que, expresamente este artículo establece que el Contralor General de la República determinará la sanción sin que medie ningún otro procedimiento.

En este sentido, la Sala Constitucional ha expresado en fecha 21 de enero de 2004, que, si bien es cierto que se trata de sanciones disciplinarias complementarias a la sanción de multa que se impone como consecuencia del auto de responsabilidad administrativa, y que, como tales, derivan del procedimiento sancionados sustanciado a tal efecto, su determinación e imposición resultará de la ponderación, por parte del órgano sancionador, de la gravedad o entidad de la infracción, cuya determinación, ciertamente, podría ameritar el previo ejercicio de defensa por parte de quien sea eventualmente sancionado.

Igualmente, la Sala apreció que existe, en el caso concreto una amenaza de aplicación de la norma en cuestión y que la ejecución de la misma podría implicar perjuicios irreparables por la definitiva, pues los efectos de la ejecución de las sanciones establecidas, en caso de ser impuestas, no podrían revertirse a través de una eventual sentencia estimatoria de la pretensión principal de nulidad, mientras que la desestimatoria de dicha pretensión en la definitiva siempre permitirá al órgano contralor la imposición de las sanciones a que se refiere la norma, en preservación del principio de responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

En vista de lo antes expuesto la Sala acordó el mandamiento de amparo cautelar por lo que se suspende la aplicación del artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional

de Control Fiscal, respecto del caso concreto, hasta cuando se sentencie la pretensión principal de nulidad.

Finalmente, hay que comentar los votos salvados de los Magistrados Jesús Eduardo Cabrera e Iván Rincón Urdaneta; el primero argumentó, entre otras cuestiones, que en el caso de autos no estaban dados los requisitos necesarios para acordar la cautela solicitada, pues no existe presunción de que la amenaza de violación del derecho a la defensa sea cierta e inminente, por lo que se debía negar la cautela solicitada y esperar el análisis del fondo sobre el recurso de nulidad por inconstitucionalidad interpuesto. Por otra parte el Magistrado Rincón disintió de la mayoría sentenciadora al indicar, entre otros aspectos que la competencia otorgada por la norma impugnada al Contralor General de la República para imponer las sanciones de marras, no implica violación del derecho a la defensa de los recurrentes, habida cuenta que la eventual aplicación de dichas sanciones deben estar adminiculadas con la apertura de un procedimiento administrativo previo, tal como lo prevé la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a fin de que las partes interesadas expongan todos los alegatos que estimen necesarios para la defensa de sus intereses.

### ***Inconstitucionalidad de uno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa***

Como se señaló en el Capítulo II sobre la inconstitucionalidad del numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, el cual establece de forma genérica actos, hechos u omisiones que siendo contrarios a cualquier norma de las allí señaladas sería reputado como generador de responsabilidad administrativa a la luz de esta Ley, en los términos siguientes:

**Ley Orgánica de la Contraloría General de la República  
y del Sistema Nacional de Control Fiscal**  
(G.O. N° 37.347 del 17 de diciembre de 2001)

**Artículo 91.** Sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal, y de lo que dispongan otras Leyes, constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa los actos, hechos u omisiones que se mencionan a continuación:

(...)

**29.** Cualquier otro acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno.

Comenzaremos por decir que en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 1997, es decir, la norma que fue derogada por la actual, no contenía un supuesto generador de responsabilidad administrativa como el citado *supra*, en la ley derogada se establecía con carácter general la violación de normativas, manuales de organización, de sistemas y procedimientos; pero con la gran diferencia de que este hecho era causal de sanción de multa.

Ahora bien, en la actualidad, y a pesar de haberse interpuesto recurso de nulidad por inconstitucionalidad contra la referida norma, continúa siendo causal de responsabilidad administrativa; en este sentido pasaremos hacer mención del contenido de la sentencia de la Sala Constitucional que declaró la constitucionalidad de la misma:

En este sentido el solicitante alegó que la normativa impugnada –numeral 29 del artículo 91 de la LOGRSNACF- era diferente a los taxativamente establecidos en los 28 numerales precedentes, y que por tanto, podía generar responsabilidad administrativa, contrariando lo establecido en el

artículo 7 de la Constitución, razón por la cual incurría en una transgresión del principio de la supremacía constitucional y al debido proceso. Asimismo, denunció, entre otras cuestiones, que la norma en cuestión, irrumpió contra el precepto constitucional que establecía el requisito de la tipicidad- inherente al principio de legalidad de las infracciones administrativas- toda vez que dejó a juicio de la autoridad contralora, la definición de qué era el “acto, hecho u omisión contrario a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno” y que tipificaban el hecho sancionable.

De acuerdo a lo expuesto, es de preguntarse si en cuanto a esta norma no se ha incurrido en las llamadas **leyes en blanco**, en este sentido Nieto (2002) expresa lo siguiente: lo que importa tener presente, para empezar, es lo *inexacto de la denominación de esta figura, que sugiere una norma carente de contenido, cuando en realidad no es así*. Una ley en blanco no es un “cheque en blanco” que el Ejecutivo puede llenar a su gusto, sino una *ley incompleta* (por su contenido) o una *ley de remisión* (por su función) que, consciente de sus carencias, encomienda efectivamente al Reglamento la tarea de completarlas, aunque cuidándose de indicarle cómo. Por así decirlo, el Reglamento no suple los olvidos de la Ley sino que completa lo que ésta ha dejado de forma deliberada solamente esbozado o acaba lo que ha dejado sin terminar pero ya comenzado. De aquí que se hable de “colaboración” y no de “sustitución”. Una ley en blanco en el sentido radical a que acaba de aludirse sería inconstitucional por falta de respeto a la reserva de ley y la encomienda al Reglamento no sería ya remisión sino deslegalización: lo que la Constitución prohíbe en estos casos”.

Sin embargo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia lejos de declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada ratifico en sentencia

del 30 de marzo de 2004, su constitucionalidad haciendo las siguientes aclaratorias:

*Sobre el **principio de legalidad** (...) si bien es cierto que se debe evitar la posibilidad que se produzcan actuaciones arbitrarias por parte de la autoridad administrativa, siendo para ello preciso que ésta se encuentre supeditada a una serie de reglas jurídicas, no es menos cierto que tal sujeción no debe ser excesiva, al punto que se impida un normal desenvolvimiento de la actividad administrativa, lo que de igual forma causaría perjuicios a los administrados. De manera que se entiende que la oportunidad de adoptar determinadas medidas no siempre puede precisarse por vía general anticipadamente, sino en el momento específico en que cada caso concreto se presente. (Negrillas de la autora).*

*En cuanto al **principio de la supremacía constitucional**, observa la Sala que no se violentó tal principio, ya que la Contraloría General de la República posee un sistema de control interno donde cada organismo o entidad está constituido por un universo de entidades, una multiplicidad de sujetos y un cúmulo de operaciones que justifican la existencia de una diversidad de normas, métodos y procedimientos instaurados a los fines de su regulación y del cumplimiento de sus objetivos. (Negrillas de la autora).*

*Asimismo alegó el recurrente en cuanto a la infracción, que debía estar tipificada, (...) En lo que se refiere al campo sancionador administrativo propiamente dicho, el principio de legalidad admite una descripción básica, producto de caracteres atribuidos en primera instancia, a la legalidad punitiva pero que resulten extensibles a la legalidad sancionadora en general. (...) Esto se debe a la necesidad de la*

*Administración de contar con los mecanismos coercitivos para cumplir sus fines, ya que de lo contrario la actividad administrativa quedaría vacía de contenido, ante la imposibilidad de ejercer el ius puniendi del Estado frente a la inobservancia de los particulares en el cumplimiento de las obligaciones que les han sido impuestas por ley, de contribuir a las cargas públicas y a las necesidades de la colectividad. Vistas las argumentaciones precedentemente expuestas, debe la Sala recordar que la actividad administrativa, por su propia naturaleza, se encuentra en un constante movimiento y evolución, suscitándose con frecuencia nuevas situaciones y necesidades que no pueden ser en su totalidad previstas por el legislador, estimándose por tanto que el sujetar la actuación de las autoridades administrativas, a lo que prescriba exclusivamente un texto de carácter legal, conllevaría indefectiblemente a que la gestión pública se torne ineficiente e incapaz de darle respuesta a las nuevas necesidades del colectivo. (...) Por lo cual el numeral 29 del referido artículo 91, no resulta ambiguo, ya que de la redacción del legislador se desprende que no está referido a un número ilimitado de actos hechos u omisiones, sino que se circunscribe o limita a aquellas actuaciones que resulten contrarias a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas normativas internas, los manuales de sistemas y procedimientos dictados **dentro del ámbito del control interno** con el propósito de salvaguardar el patrimonio público y procurar la eficacia y legalidad de los procesos y operaciones institucionales. (Negrillas de la autora).*

*De igual manera alegó el recurrente, que se irrumpía contra el precepto constitucional que establecía el **requisito de tipicidad**- inherente al principio de legalidad de las infracciones y penas- (...) Los tipos sancionadores administrativos por el contrario [de los tipos penales] no son autónomos sino que se remiten a otra norma en la que se formula*

*una orden o prohibición, cuyo incumplimiento supone cabalmente la infracción. Estas normas sustantivas constituyen, por ende, un pre-tipo, que condiciona y predetermina el tipo de la infracción. Y por ello si se quisiera ser riguroso, la descripción literal de un tipo infractor habría de consistir en la reproducción de la orden o la prohibición del pre-tipo con la advertencia añadida de la sanción que lleva aparejada su incumplimiento. Por lo que la Sala desestima el alegato esgrimido por el recurrente respecto a la inconstitucionalidad del numeral 29 del artículo 91 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y en consecuencia se declara sin lugar el recurso ejercido. Así se decide. (Negritas de la autora).*

De todo lo expuesto se puede observar que no se expuso porqué a una norma sancionatoria genérica, similar a la contenida en la ley derogada, se le dio un carácter sancionatorio con mayor peso o, en otras palabras, se castiga con una sanción accesoria que va entre parámetros muy amplios, además de la sanción de multa, lo cual anteriormente no existía.

Siendo que las infracciones o ilícitos administrativos ya están taxativamente previstos en los 28 numerales precedentes a la norma *in examine*, lo lógico sería que el numeral que contiene supuestos genéricos o, dicho de otra forma, que tiene carácter residual en lo que a infracciones de tipo fiscal se refiere, hubiere tenido como única sanción la multa, sin que se añadiera una adicional.

Concluiremos aquí con palabras del profesor Peña Solís (2005) comentando la sentencia aquí referida, en los términos siguientes: Frente a una sentencia como la analizada, proveniente de la Sala Constitucional, cuyas interpretaciones, no está demás recordar, de las normas y principios constitucionales, tienen carácter vinculante, no queda más que ejercer el

único control posible en el ordenamiento jurídico, especie de control difuso, que no es otro que analizarla crítica y descarnadamente con la finalidad de abrir espacios de discusión en los ambientes forenses y académicos, para intentar que se produzca un proceso de reinterpretación del precepto constitucional contenido en el artículo 49, numeral 6, que conduzca a modificar el criterio, pues el contenido de la sentencia revela una seria involución en la denominada tesis de la matización de los principios penales en el ámbito del ejercicio de la potestad sancionatoria, que se traduce en la práctica en un sacrificio de los mismos, en cuanto concierne a la garantía material de la exigencia de la ley cierta (...).

## CONCLUSIONES

La Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), publicada en la G.O. N° 37.029 de fecha 05/09/2000; es el texto legal que crea el Sistema Nacional de Control Fiscal, así como las unidades de auditoría interna, esta ley creó un cambio drástico en materia de control fiscal en Venezuela; asimismo, es invocada para regular la materia presupuestaria en el ámbito organizativo de la Contraloría General de la República.

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, desarrolla, al menos, dos tipos de potestades otorgadas a los órganos de control fiscal, pues, además de la potestad sancionatoria observamos la potestad reglamentaria contenida en los artículos 33, numerales 1 y 2 (Contraloría General de la República); 37 (entidades del sector público); 55 (Contraloría General de la República); 72, 73 y 7 (Contraloría General de la República); sin embargo, en el presente trabajo sólo nos referimos a la potestad sancionatoria.

Cabe agregar, que la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, en su artículo 93 se refiere muy concretamente a los órganos que poseen la potestad sancionatoria, al establecer que las potestades sancionatorias de los órganos de control serán ejercidas de conformidad con lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la leyes relacionadas con la materia, siguiendo los procedimientos establecidos en la referida Ley, para la determinación de responsabilidades.

En tal sentido, esta Ley establece limitaciones principalmente para los funcionarios públicos, por lo que se podría hablar de las llamadas relaciones

especiales de poder; también se observa la supremacía en que la Administración Pública se desenvuelve en relación con los administrados, y que de allí deriva correlativamente la situación de sumisión de éstos frente al ejercicio de la denominada policía administrativa.

Esta Ley relativamente nueva, tiene marcadas fallas sobre todo en materia procedimental, lo cual ha dado lugar a numerosas confusiones en cuanto al desarrollo de los procedimientos, tanto de investigación como de determinación de responsabilidades.

En primer lugar, el procedimiento de investigación por no tener legalmente establecido la forma en que se debe desarrollar el mismo, en ese sentido, es necesario que el órgano contralor haga uso de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA); sin embargo, todavía queda la duda en cuanto a la terminación del procedimiento –siendo esto de suma importancia por ser el procedimiento previo al ejercicio de la potestad sancionatoria- pues existe una tendencia que sostiene que el procedimiento de investigación concluye con el informe de sustanciación al que se contrae el artículo 81 de la LOCGRSNCF, mientras que otra tesis se inclina por señalar que este procedimiento concluye con el auto por el cual se inicie el procedimiento de determinación de responsabilidades o se ordene el archivo de las actuaciones, según el caso. De esta forma no hay una respuesta homogénea en cuanto al momento en el cual se termina el procedimiento a los fines de verificar el vencimiento del lapso establecido en la LOPA (artículo 60). Esto es sólo un ejemplo de los errores, aún sin corregir, que presenta la LOCGRSNCF.

Además de lo expuesto, hay que considerar los ya mencionados estigmas de inconstitucionalidad de que presuntamente adolece el texto legal estudiado, siendo que, no se entró a considerar otras denuncias en este sentido que

también se han intentado, pero a las cuales no se hizo referencia por cuanto no se referían a la materia sancionatoria, pero que acentúan aún más las fallas presentadas.

En definitiva la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal debe ser reformada a los fines de que se subsanen todas las deficiencias contenidas en ella y que afectan de manera grave a los imputados y futuros sancionados en los procedimientos de orden fiscal sustanciados en virtud de esta Ley.

Finalmente, se observa que el Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República, publicado en la G.O. N° 37.169 de fecha 29/03/2001, contiene algunos preceptos que desarrollan la Ley que todavía pueden ser aplicados a los procedimientos administrativos sancionatorios, aunque de forma reducida, pues con la entrada en vigencia de la LOCGRSNCF, el Reglamento ha quedado prácticamente derogado en lo que respecta a la materia procedimental, y la falta de la reforma de este Reglamento atenta peligrosamente contra la seguridad jurídica que, en materia procedimental, están sujetos los llamados imputados.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Araujo Juárez, José. (1998). ***Tratado de Derecho Administrativo Formal***. (2da. Edición). Valencia: Vadell Hermanos Editores.

Balasso T. Caterina. (1998). Jurisprudencia sobre Actos Administrativos. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. Colección Jurisprudencia M° 7.

Brewer-Carías, Rondón de Sansó y Urdaneta Troconis. (1994). ***Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria***. (8ª. Edición). Colección Textos Legislativos N° 1. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

Brewer-Carías, Allan R. (1999). ***El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos***. (5ta. Edición). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Estudios Jurídicos N° 16).

Brewer-Carías, Allan R. (2003). ***Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina***. Bogotá: Legis, S.A.

Carrasco, Alejandro. (2002). ***Comentarios al Régimen Disciplinario en la Ley del Estatuto de la Función Pública***. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).

Cruz Méndez, de Pelekais y William. (2005). ***La Responsabilidad Administrativa en el marco de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal***. Maracaibo: Ediciones Astro Data, S.A.

García de Enterría, Eduardo y Fernández, Tomás-Ramón. (1995). **Curso de Derecho Administrativo**. Séptima Edición. Tomo I. Madrid: Editorial Civitas, S.A.

Gordillo, Agustín. (1998). **Tratado de Derecho Administrativo**. (1ra. Edición Venezolana). Tomos II y IV. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA) y Fundación de Derecho Administrativo de Buenos Aires.

Leal Wilhelm, Salvador. (2004). **Teoría del Procedimiento Administrativo**. Caracas: Vadell Hermanos Editores.

**Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal**. (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.347. Diciembre, 17 de 2001.

**Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. (1981). Gaceta Oficial N° 2.818 Ext. del 1° de julio de 1981.

Nieto, Alejandro. (2002). **Derecho Administrativo Sancionador**. (3ra. Edición). Madrid: Editorial Tecnos.

Orlando S., Freddy J. (2004). **La Potestad Inquisitiva de los Órganos de Control Fiscal y la Determinación de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos**. Caracas: Universidad Católica Andrés Bello.

Ossorio, Manuel. (2001). **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires - Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.

Peña Solís, José. (2005). ***La Potestad Sancionatoria de la Administración Pública Venezolana***. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos N° 10. Tribunal Supremo de Justicia.

Peña Solís, José. (2006). ***Manual de Derecho Administrativo. La Actividad de la Administración Pública: de Policía Administrativa, de Servicio Público, de Fomento y de Gestión Económica***. Caracas: Colección de Estudios Jurídicos. Tribunal Supremo de Justicia.

Quintero Navas, Gustavo; Grau y otros. (2005). ***II Jornadas sobre Derecho Administrativo. Las Formas de la Actividad Administrativa***. Valencia: Fundación de Estudios de Derecho Administrativo. Colegio de Abogados del Estado Carabobo.

Real Academia Española (2001). ***Diccionario de Lengua Española***. (22° Edición). España.

Rojas-Hernández, Jesús David. (2004). ***Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador como límites de la Potestad Administrativa Sancionatoria***. Caracas: Ediciones Paredes.

Rondón de Sansó, Hildegard. (2000). ***Teoría General de la Actividad Administrativa. Organización / Actos Internos***. Caracas: Ediciones Liber.

Urosa Maggi, Hernández G. y Troconis Torres. (2007) Actualización en Procedimiento Administrativo. Caracas: Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).