



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

**PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
SANCIONATORIO EN VENEZUELA**

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

**Autor: Yaritza Lamedá Añez.  
Asesor: Prof. Iván Darío Pérez Rueda.**

Caracas, Noviembre, 2007.

## INDICE

Carta de Aceptación del Asesor. .... p. i

INTRODUCCIÓN. .... p. 1

### **CAPITULO I**

#### **DE LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.**

I. Precisiones conceptuales de Administración Pública y Potestad Sancionatoria de la Administración Pública. .... p. 4

II. Referencia Histórica sobre la evolución de la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública. .... p. 9

III. Antecedentes y Evolución Histórica de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Venezuela..... p. 15

### **CAPÍTULO II**

#### **DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO.**

I. Procedimiento y Procedimiento Administrativo. Definiciones. .... p. 19

II. Referencia a los Principios del Procedimiento

Administrativo Ordinario. .... p. 26

- Según la Doctrina. .... p. 27

- Según la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. .... p. 31

### **CAPÍTULO III**

#### **DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN VENEZUELA.**

I. Notas definidoras del Procedimiento Administrativo Sancionatorio. ....	p. 47
II. Las Sanciones Administrativas. Precisiones Conceptuales. ....	p. 49
III. Importancia del Procedimiento Administrativo Sancionador. ....	p. 53
IV. Principios del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Venezuela. ....	p. 57
REFLEXIÓN FINAL. ....	p. 78
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	p. 81

## INTRODUCCIÓN

Uno de los mecanismos más eficaces con los que cuenta el Estado para tutelar el Orden Público, está constituido por la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública.

Ciertamente, el ejercicio del poder coercitivo del Estado, se pone de manifiesto mediante la facultad dada a los órganos de la Administración Pública para imponer sanciones a sus administrados, cuando éstos actúen omitiendo, incumpliendo o contraviniendo las disposiciones legales preestablecidas.

Esta Potestad Sancionatoria no puede ser ejercida discrecionalmente, así que, para el correcto ejercicio de la misma, la Administración debe ceñir su actuación a principios o lineamientos y, realizar una serie de trámites ordenados, con la finalidad de garantizar los derechos de los administrados, sean éstos particulares o funcionarios, que van a ser impuestos de sanciones.

En nuestro país, salvo lo dispuesto en Leyes Especiales, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no establece ni delinea un procedimiento genérico para la imposición de sanciones administrativas, situación esta que,

además de considerarse un vacío legal de gran importancia, puede operar en perjuicio tanto del administrado como de la misma Administración. Para el administrado, en su condición de sujeto pasivo de sanciones, pues, la ausencia de instrumento legal que establezca normas descriptivas y reguladoras de los procedimientos sancionatorios, pudiera acarrear como consecuencia para éste, el quedar en franca situación de indefensión frente al *ius puniendi* del Estado y; para la Administración, en el sentido de quedar expuesta a acciones legales en su contra, sí, en la imposición de las sanciones administrativas, actuare ignorando o vulnerando los derechos y garantías fundamentales del administrado.

Por ello, y con la finalidad de compensar la ausencia de legislación que regule o sistematice un procedimiento genérico para la imposición de sanciones, la Administración Pública ha tenido que tomar prestados los Principios reguladores de otras ramas del Derecho, como por ejemplo, del Derecho Penal, del Derecho Constitucional y hasta del Procesal Civil; vistos éstos desde la perspectiva de Derechos Garantistas, responsables del respeto de los derechos y garantías fundamentales del ciudadano (particular, administrado o funcionario).

A lo antes expuesto, se debe agregar que, los principios en los que se ha apoyado la Administración Pública para la ejecución de procedimientos

administrativos sancionatorios, se encuentran dispersos dentro del ordenamiento jurídico Venezolano, entre innumerables preceptos, ya sean de orden constitucional o de orden legal; así pues que, para conocer cuáles son los Principios que deben regir en la tramitación y ejecución de este tipo de procedimientos, se realiza la presente monografía, apoyándose en los conocimientos aportados por la doctrina nacional y extranjera, así como por el ordenamiento jurídico patrio.

## CAPITULO I

### DE LA POTESTAD SANCIONATORIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

#### I. Precisiones Conceptuales de Administración Pública y Potestad Sancionatoria de la Administración Pública.

Desarrollar el estudio de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, el Procedimiento Administrativo Sancionatorio y de los Principios que deben regir en la tramitación y ejecución de estos Procedimientos Sancionatorios; presupone, en principio, conocer qué se entiende por Administración Pública y Potestades Públicas.

Para el jurista venezolano, Lares Martínez, (2004), la palabra *Administración*, en su acepción más amplia, supone “toda actividad pública o privada, ordenada para alcanzar fines humanos, sean o no económicos, y también el conjunto de las entidades u órganos que las ejercen.(...) En Derecho Público la palabra *Administración* es usada en dos sentidos diferentes: en el sentido Objetivo, como actividad, tarea o función del Estado; y en el sentido subjetivo, como cuerpo o conjunto de entes u órganos ordinariamente encargados de ejercer la expresada actividad o función. *Ese cuerpo o conjunto de entes u órganos que tiene a su cargo principalmente la tarea de hacer cumplir las leyes, constituye la Administración Pública*”. (p. 19).

Partiendo de la anterior definición de *Administración Pública*, podríamos decir entonces que, las Potestades Públicas -o Potestad de la Administración Pública-, pueden entenderse, como todo comportamiento realizado por la Administración para cumplir con los fines que ésta tiene asignados en razón del ordenamiento jurídico. Estos comportamientos se manifiestan a través de diferentes modos, tipos o actuaciones que inciden en el mundo de los derechos fundamentales, tanto de las personas de derecho privado, como en las de derecho público.

De este modo, lo explica el jurista venezolano, Araujo Juárez, J. (1993), al expresar que Potestades Públicas suelen ser entendidas como sinónimos de poder jurídico, facultades o competencias que recibe la Administración Pública para la realización de su función administrativa. (p. 345).

El autor Rojas-Hernández, J. (2004), comentando la Doctrina Española, refiere que, la Potestad de la Administración Pública es concebida como una condición *sine qua non*, para que la Administración pueda actuar válidamente y, citando a los tratadistas García De Enterría, E. y Fernández, T. R. (1995), advierte:

*“... Toda acción administrativa se nos presenta así como ejercicio de un poder atribuido previamente por la Ley y por ella delimitado y construido. Sin una atribución legal previa de Potestades la Administración no puede actuar...”*. (p. 17).

Luce evidente entonces, que para el eficiente cumplimiento de sus fines, la Administración esta dotada de Potestades y, dentro de éstas Potestades tenemos a la Potestad Sancionatoria, mediante la cual, la Administración actúa para preservar un interés general, imponiéndole límites a la actuación de los administrados.

Así pues, puede entenderse que, la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, es la facultad que ésta tiene para imponer sanciones a los administrados, sean éstos particulares o funcionarios, cuando éstos contravengan o incumplan sus deberes genéricos, o bien, vulneren el ordenamiento jurídico establecido.

El jurista venezolano, Brewer-Carías, A. (1999), al definir la Potestad Sancionadora de la Administración Pública, ha expresado lo siguiente:

*“... la potestad sancionatoria de la administración, es el poder de sancionar determinadas conductas que contraríen disposiciones de la Ley. (...) esta potestad se establece tanto en relación a los funcionarios públicos, como en relación a la actuación de los particulares.”* (p. 72). (Ómissis propia).

En la doctrina española, el tratadista Nieto, A. (2002), al referirse sobre la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, lo hace en los términos siguientes:

*“(...) En el Principio de todo Derecho están una Potestad y un Ordenamiento. Y, cabalmente, porque existen una potestad administrativa sancionadora y un ordenamiento jurídico administrativo sancionador, es por lo que puede hablarse con propiedad de un Derecho Administrativo Sancionador. (...)”*

*(...) la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forma parte de un genérico <ius puniendi> del Estado”. (p. 80). (Ómissis propia).*

De las nociones conceptuales arriba expresadas, se entiende que el *ius puniendi*, poder único y superior del Estado, es ejercido por la Administración Pública y, ésta a través de la facultad que le ha sido otorgada, puede imponer sanciones a sus administrados, cuando éstos, en su actuación frente a la Administración, vulneren, omitan o quebranten las normas jurídicas preestablecidas. Sin embargo, la Potestad Sancionatoria de la Administración, no solo se limita a la restricción de los derechos y libertades de los particulares mediante la imposición de sanciones; sino también se extiende a los fines de prevenir la comisión de hechos, considerados como ilícitos administrativos.

Apegada a este mismo orden de ideas, podemos citar a la ex-presidenta de la extinta Corte Suprema de Justicia Venezolana, Dra. Cecilia Sosa Gómez (1996), quien, al referirse al objetivo fundamental de la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, precisa:

*“El ejercicio de estas potestades en el contexto constitucional viene a limitar el ejercicio de los derechos individuales, a los que el Estado sobrepone un interés público y social. Por ello, **el objetivo primordial de la actividad administrativa represiva, no es la sanción es sí misma, sino evitar que el daño se produzca.** De allí, que esta actividad tiene dos fases: una primera fase preventiva; que consiste en evitar el riesgo, y una segunda fase: estrictamente represiva que consiste en la imposición de la sanción. Por ello, insistimos, **el objetivo y fin fundamental de la actividad represiva** [potestad sancionatoria] **es la de prevenir un daño a los intereses o bienes públicos”.** (p. 191). (Énfasis añadido).*

Por su parte, la autora Irigoyen, M., (2006), afirma que, *la Potestad Sancionadora se funda en la competencia que tienen las autoridades administrativas para imponer sanciones por las acciones u omisiones antijurídicas. Y agrega, además, que la Potestad Sancionadora puede manifestarse como correctiva, disciplinaria y retributiva. En cuanto a la Potestad Sancionadora correctiva, es externa de la Administración y comprende a todas las personas, sean o no agentes de la misma: tiene por objeto imponer sanciones por ciertos hechos que contravienen disposiciones de la Administración y que, en lugar de estar sometidos al conocimiento de las autoridades judiciales, lo están al de aquellas que tienen a su cargo la función de controlarlo. La disciplinaria es interna a la Administración y se aplica a los agentes de ésta. Tiene su límite dentro de la misma Administración y, su objeto es determinar cómo deben sancionarse las infracciones de los agentes por acciones u omisiones en el ejercicio de sus*

*funciones. Por último, la sanción “retributiva” busca recuperar la cantidad perdida, o dejada de percibir en condiciones normales. (p. 136).*

## **II. Referencia histórica de la evolución de la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública.**

La Potestad Sancionatoria, como las demás Potestades que la Administración Pública ejerce, han pasado por procesos evolutivos en el devenir del tiempo; éstos procesos han estado estrechamente enlazados a los momentos políticos e históricos del país donde esta Potestad Sancionadora se desarrolle, se ejerza.

Así, la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, ha transitado un recorrido histórico que va, desde el Estado Absolutista hasta llegar al actual Estado de Derecho.

En este sentido, tratadistas y autores especializados en la materia de Derecho Administrativo, han ilustrado desde sus perspectivas, este transitar de la Potestad Sancionatoria del Estado; a continuación, citaremos lo dicho por autores Españoles y Venezolanos.

Comenzaremos, entonces, por citar al Tratadista Español Alejandro Nieto (2002), quien refiere que: “Durante el siglo XIX surgieron en diversos países europeos, vías muy diversas a la hora de regular la Potestad Sancionadora de sus Administraciones Públicas. Esta Diversidad de regímenes se debe a la distinta recepción e interpretación del Principio de Separación de Poderes [Tesis de Montesquieu] que en cada país tuvo lugar. (...) De esta manera, en Francia y Alemania, se procedió a una radical jurisdiccionalización de la Potestad Sancionadora, en cuanto que, su ejercicio fue encomendado a los Tribunales; mientras que en otros países, como Suiza, Austria y España, el mismo principio de la separación constitucional de poderes, en modo alguno impidió a la Administración ser titular de una Potestad Sancionadora propia, que incluso, y de aunque fuera excepcionalmente, podía ejercer casi con absoluta impunidad”. (p. 49).

En este mismo sentido histórico, el destacado autor Venezolano, José Peña Solís (2005), expresa: “en efecto, la Doctrina afirma, que la transferencia de ese enorme poder a la Administración Pública, no solo implicaba la imposición de penas pecuniarias, sino también penas corporales, no obstante de haber sido superadas históricamente el Estado Absoluto, en el que se impuso una tesis, favorecida sin dudas por la concentración de poderes en el monarca, y desde luego por el privilegio de éste de su no sujeción a las leyes, que postulaba la existencia de un poder, casi natural de

policía, el cual reposaba en la Administración Pública, y le permitía realizar actos, coactivos o no, para impedir o prevenir la realización de males y peligros a los miembros de la comunidad, y para lograr el bienestar y felicidad de los súbditos.” (p. 33).

Prosigue el autor Peña Solís (2005), expresando: “Es fácil entonces imaginarse que la admisión de ese supuesto poder de policía, absolutamente al margen del principio de legalidad, vertebrador naciente del Estado de Derecho (...), sirvió de fundamento para que la Administración Pública ejerciese ‘válidamente’ la potestad represiva, la cual, teóricamente debía ser una competencia, exclusiva y excluyente del Poder Judicial, **pudiendo** (sic.) imponer todo tipo de sanciones de las que hoy denominamos administrativas, incluyendo penas corporales, so pretexto de la preservación del orden público, las cuales obviamente van a crecer en número y modalidad en la medida que la Administración va asumiendo nuevos cometidos (...).

De esta manera el ejercicio de la Potestad sancionatoria, por parte de los órganos administrativos consolida una práctica que conduce, debido a su permanencia en el tiempo, a admitirla como válida (...), pese a que tal vez, por mantener formalmente la vigencia del Principio de Separación de Poderes, no encontraba recepción en las Constituciones. Esta Potestad Sancionatoria, de por sí arbitraria, por no contar con respaldo constitucional,

conducía a que su ejercicio estuviese absolutamente desvinculado de cualquier tipo de garantías ciudadanas, a diferencia de lo que sucedía cuando los jueces ejercían la potestad represiva, los cuales estaban obligados a respetar el principio de legalidad.” (p. 34).

Dentro del orden de las ideas anteriores, el tratadista español, Nieto, A. (2002), sostiene que la Potestad Sancionadora de la Administración: “Tradicionalmente venía siendo considerada como una emanación de la Policía y desde allí se ha ido evolucionando hasta llegar a la tesis que hoy es absolutamente dominante, a saber: la potestad administrativa sancionadora, al igual que la potestad penal de los Jueces y Tribunales, forma parte de un genérico <<*ius puniendi*>> del Estado”. (p. 80).

Dicho esto, el autor Peña Solís (2005), en este mismo sentido y de modo concluyente, continúa afirmando: “(...) Independientemente de las posiciones teóricas en que puedan colocarse los juristas y en general los ciudadanos, debe admitirse que la Potestad Sancionatoria de la Administración ‘llegó para quedarse’, y pretender suprimirla en los actuales momentos (...) parece un contrasentido, máxime si se tiene en cuenta que casi todos los países que daban verdadera aplicación al principio de separación de poderes, al conferir el monopolio de la potestad punitiva a los Tribunales, se vieron en la necesidad, mediante la figura de la ‘despenalización’, de atribuirle a la

Administración potestad sancionatoria. (...) La Potestad sancionatoria de la Administración Pública es una realidad, al punto que la mayoría de los países han optado por constitucionalizarla (...), después de haberse producido un tránsito muy lento hacia la idea de que la actuación punitiva de la Administración Pública, debía estar rodeada de ciertas garantías, moduladas sobre la base del esquema conceptual en el que reposa el principio de legalidad penal. Fue, entonces, precisamente ese proceso lento de otorgamiento de esas garantías a los ciudadanos, y de reconocimiento por parte de los órganos jurisdiccionales, lo que condujo a la constitucionalización de la potestad sancionatoria de la Administración Pública". (p. 35).

En el marco de las referencias históricas que, de la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, ya se han expuesto por los autores citados; encontramos que el autor Rojas-Hernández, J. (2004), citando al tratadista español, Parada, R. (1997), sobre el tema *in comento*, expresa lo siguiente:

*"En el Derecho comparado [existen] diversas posiciones que van desde la división absoluta de poderes, hasta países en los que se mantiene la tradición jurídica de un cierto poder sancionador de la Administración, pasando por aquellos que han evolucionado de la primera a la segunda posición, a través de leyes despenalizadoras que al tiempo han procedido a una codificación de las reglas y principios aplicables a esa nueva actividad administrativa.*

*En tal sentido, un considerable número de leyes administrativas tipifican infracciones a su normativa, al tiempo que atribuyen, a la Administración Pública la potestad de aplicar sanciones administrativas. No obstante, advierte que la potestad sancionatoria de la Administración fue considerada, en sus inicios, no acorde al principio de la división de los poderes públicos y, por ende, contrario al monopolio represivo de los jueces.” (...). (p. 34).*

*(...) “En algunos ordenamientos jurídicos (...), se llevaron a cabo importantes operaciones legislativas de despenalización de determinadas conductas que permitió dotar a sus respectivas Administraciones de amplios poderes represivos, operaciones que se han acompañado de una regulación material y procedimental de la actividad Sancionadora de la Administración. Como causa de ese nuevo protagonismo punitivo del Estado se ha señalado la incapacidad del sistema judicial penal para enfrentarse al crecimiento de los ilícitos sancionados. Aún así, el sistema penal se mantiene presente en ése sistema administrativo sancionador, pues muchas de sus reglas sustanciales y procesales se aplican a la actividad administrativa y, esa actividad sancionadora de la Administración es controlada judicialmente por los jueces penales (...).” (p. 36).*

Sobre este mismo punto, pero visto desde la perspectiva del bien jurídico protegido, el autor De Grazia Suárez, C., ([www.badellgrau.com](http://www.badellgrau.com))<sup>1</sup>, afirma:

*“La Doctrina del Derecho Administrativo Sancionador se fundamentó, en sus orígenes, en la distinta naturaleza del bien jurídico protegido por los jueces penales, y del bien jurídico que resguardaba la Administración al ejercer el *Ius Puniendi*.*

*Se sostenía, en efecto, que mientras el derecho penal protegía el orden jurídico o el quebrantamiento de los bienes jurídicos*

---

<sup>1</sup> En su monografía “Derecho de los Particulares en los Procedimientos Administrativos Sancionatorios (Adaptado a la Constitución de 1999)”.

*individuales, el derecho penal administrativo entraba en juego ante el quebrantamiento de un fin administrativo (bien común). El derecho penal -afirmaba aquella doctrina- tiene por misión reprimir infracciones consideradas violatorias de deberes morales, mientras que el derecho penal administrativo sólo procura eliminar las trabas para la realización del bien público, siendo la pena una reacción de la administración contra el particular que no colabora adecuadamente en sus propósitos, de modo que, aquella, la pena, nace del poder punitivo autónomo de la Administración”.*

### **III. Antecedentes y Evolución Histórica de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública en Venezuela.**

En Venezuela, no existen registros sobre la evolución histórica de la Potestad Sancionadora de la Administración Pública; ésta debe estudiarse a través de los instrumentos legales y normativos existentes desde el año 1830, *fecha en la que nuestro país se separa de la Gran Colombia e inicia el proceso de construcción del ordenamiento jurídico de la nueva nación.*

Así, lo ha expresado en una de sus obras, el autor venezolano Peña Solís (2005), según quien: “En Venezuela no existe una historiografía del Derecho, y mucho menos del Derecho Administrativo, rama esta que apenas viene a cobrar alguna relevancia a comienzo de la década de los cincuenta del siglo XX. Así, por ejemplo, no es posible encontrar ningún trabajo de investigación (...) que permita conocer la fecha cierta de la creación de la primera Cátedra

de Derecho Público o de Derecho Administrativo en nuestro país. (...) Ni siquiera es posible recurrir a textos especializados de Derecho Administrativo, porque hasta el año 1960 del siglo pasado, apenas se había escrito una obra sistemática sobre esta especialidad, eminentemente descriptiva. (...). Toda la expresión anterior, persigue justificar los pocos trazos históricos, que obedecen más (...), a un conjunto de instrumentos jurídicos de los siglos XIX y XX, que a un verdadero estudio histórico sobre la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública en Venezuela.” (p. 36 y 37).

El citado autor, prosigue señalando que “Desde la Constitución Federal de 1811 hasta la de 1961, siempre estuvo presente en todos los textos Constitucionales, el Principio de Legalidad Penal (...), con la finalidad de que el ejercicio de la potestad punitiva estuviese, al menos teóricamente, sujeto a las garantías ciudadanas, materiales y formales, derivadas del aludido principio. En cambio, en ninguna de esas Constituciones, ni siquiera indirectamente, se confirió ni el más mínimo indicio de Potestad Sancionatoria a la Administración Pública. (...). Más aún, es preciso hacer notar que en las pocas Constituciones en que figuraba [tan solo] terminológicamente la Administración Pública, en ninguna de ellas llegó a ser definida y mucho menos se fijaron sus finalidades (...), de tal manera que ni

aún en esa hipótesis resultaba posible (...) afirmar que la Administración era competente para imponer sanciones.” (p. 37y 38).

Continúa el autor, precisando: “de la argumentación anterior debe concluirse que desde 1811 hasta el 30 de diciembre de 1999, fecha en la que fue derogada la Constitución de 1961, nunca, de manera directa o indirecta llegó a conferirse en los veinticuatro textos constitucionales que rigieron en Venezuela durante ese período, la Potestad sancionatoria a la Administración Pública. Sin embargo, tal conclusión no autoriza a negar el ejercicio de dicha potestad por los órganos administrativos, por lo menos a partir de la separación de Venezuela de la Gran Colombia (1830), año en que se inicia el proceso de construcción del ordenamiento jurídico de la nueva nación, en la cual va a jugar un papel muy importante el liberalismo económico y jurídico que imperaba en Europa, se cuyo sustrato normativo (...) se va a nutrir la aludida construcción, y por consiguiente, el Principio de Separación de los Poderes, sin dudas, encontrará importante resonancia en ese proceso.” (p. 38).

Hechas las consideraciones anteriores, finalmente, Peña Solís, J. (2005), de modo conclusivo, formula la hipótesis siguiente: *“En Venezuela, de manera empírica, sin mayores discusiones doctrinarias sobre la materia, se impuso la misma tesis implantada en algunos países europeos después del*

*advenimiento del Estado de Derecho, relativa al paralelismo en el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de los órganos judiciales, la cual se les atribuye de conformidad con el principio de separación de poderes en la Constitución; y por parte de la Administración Pública, a la cual se le confiere de manera indirecta o velada, inclusive en textos legales, por supuesto sin fundamentación constitucional.” (p. 38).*

Es por ello que, de acuerdo a las consideraciones antes expuestas, se podría inferir que, en Venezuela, la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, fue expresamente reconocida a través del texto Constitucional aprobado en 1999, entiéndase, por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

## CAPÍTULO II

### DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO ORDINARIO.

#### I. Procedimiento y Procedimiento Administrativo. Definiciones.

En el estudio del presente trabajo, se nos impone como obligación, tener clara noción del significado de los términos: Procedimiento y Procedimiento Administrativo. Además, se hace necesario también, saber cuáles son los caracteres o Principios Generales del Procedimiento Administrativo Ordinario; pues, de éstos se partirá hacia la búsqueda de los Principios que han de regir en la tramitación y ejecución de los Procedimientos Administrativos de índole Sancionatorios.

En este sentido, comenzaremos por ilustrar el término procedimiento.

El Diccionario de lengua española de la Real Academia Española (2001), define el procedimiento como *“actuación por trámites judiciales o administrativos.”*

De esta definición básica del término procedimiento, nos adentramos al campo del Derecho Administrativo, encontrándonos que el jurista venezolano Araujo Juárez, J. (1993), define el término *Procedimiento* desde el punto de

vista etimológico, al expresar que proviene del verbo latino “*procedere*”, que a su vez se compone de las voces “*pro*”, prefijo que significa adelante y “*cebo*”, que denota marchar. Esta acepción etimológica viene a representar avanzar, ir adelante, dando la idea de un camino a recorrer que conduce a una finalidad determinada; un “*iter*” o secuencia que es preciso seguir para llegar a una meta, no de una sola vez, sino a través de sucesivos momentos. (p.27).

En efecto, la parte *in fine* de la definición arriba citada, nos transmite una sensación de movimiento que comienza a dibujar en nuestra mente la noción de *Procedimiento*, sea éste de cualquier naturaleza; pues, es a través de esos movimientos, fases o, de esos “*sucesivos momentos*”, que percibimos que estamos en frente de un procedimiento.

Dentro del marco conceptual expresado, prosigue señalando el autor Araujo Juárez, J. (1993), que “*para llegar a la decisión administrativa, es necesaria la instrucción previa de un procedimiento más o menos simple. Pero, por simple que sea, por mínimos que sean los trámites, los actos administrativos han de seguir, antes de su adopción, un camino o vía previamente determinados por el derecho*”. (p. 29).

Finalmente, y ya desde la perspectiva Jurídica, Araujo Juárez, J. (1993), afirma que el *Procedimiento Administrativo* “consiste en una pluralidad de actos jurídicamente regulados a priori, que guardan entre sí una relación de coordinación o concurrencia, de modo que cada uno de ellos es presupuesto de validez de los posteriores –excluido el último, naturalmente- y, estos, a su vez, condición de la eficacia de los anteriores, exceptuando también, claro está, el primero de ellos.” (p. 29).

Otra definición encontrada dentro de nuestra doctrina patria, es la escrita por el autor Lares Martínez, E. (1983), quien sostiene que el *procedimiento administrativo*, es el:

“...conjunto de actos preparatorios o de trámite que han de culminar en la decisión de la autoridad administrativa competente sobre la cuestión de fondo que le corresponda resolver”. (p. 669).

Nuestra Ley de Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), carece de una definición legal de procedimiento administrativo; no siendo ese el caso de la Ley de Procedimiento Administrativo Española (LPA)<sup>2</sup>, la cual, en su exposición de motivos, citada por los tratadistas de ese país europeo, Eduardo García De Enterría y Tomás Ramón Fernández (1993), define el *procedimiento administrativo* como el:

---

<sup>2</sup> De fecha 17 de julio de 1958, modificada por la del 2 de diciembre de 1963.

*“... cauce formal de la serie de actos en que se concreta la actuación administrativa para la realización de un fin”. (p. 437).*

Y, agregan, además, que: *“el procedimiento administrativo, no es un acto complejo, sino, más propiamente, (...) un complejo de actos, del administrado y de la Administración, de diverso valor todos ellos, aunque con sustantividad jurídica propia, sin perjuicio de su carácter instrumental y respecto de la resolución final.”* (p. 438). (Ómissis propia).

En este sentido, el jurista venezolano Brewer-Carías, A. (2003), en la introducción de su obra *“Principios del Procedimiento Administrativos en América Latina”*, advierte que la legislación Española ha influido en toda Latinoamérica, haciéndolo también en la redacción de la Ley de Procedimientos Administrativos Peruana (2001); la cual, en su artículo 29, define el procedimiento administrativo, en los siguientes términos:

*“Conjunto de actos y diligencias tramitados en las entidades, conducentes a la emisión de un acto administrativo que produzca efectos jurídicos individuales o individualizables sobre intereses, obligaciones o derechos de los administrados.”*

Desde una perspectiva un poco más completa, el profesor Rafael Badell Madrid (1998), en su obra *Régimen de Control Fiscal*, expone:

*“El Procedimiento Administrativo se ha concebido como un mecanismo que tiende a garantizar, por una parte, el actuar eficiente de la Administración, y de la otra, la seguridad jurídica de los administrados cuyos derechos e intereses puedan verse afectados como consecuencia de la actividad de esa Administración; y es, precisamente, esta segunda característica, la que impone como una ineludible obligación, el cumplimiento de un procedimiento administrativo destinado a la formación de la voluntad administrativa requerida para la ejecución de una norma atributiva de competencia ”. (p. 189).*

Complementando lo antes dicho, los autores españoles Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (1993), ya citados, definen al procedimiento administrativo, como:

*“una garantía de la posición jurídica del administrado (...), en tanto que supone que la actividad de la administración tiene que canalizarse obligadamente a través de unos cauces determinados como requisito mínimo para que pueda ser calificada de actividad legítima”. (p. 432).*

Finalmente y en el orden de las definiciones de procedimiento administrativo ya expresadas, el autor venezolano, De Pedro Fernández, A. (1994), precisa:

*“El procedimiento administrativo está informado por una serie de reglas generales y absolutas que, en frases de Moles Caubet, constituyen <el eje del procedimiento> y conforman los llamados Principios Generales del Procedimiento Administrativo, cuyo origen ha sido diverso. En la mayoría de los casos, provienen de normas Constitucionales; en otros, como en Francia, derivan de la Jurisprudencia de órganos como el Consejo de Estado, que se imponen tanto en el orden jurisdiccional como en el administrativo. Tales principios <condicionan la actuación en el*

*procedimiento administrativo, confiriéndole a los interesados en el mismo, una suma de verdaderos derechos subjetivos públicos>.” (p. 11).*

En concordancia con las afirmaciones efectuadas *supra*, resulta oportuno añadir lo expresado por los tratadistas españoles García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (1993), quienes refieren que el administrado -particular o funcionario- no siempre se encuentra ante la Administración en una situación de pasividad, sino que también, es titular de situaciones jurídicas activas, de derechos e intereses, ejercitables frente a los entes públicos; y, cuando estos entes públicos actúan, pueden llegar a lesionar los derechos o intereses inherentes a los administrados. Por ello, se hace necesario, establecer un sistema que asegure las garantías que permitan una defensa de los derechos e intereses individuales o particulares del administrado. Se trata entonces, de asegurar la sumisión de la Administración al Derecho, de hacer efectivo y operante el principio de legalidad y su sanción (...).

A esta idea, responden una serie de técnicas, cuya existencia y correcto funcionamiento, constituyen una, de otras tantas garantías, de la posición jurídica del administrado. (p. 431).

Dentro de este contexto, prosiguen los autores, citando la exposición de motivos de la Ley de Procedimiento Administrativo española (LPA), la cual, expresa que: *“la necesaria presencia del Estado en todas las esferas de la*

*vida social exige un procedimiento (...) que permita dar satisfacción a las necesidades públicas sin olvidar las garantías debidas al administrado, en cumplimiento de los principios consagrados en la Constitución". (p. 433).*

## **II. Referencia a los Principios del Procedimiento Administrativo Ordinario. Clasificación Doctrinaria y Legal.**

En la Doctrina, sea ésta extranjera o patria, existen varias obras dedicadas exclusivamente al estudio detallado del Procedimiento Administrativo Ordinario y, en consecuencia, muchas de estas obras contemplan diversas clasificaciones de los Principios que rigen o deben regir, en la tramitación y ejecución de este tipo de Procedimiento Administrativo general u ordinario.

Para el autor Venezolano, Antonio De Pedro Fernández (1994), como ya se ha expresado, el procedimiento administrativo está informado por una serie de reglas generales y absolutas que constituyen el *eje* del procedimiento, conformando los llamados Principios Generales del Procedimiento Administrativo.

Estos principios, vienen a condicionar la actuación de la Administración Pública en los procedimientos administrativos, confiriéndoles a los

interesados en el mismo -particulares, administrados o funcionarios-, una suma de verdaderos derechos subjetivos públicos.

Con la finalidad de ilustrar lo antes dicho, de seguidas pasaremos a esbozar dos clasificaciones que, sobre los Principios del Procedimiento Administrativo se han realizado, tanto por la Doctrina extranjera, como por la Doctrina Patria.

Fundamentados en la Ley de Procedimiento Administrativo española (LPA), los tratadistas Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández (1993), desarrollan una clasificación doctrinaria de los principios del procedimiento administrativo general u ordinario, de la forma siguiente:

**a) Carácter contradictorio del procedimiento administrativo.**

Referido al derecho fundamental que tienen todos los interesados a participar en el procedimiento; es decir, la posibilidad de que se hagan valer los distintos intereses en juego y de que estos intereses sean adecuadamente confrontados en presencia de sus respectivos titulares, antes de adoptar una decisión definitiva. (p. 452).

**b) Principio de la economía procesal.**

Este principio refiere, que la actuación administrativa se debe desarrollar con arreglo a normas de economía, celeridad y eficacia; directrices estas, que según citan los autores de la Ley de Procedimientos Administrativos Española, se conciben más que enunciados pragmáticos (...) al habilitar a la Administración de una vez, para que siempre adopte medidas que repercutan economía, celeridad y eficacia de los servicios. Así, según lo dispuesto en el artículo 29.2 de la citada Ley, ordenó que el principio de la economía, *'servirá también de criterio imperativo para resolver cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de las normas de procedimientos'*. (p. 454).

**c) Principio *in dubio pro actione*.**

Este principio conserva estrecha relación con el principio anterior [economía procesal] y refiere que, el procedimiento administrativo ha sido concebido como un cauce ordenado capaz de garantizar la legalidad y el acierto de aquélla dentro del más absoluto respecto a los derechos de los particulares. Esto quiere decir que, en caso de dudas en la ejecución del procedimiento, éste deba resolverse en el sentido más favorable para la continuación y total conclusión del mismo. Dicho de otro modo, obliga a la Administración a atenerse en todo caso a la interpretación de las normas en el sentido más

favorable a la eficacia de los derechos fundamentales del administrado. (p. 458).

**d) Principio de la oficialidad.**

Esto quiere decir que sin perjuicio de la intervención activa de los interesados [administrados, particulares o funcionarios], que resulta del carácter contradictorio del procedimiento administrativo; la Administración está específicamente obligada a desarrollar la actividad que sea necesaria para llegar a la decisión final, sin necesidad que sea excitada en este sentido por los particulares, a diferencia de lo que ocurre en el ámbito de la jurisdicción civil, donde por regir el principio dispositivo, se entiende que el proceso es cosa de las partes, de quienes depende, en consecuencia, su consecución. (p. 458).

**e) Exigencia de Legitimación.**

La exigencia de Legitimación implica una selección, entre el conjunto de la colectividad, de uno o varios ciudadanos, a los que refiere la Ley [de procedimientos administrativos española] de modo exclusivo la posibilidad misma de promover un procedimiento. En este sentido, la citada Ley, en su artículo 68, dispone: *'Los procedimientos podrán iniciarse de oficio o a solicitud de persona interesada'* y participar activamente en su

desenvolvimiento ulterior mediante el ejercicio de los derechos que, sólo a ellos y no a lo demás ciudadanos, se reconocen.

Dentro del ejercicio de estos derechos, tenemos que los Administrados pueden solicitar actos de instrucción adecuados; formular alegatos en cualquier momento; proponer, practicar y presenciar pruebas; tomar vistas del expediente ya instruido; derecho a la notificación personal de los actos y resoluciones que se dicten; recurrir a dichos actos o resoluciones, etc. (p. 461).

**f) Principio de la imparcialidad en el procedimiento administrativo.**

Como ya se ha notado, la Administración reúne en el procedimiento administrativo la doble condición de juez y parte, razón por la cual, este principio de imparcialidad, característico del proceso, resulta relativizado en cierta medida. Sin embargo, las normas constitucionales obligan, no solo a la Administración, sino también al propio legislador, a la hora de regular los distintos tipos de procedimientos, a asegurar, mediante técnicas orgánicas, funcionales o de ambos tipos, la mayor imparcialidad posible. (p. 464).

**g) Principio de la Transparencia.**

La transparencia en la actividad de la Administración, viene dada por la posibilidad de que los interesados en el procedimiento tengan el derecho de

consultar o manejar cuantos documentos, informes y resoluciones haya podido dictar aquélla con respecto a este. Ello garantiza no sólo la crítica pública de su actuación, sino también la adecuada preparación del ejercicio de los propios derechos y el control ulterior de las decisiones administrativas que puedan adoptarse en relación a dicho ejercicio, aspectos éstos para lo que es esencial la disponibilidad de una información fehaciente y completa del comportamiento de la Administración en casos semejantes. (p. 469).

#### **h) Principio de la gratuidad del Procedimiento Administrativo.**

Refiere a la gratuidad del procedimiento y según lo expresado por los autores, en España, los antiguos Reglamentos Ministeriales conferían el carácter gratuito al procedimiento administrativo, sin embargo la Ley de Procedimientos Administrativos -de éste país-, no lo hizo, pero de todas formas, el principio sigue teniendo valor informador general; es decir, se sigue aplicando, aunque con ciertas variaciones. (p. 470).

Vista la clasificación doctrinaria anterior, la cual también es compartida por la doctrina Patria, nos corresponde trasladarnos al campo legislativo, entiéndase, a nuestra Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), en cuyo texto se establecen los principios que van a regir la actuación

de la Administración Pública y, en tal sentido, es preciso comenzar con lo dispuesto en su artículo 30, a saber:

*“La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad (...)”.*  
(Ómissis propia).

Esto se reafirma, cuando Ley Orgánica de la Administración Pública (2001), en su artículo 12, dispone:

*“La actividad de la Administración Pública se desarrollará con base a los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. (...)”.* (Ómissis propia).

Con base a lo dispuesto en los artículos precedentemente citados, éstos Principios son los que se erigen, como los principios rectores del procedimiento administrativo ordinario, los cuales en este mismo orden pasaremos a desarrollar.

### **1. Principio de la Economía.**

En palabras del jurista venezolano Brewer-Carías, A. (1999), puede considerarse, que la idea central de este principio, radica en que los procedimientos se establecen para resolver los asuntos y no para dilatarlos. Agrega además, que lamentablemente, la distorsión que ha sufrido el

procedimiento civil, manipulado por abogados y jueces inescrupulosos, ha llevado a considerarlo como un instrumento de dilación y no como un instrumento de solución de problemas. (p. 245).

Prosigue el Jurista señalando que: “La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, afortunadamente, esta imbuida por el principio de la economía procesal, es decir, por la necesidad de que se decida administrativamente con celeridad y economizando lapsos. Por lo tanto, la ley prescribe formas para que se manifieste adecuadamente la voluntad de la Administración, para que se dicten actos y no para dilatar las decisiones”. (p. 246).

Advierte también, que el principio de economía procesal, está formulado de un modo general en el contenido del artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), cuando dispone, tal y como ya se ha citado, que la *Actividad Administrativa se desarrollará con arreglo a los principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.*

Sin embargo, este principio de la economía procesal, se encuentra disperso dentro de otras normas de la LOPA, entre las que pueden destacarse las que contemplan la necesidad de que el funcionario público adviertan de una sola vez, a los particulares, las fallas o deficiencias que observaren en sus

solicitudes o peticiones, a los efectos de que sean subsanadas. Estas normas, sin duda, contribuyen a agilizar los procedimientos administrativos. Un ejemplo de este tipo de norma, puede ser el artículo 5 de la LOPA, el cual establece que, en aquellos casos de peticiones de los particulares, *que no requieran sustanciación, deberán ser resueltos dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación*; asimismo, impone el deber para la Administración, de *informar al interesado y por escrito, sobre la omisión o incumplimiento de algún requisito, dentro de los cinco (5) días siguientes a su presentación*. (p. 246).

En estrecha relación con el artículo anterior, el principio de economía, también se encuentra presente en el artículo 45 de la LOPA, cuando al regular la recepción de documentos por parte de la Administración, impone la obligación a los funcionarios de *advertir a los interesados de las omisiones y de las irregularidades que observen, pero sin dejar de recibirlas*; lo cual redundará, en un beneficio de economía procesal, a favor del administrado interesado. (p. 247).

Adicionalmente a lo expuesto, el autor Leal Wilhelm., S. (2002), afirma que el principio de la economía *“ha sido interpretado en su vertiente procesal, y por tanto, como base para la valoración de los vicios de forma del procedimiento, evitando reposiciones inútiles y como la base de la*

*simplificación procedimental. (p. 31). Pero el artículo 30 de la LOPA, predica esta característica no del procedimiento, sino de la actividad administrativa; por tanto, podemos entender que este [principio] nos exige [optimizar] la utilización de los recursos escasos y limitados para satisfacer los cometidos estatales. Esto exige tomar en cuenta los costos de toda actividad emprendida o procedimiento iniciado. [Pues], los recursos que se ocupan para un procedimiento dejan de estar disponible para otro procedimiento. (...) Lo que exige comparar los beneficios 'sociales' del procedimiento iniciado con los costos que éste impone no sólo al Estado sino a la sociedad, al influir sobre los recursos disponibles.” (p. 32).*

En el orden de las ideas anteriores, concluye autor Leal Wilhelm, S. (2002), expresando: *“Para iniciar un procedimiento, un ente público, aún si tiene conocimiento de una infracción, debe decidir en qué casos sería preferible ocupar los recursos, tomando en cuenta las posibilidades de éxito de la acción y la seriedad de la violación de la Ley. (...) El ignorar estos factores e iniciar simultáneamente demasiados procedimientos traerá como consecuencia que ninguno avance y se acumulen expedientes que nunca se deciden”*; lo cual iría en desmedro de los derechos y garantías de los interesados. (p. 34).

## **2. Principio de la Eficacia.**

El segundo de los principios del procedimiento administrativo enunciados en el artículo 30 de la LOPA, es el Principio de la Eficacia; el cual, en palabras de Leal Wilhelm., S. (2002), puede ser entendido como *la realización del procedimiento con el máximo ahorro de tiempo y con el máximo rendimiento. En definitiva, eliminar trámites y formalidades innecesarias para la consecución del fin del procedimiento: el acto definitivo.* (p. 20).

El Principio de la eficacia, impone a la Administración el deber de actuar eficazmente en el procedimiento, ya que esta directamente relacionada con la productividad y con la racionalidad administrativa; en consecuencia, la LOPA, establece una serie de normas que conducen o debieran conducir a la racionalidad administrativa, a los fines de procurar una actuación clara de la Administración en conexión con un procedimiento claramente establecido y, para que el particular sepa a qué atenerse frente a la Administración. Pues, en efectos, muchas veces, la ineficacia de la administrativa se deriva de la falta de información existente, tanto de parte del funcionario como del particular. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 248).

En este sentido, Leal Wilhelm., S. (2002), refiere que: “La eficacia en el procedimiento administrativo es una exigencia tanto del interés público como un derecho del particular [pues], por un lado, el interés público debe ser

servido con rapidez, incluso con urgencia (...), y por el otro, el derecho del particular exige decisiones rápidas.” (p. 25).

Del principio de la eficacia, se derivan otros principios que la LOPA impone a la actuación de la Administración Pública, instándola a ser más eficaz. Estos principios son: el de la Uniformidad de los documentos y expedientes, el de la Racionalidad, el Principio de la Información, el Principio de la Unidad y el Principio de la Certeza; los cuales, referiremos a continuación.

**- Principio de la Uniformidad de los documentos y de los expedientes.**

Encuentra su fundamento en el artículo 32 de la LOPA, el cual refiere que:

*“Los documentos y expedientes administrativos deberán ser uniformes de modo que cada serie o tipo de ellos obedezca a iguales características. (...)”.*

Esta uniformidad documental va a provocar, sin dudas, una uniformidad de la acción administrativa. Por ello, la Uniformidad contribuirá a la eficacia, ya que los particulares sabrán qué hacer y a qué atenerse en cada caso, y los funcionarios no tendrán que perder innumerables horas subsanando fallas e informando a los administrados. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 248).

**- Principio de la Racionalidad.** Este principio también encuentra su asidero en el artículo 32 de la LOPA, el cual, en su parte *in fine* impone a la Administración, racionalizar *sus sistemas y métodos de trabajo* y vigilar su

*cumplimiento*; al tiempo que la insta a adoptar *las medidas y procedimientos más idóneos* para el logro de tal fin.

- **Principio de la Información.** Otro principio derivado del principio de la eficacia, es el principio o derecho a la Información; el cual viene impuesto por la LOPA y se traduce en la obligación que tiene la Administración de informar adecuadamente a los particulares la organización administrativa. Así, el artículo 33 de la Ley, establece que: *“Todas la entidades públicas sometidas a la presente Ley, prepararán y publicarán en la Gaceta Oficial correspondiente, reglamentos e instrucciones referentes a las estructuras, funciones, comunicaciones y jerarquías de sus dependencias, asimismo en todas las dependencias al servicio público, se informará a éste por los medios adecuados, sobre los fines, competencias y funcionamiento de sus distintos órganos y servicios. Igualmente informarán a los interesados sobre los métodos y procedimientos en el uso de la tramitación o consideración de su caso.”*

Esta disposición legal, tiene por finalidad que el particular sepa qué es lo que realmente debe hacer, a dónde y ante quién debe dirigirse, qué debe llevar, etc..., a los fines de evitar pérdidas de tiempo, al tratar de responder estas interrogantes.

- **Principio de la Unidad.** Éste principio, básicamente está referido a la integridad o unidad física del expediente administrativo que sustancie la Administración y, se encuentra expresado en los artículos 31 y 51 de la LOPA. Los cuales disponen, en primer lugar, que de todo asunto que se lleve ante la Administración debe formarse un expediente y ese expediente debe mantener su unidad hasta que se produzca la decisión respectiva, aunque deban intervenir en este procedimiento, varios organismos, oficinas públicas, Ministerios o Institutos autónomos. Asimismo, el artículo 51 exige que, una vez iniciado el procedimiento, cualquiera que éste sea, deberá procederse a abrir un expediente, en el cual se recogerán todas las tramitaciones que dé lugar el asunto.

La regulación de esta unidad del expediente por la LOPA, busca corregir viejas situaciones presentadas en la Administración pública venezolana, relacionadas con la existencia de “expedientes paralelos” sobre un mismo caso: uno que se mostraba y otro que utilizaba para resolver el asunto.

En este sentido, el artículo 59 *ejusdem*, otorga (más bien reconoce) a los particulares, el derecho de acceso a su expediente, de examinarlo y leer todo lo que éste contenga, no sólo una parte del mismo. Por tanto, este principio de la Unidad -del expediente- va a ser una condición real para garantizar el

derecho a la defensa que le asiste al particular. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 250 y 251).

**- Principio de la Certeza.**

Dentro del mismo principio de la eficacia, finalmente nos encontramos con el principio de la certeza, que se viene a configurar a través de las normas establecidas en la LOPA que regulan todo lo concerniente a la recepción de documentos. En efecto, los artículos 44 y siguientes del referido texto normativo, pretenden establecer principios generales para toda la Administración en cuanto a la recepción, recibo y registro de los documentos que se presenten ante ella, lo cual, tiene influencia en la decisión de los asuntos; Decisión esta, que se debe dar de acuerdo al orden en se han presentado y que conste en el registro del documento\*.

El Registro, en consecuencia, le otorga al administrado y a la Administración, la certeza tanto de lo recibido documentalmente, como de la oportunidad en la cual se recibe por la Administración. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 252).

---

\* Ver también, artículo 34 LOPA.

### 3. Principio de la Celeridad.

El principio de la celeridad es otro de los principios generales del procedimiento administrativo y cuenta con varias manifestaciones, que podríamos resumir básicamente en: la actuación de oficio de la Administración y las decisiones en serie.

- **La actuación de oficio.** En beneficio de la celeridad, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, consagra la posibilidad de que la Administración actúe de oficio, estableciendo inclusive la responsabilidad de ésta en la sustanciación y dirección del procedimiento. En esa forma, el procedimiento no queda iniciado ni conducido por la sola instancia del interesado, sino que la Administración, de oficio, tiene tanto el poder como la obligación de actuar.

De esta forma, podemos ubicar dentro del principio de la celeridad, todo aquellos casos en los cuales la Administración debe actuar de oficio. Un ejemplo de ello, sería lo dispuesto en el artículo 48 de la LOPA, al establecer que *el procedimiento se iniciará a solicitud de parte interesada, mediante solicitud escrita, o de oficio. En el segundo caso [de oficio], la autoridad administrativa competente o una autoridad administrativa superior ordenará la apertura del procedimiento (...)*”.

En este mismo sentido y como otra expresión más del la actuación de oficio por parte de la Administración, está la sustanciación del procedimiento, ya que por mandato expreso de la Ley (Artículo 53 LOPA), la Administración, de oficio o a instancia del interesado, deberá cumplir con todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo de su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites. Por lo tanto, el impulso procesal no es solo un asunto de los particulares interesados en el mismo, sino que es responsabilidad de la Administración no dejar que el procedimiento se paralice. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 253).

- **Decisiones en Serie.** Otra manifestación del principio de la Celeridad Administrativa, se configura en aquéllos casos en los que la Administración debe tomar decisiones en serie, es decir, cuando se trata de decisiones que son iguales, repetitivas y similares. En estos casos, la LOPA -precisamente, en aras de la celeridad- establece en su artículo 35, la posibilidad para los órganos de la Administración, de utilizar procedimientos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifiquen; siempre que no se lesionen las garantías jurídicas de los interesados.

#### **4. Principio de Imparcialidad.**

El principio de la Imparcialidad, en palabras de Leal Wilhelm, S., (2002), es *el derecho [que tiene el administrado], a que la decisión sea tomada por un*

*órgano sin preferencias preestablecidas e injustificas a favor de una de las partes; [en consecuencia], es consubstancial al derecho al debido. (p. 37).*

En similares expresiones sobre el Principio de Imparcialidad, Badell Madrid, R., (1998), afirma que *“Es un principio general del derecho administrativo formal que exige la independencia y objetividad del órgano que va a dictar un acto capaz de alterar la esfera jurídica de los administrados. [Por lo tanto] La Administración no debe estar predispuesta, ni a favor ni en contra de ninguna de las partes que intervienen en el procedimiento administrativo, por razones ajenas a la esfera de los intereses que se debaten en el marco del procedimiento”.* (p. 198).

Agrega además, el citado autor, que *“la imparcialidad supone que el órgano sustanciador o el que decide el procedimiento, no esté vinculado a los interesados en el procedimiento, o no este dirigido por interese personales o ajenos que puedan desviarlo de un recto cumplimiento de sus funciones. Así, el principio de imparcialidad supone un doble beneficio: para el administrado, constituye una garantía de que su caso fue tratado con objetividad y, para la Administración, quien puede resultar perjudicada cuando sus órganos deciden con arreglo a consideraciones extrañas al interés general”.* (p. 198).

Finalmente, Badell Madrid, R. (1998), precisa que *“El principio de Imparcialidad, se encuentra íntimamente vinculado con el principio de Igualdad [de las partes], que prescribe una participación en condiciones de igualdad para todos los interesados que intervienen en el procedimiento administrativo. (p. 198)*

Por su parte, la ex-magistrada Rondón, H. (2001), afirma que el principio de Imparcialidad exige una posición equidistante de la Administración frente a los distintos sujetos que intervienen el proceso, en el sentido que no se incline hacia alguno de ellos en base a circunstancias extrañas a los intereses que ella tutela. (p. 93).

El Principio de imparcialidad encuentra su fundamento Constitucional en la parte *in fine* del ordinal 3º del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, al expresar:

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

*(...)*

*3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable determinado legalmente por un tribunal competente, independiente e imparcial establecido con anterioridad. (...).” (Ómissis propia).*

Asimismo, el principio de imparcialidad, encuentra una de sus manifestaciones, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual, en sus artículos 36, 37, 38 y 39 establece y regula la obligación que tienen los funcionarios al servicio de la Administración Pública, de inhibirse del conocimiento de los asuntos en los cuales puedan tener interés o en los cuales tuvieran amistad íntima o enemistad con las personas interesadas, o hubiesen manifestado previamente su opinión en el mismo, o tengan alguna relación de servicio o de subordinación con las personas interesadas en el asunto.

La inhibición es, en efecto, es una garantía de imparcialidad.

La Ley Orgánica de la Administración Pública también consagra este principio como base del desarrollo de la actividad administrativa en los siguientes términos:

*Artículo 12. “La actividad de la administración pública se desarrollará con base en los principios de economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza. (...)” (Ómissis propia).*

## **5. Principio del Formalismo.**

El Principio del Formalismo, deriva del hecho de que la Ley de Procedimientos Administrativos ostente la categoría *Ley Orgánica*; esto

quiere decir, que no será el arbitrio del funcionario el que va a determinar cómo debe seguirse el procedimiento, sino que es la Ley, la que prescribe una serie de formas, lapsos y trámites, que deben cumplirse para que el acto administrativo sea válido. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 243).

El formalismo, es entendido entonces, como la obligación que la Ley le impone a la Administración, de *sujetar* su actividad a requisitos, trámites en ella prescritas, antes de la exteriorización de su voluntad. Voluntad que sólo puede formarse a través del procedimiento.

Al seguir un *rito* preestablecido, el particular puede prever cuál sería la próxima actuación de la Administración, dándole la oportunidad de preparar su defensa. (Leal Wilhelm, S., 2002, p. 40).

En este sentido, el principio de la Formalidad lo encontramos definido en el Artículo 1, de la LOPA, cuando prescribe que *la Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada, ajustarán su actividad a las prescripciones de la Ley*; dicho de otro modo, ajustarán su actuación a las formalidades legales establecidas por el texto legal.

Por otra parte, el principio del formalismo se deduce también de lo dispuesto en el ordinal 4 del artículo 19 de la LOPA, cuando sanciona con vicio de nulidad absoluta, aquellos actos dictados con prescindencia total y absoluta

del procedimiento legalmente establecido; por lo tanto, si existe un procedimiento legalmente establecido, la Administración debe cumplirlo y esta obligada a ajustarse a él; si actúa con prescindencia total y absoluta del procedimiento, el acto dictado será nulo de nulidad absoluta, por lo que no puede producir efectos jurídicos y puede ser revocado en cualquier momento.

El formalismo, también conlleva la obligación de la Administración y la de sus funcionarios, de ajustarse a las formas, originando su violación, la responsabilidad del funcionario, por una parte y, por la otra, el derecho del particular de reclamar contra las mismas en vía administrativa. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 244).

Finalmente, debe acotarse que la formalidad no solo debe ser observada por la Administración, sino también por los particulares, quienes deben actuar ajustándose a las formas, especialmente en materia de lapsos. (Brewer-Carías, A., 1999, p. 245).

## **CAPÍTULO III**

### **DE LOS PRINCIPIOS DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONATORIO EN VENEZUELA.**

#### **I. Notas definidoras del Procedimiento Administrativo Sancionatorio.**

La legislación venezolana no contiene una definición de Procedimiento Administrativo Sancionatorio, vacío conceptual éste que también está presente en la legislación Española; sin embargo, la doctrina de ambos países ha sido unánime al afirmar que el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, constituye una garantía jurídica para el Administrado, en virtud de la obligación que tiene la Administración Pública de observar un procedimiento formal al ejercer su potestad sancionadora; es decir, que para que la Administración Pública pueda ejercer válidamente la Potestad Sancionatoria de la cual está investida, debe hacerlo mediante un Procedimiento Administrativo Sancionatorio que le asegure a los administrados, el respeto de todos los derechos y garantías que le son inherentes.

En este sentido, el autor Rojas-Hernández, J., (2004), expresa que la Potestad Sancionadora de la cual dispone la Administración Pública debe ser ejercida en el marco de un procedimiento sancionador, conocido como

“procedimiento administrativo sancionador”, el cual se manifiesta como el mecanismo a través del cual se va a garantizar el respeto a los derechos y garantías de los individuos. (p. 193).

Ahora bien, no obstante a la carencia legislativa de definiciones de Procedimiento Administrativo Sancionatorio, la doctrina nacional sí lo ha definido; así el autor Rojas-Hernández, J., (2004), antes citado, lo concibe 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.”* Y agrega además, la definición expresada por el jurista patrio, Araujo Juárez, J. (1998), quien define el Procedimiento Administrativo Sancionatorio, como *“...aquellos procedimientos administrativos, a través de los cuales la autoridad aplica las sanciones administrativas a los hechos que la norma califica como ilícitos administrativos”*. (p. 195).

Complementando las definiciones ya expresadas, Rojas-Hernández, J., (2004), esta vez cita al tratadista español, Villar P., J. (1974), quien precisa que el procedimiento administrativo sancionador es *“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.”* (p. 195).

En igual sentido, el abogado venezolano, De Grazia Suárez, C., ([www.badellgrau.com](http://www.badellgrau.com)), define el procedimiento administrativo sancionatorio como:

*“el conjunto concatenados de actos que deben seguirse para imponer una sanción administrativa”.*

## **II. Las Sanciones Administrativas. Precisiones Conceptuales.**

Realizadas las delimitaciones conceptuales de lo que entendemos por Administración Pública, Potestad Sancionatoria de la Administración Pública, Procedimiento Administrativo Sancionatorio, y, siguiendo una decantación lógica del tema bajo estudio, corresponde de seguidas, estudiar la exteriorización concreta de la Potestad Sancionatoria de la Administración, representada por la Sanción Administrativa.

Lógicamente, para saber qué se entiende por Sanción Administrativa, es menester saber el significado de Sanción desde su sentido más *lato* hasta llegar al más estricto o específico; así, *lato sensu*, el término sanción estaba

referido al *“acto solemne por el que el Jefe de Estado confirma una Ley o un Estatuto.”* (Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, 2001, p. 898).

También, en su sentido etimológico, el término *sanción* es sinónimo de *pena*.

Dentro de este mismo orden de ideas, el Diccionario de lengua española de la Real Academia Española (2001), define a la sanción como la *“Pena que una ley o un reglamento establece para sus infractores.”*

Igualmente, el autor venezolano, Chiossone, Tulio (1973), afirma que *“la sanción ha de significar la limitación o la supresión de bienes del patrimonio jurídico e individual de las personas.”* (p. 73).

Según una de las definiciones contenidas en el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (2001), el vocablo sanción afecta al Derecho Procesal Civil, y la define como: *“la consecuencia jurídica desfavorable que el incumplimiento de un deber produce en relación con el obligado (Couture).”* (p. 898).

Con base en las definiciones expuestas y, teniendo en consideración que la Sanción queda entendida como una consecuencia jurídica desfavorable por

el incumplimiento de un deber jurídico previamente establecido en un texto legal o normativo, nos adentramos a la definición de la Sanción Administrativa, la cual, es definida por el Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales (2001), antes citado, como:

*“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, cuantiosas en ocasiones, como las represivas del contrabando y la especulación. 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.”* (p. 899).

Es de advertir que, la legislación venezolana, al igual que la legislación Española, no contienen una definición de Sanción Administrativa; sin embargo, el autor venezolano Rojas-Hernández, J., (2004), citando lo expresado por el tratadista español Nieto, A. (1994), señala que:

*“... pese a la ausencia de una definición legal de sanciones administrativas, la doctrina se haya inundada de definiciones y (...) es unánime al afirmar que la sanción administrativa es el mal jurídico que la Administración Pública, en uso de sus potestades legales, inflinge a un particular que ha observado administrativamente una conducta antijurídica y, en consecuencia, reprehensible.”* (p. 46). (Ómissis propia).

Dentro de ese mismo contexto, los tratadistas García de Enterría, E. y Fernández, T., (1993), definen la sanción administrativa en los siguientes términos. A saber:

*“Por sanción entendemos (...) 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; (...) incluso arresto personal del infractor.”* (p.163). (Ómissis propia).

En igual sentido, la ex-Magistrada Rondón de Sansó, H. (1996), en su publicación *La Potestad Sancionatoria en el Derecho Venezolano*<sup>3</sup>, precisa:

*“La sanción administrativa se presenta como el mal que la Administración inflinge a un administrado en ejercicio de la potestad administrativa [,] por una conducta constitutiva de una infracción administrativa, es decir tipificado previamente como tal. El contenido de estas sanciones puede operar directamente sobre patrimonio, como el caso de la multa, o puede implicar la pérdida total o parcial de una ventaja, como lo es el caso de la revocación.”* (p. 203).

Adicionalmente, el tratadista venezolano, Peña Solís, J. (2005), afirma que, *en general las sanciones administrativas se dividen en penales y administrativas, como expresión del ius puniendi único del Estado, pero que en algunos ordenamientos resulta posible encontrar recogida la noción de*

---

<sup>3</sup> Sobre los comentarios realizados a la ponencia presentada por el Catedrático Luciano Parejo Alfonso, denominada “La Actividad Administrativa represiva y el Régimen de las Sanciones Administrativas en el Derecho Español”, en el marco de las II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo “Alan Randolph Brewer-Carías”, 1996, p. 201 y ss.

*sanciones civiles, casi siempre vinculada a la responsabilidad civil; en consecuencia, las sanciones administrativas constituyen una de las dos expresiones del poder punitivo de los órganos estatales. Y dentro de éste contexto, define a las sanciones administrativas como:*

*“El mal infligido 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”. (p. 271).*

### **III. Importancia del Procedimiento Administrativo Sancionador.**

La realización de un Procedimiento Administrativo Sancionador, tendente a imponer sanciones administrativas, conlleva vital importancia, pues, de la correcta tramitación y ejecución del mismo, deriva la real preservación y respeto de los derechos y garantías del administrado -sea este particular o funcionario-, frente al *Ius Puniendi* del Estado, es decir, frente a la Potestad Sancionatoria de la Administración Pública.

En tal sentido, los tratadistas españoles García De Enterría y Fernández (1993), fundamentados en la *Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común Española* (LPC) del 06 de noviembre de 1992 y, en Sentencia del Tribunal

Constitucional (TC), respecto a la importancia del procedimiento Administrativo Sancionatorio, sostienen el planteamiento siguiente:

*“Correspondiendo a la Administración la imposición de la Sanción (...), la Administración debe seguir para llegar a ese acto sancionatorio un procedimiento formal. Así lo anuncia el artículo 134.1 LPC: ‘El ejercicio de la potestad sancionadora requerirá un procedimiento legal o reglamentariamente establecido’. Y en su [numeral] 4, el mismo artículo establece: ‘En ningún caso se podrá imponer una sanción sin que se haya tramitado el correspondiente procedimiento’ (...).*

*La exigencia de un procedimiento es en materia sancionatoria especialmente cualificada. Suple, en primer término, al proceso penal, que es propio del Derecho común sancionatorio y debe dar cabida, por consecuencia, a las mismas garantías de la libertad que encuentran en el Derecho Procesal Penal su lugar propio. Se trata, en segundo lugar, de combatir en el caso concreto de una presunción constitucional estrechamente ligada a la libertad, la presunción de inocencia (...). Todos los derechos de defensa del afectado deben ser reconocidos por ello (...). Está también la circunstancia de que la Administración ha de ser a la vez instructora y resolutora del expediente (...) asumiendo así dos cualidades que el TC ha considerado un riesgo a la imparcialidad del acto de juzgar (...) y, aunque el mismo TC, en su Sentencia del 26 de abril de 1990 (...), haya observado que ‘la imparcialidad e independencia de los órganos del poder judicial no es, por esencia, predicable con igual significado y en la misma medida de los órganos administrativos’, al menos ello obliga a una especial objetividad (...) en la tramitación y resolución del expediente. En particular, la Administración ha de justificar cuidadosamente en los hechos y en el Derecho, la eventual sanción final que concluya imponiendo y que constituirá un gravamen para el sancionado. Finalmente, siendo esencial a los actos administrativos de sanción la posibilidad de ser fiscalizados por un Tribunal (...) que es por donde reaparece la tutela judicial efectiva del eventual sancionado (...).” (p. 184 y 185). (Ómissis propia).*

Complementando las ideas expresadas, el jurista venezolano Rafael Badell Madrid (1998), precisa:

*“El procedimiento administrativo se ha concebido como un mecanismo que tiende a garantizar, de una parte, el actuar eficiente de la Administración, y la otra, la seguridad jurídica de los administrados (...). Que el procedimiento administrativo sea un instrumento para garantizar la eficiencia de del actuar de los órganos de la administración impone, igualmente, que dicho procedimiento se lleve a cabo con arreglo a una serie de principios rectores que ordenen la actividad administrativa. Se trata de principios jurídicos fundamentales, como señala la Doctora Hildegard Rondón de Sansó, ‘condicionan el sistema al cual se erigen’, y dan forma y sentido a todas las normas. De otra parte, estos [principios jurídicos fundamentales] no tiene que estar incorporados literalmente en las normas, pues, como nos enseña MOLES, se trata de ‘principios con trascendencia jurídica’ cuya inserción deriva de la idea de protección a las garantías fundamentales del administrado”.* (p. 189).

En concordancia con lo expuesto, la autora Irigoyen, M., (2006), manifiesta que “los principios constitucionales que informan la materia sancionadora tienen un doble propósito, uno dirigido a los ciudadanos, que consiste en salvaguardar sus derechos ante la Administración, y otro, la delimitación que representan para la actuación del órgano administrativo en su actividad sancionadora.” (p. 41).

Ahora bien, sobre la base de las consideraciones anteriores, el autor Peña Solís. J. (2005), en forma clara y concreta, afirma:

*“(...) el procedimiento administrativo además de ser elevado a la categoría de Principio del Derecho Administrativo, constituye actualmente un instrumento fundamental para aproximar más al ciudadano a la Administración, acortando la distancia original planteada en la relación autoridad-libertad (...).*

*En el contexto de ese marco conceptual es posible, (...) por razones de seguridad jurídica, que en cualquier país por vía legislativa se establezca un procedimiento general, a partir de (...) elementos formales y sustanciales (...); así por ejemplo, ese procedimiento debería comprender principios generales, inclusive de rango constitucional, tal como el de la participación de los interesados, la reserva legal, si fuere el caso, y las garantías formales y sustanciales de carácter procesal, tales como el contradictorio, el derecho de acceso al expediente, la estructuración en fases, sobre todo la de sustanciación o de instrucción, y la motivación de la decisión, todo ello recogido en la correspondiente normación.*

*Un procedimiento concebido en esos términos resulta aplicable en principio a toda actuación realizada por la Administración Pública (...).*

*Pero puede ocurrir también que los intereses públicos que corresponde tutelar a la Administración estén revestidos de tanta complejidad e importancia, que se imponga el diseño de un procedimiento general destinado únicamente a disciplinar la actuación de los órganos de la Administración cuando les corresponda cuidar esos intereses. **De esa naturaleza son los intereses involucrados en el ejercicio de la potestad sancionatoria por parte de la Administración Pública,** cuya legitimidad (...) implicaba teóricamente una lesión, al principio constitucional de separación de poderes, **y en la actualidad la discusión se ha trasladado a la necesidad de consagrar reales y efectivas garantías de los ciudadanos frente a ese inmenso poder de la Administración Pública**”. (p. 392 y 393). (Ómissis y énfasis propias).*

Finaliza el autor Peña S., J. (2005), exponiendo:

*“No cabe duda entonces, que el **procedimiento sancionatorio desde el punto de vista material constituye una verdadera garantía**, pues implica la participación de los interesados en la defensa de sus derechos, la cual encuentra concreción en la misma estructura del procedimiento (fases, contradictorio, secuencia obligatoria de los actos, motivación del proveimiento), y en los atributos del mencionado derecho (acceso al expediente, alegatos, pruebas e informes). Cabe destacar que la concepción normativa del procedimiento sancionatorio, como una garantía material, refleja la necesaria aplicación de (...) principios constitucionales (...) cuya recepción en el iter procedimental administrativo, dio lugar a que la doctrina comenzase a denominarlo “procedimiento-garantía” o “procedimiento-participación.” (p. 394).*

#### **IV. Principios del Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Venezuela.**

Mucho se ha escrito y discutido sobre el origen de los Principios que informan al Procedimiento Administrativo Sancionatorio. Diversas corrientes doctrinarias afirman que éstos nacieron de los Principios Rectores del Derecho Penal y, otros por su parte sostiene que son Principios fundamentales inherentes al individuo y, por tanto, son de orden Constitucional, en virtud de que la Carta Magna es la que consagra estos derechos fundamentales.

En el marco de esta idea, los autores García de Enterría, E. y Fernández T., (1993), al citar Sentencia de Tribunal Constitucional Español (TC), del 30 de enero y 8 de junio de 1981, refieren lo siguiente:

*“(...) los Principios inspiradores del Ordenamiento Penal, son de aplicación, con ciertos matices, al Derecho sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado (...), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.”* (p. 168).

En sintonía con lo citado *supra*, el tratadista español, Nieto, A. (2002), afirma:

*“el derecho administrativo sancionador toma en préstamo los instrumentos que le proporciona el Derecho Penal, sencillamente porque le son útiles por causa de su maduración más avanzada y de su superioridad teórica”.* (p. 81).

Lo cierto es, como bien lo expresa el citado tratadista español, *“lo que hoy importa, no es la existencia de una potestad administrativa sancionadora separada o no, de la penal, sino el alcance de la misma; es decir, su sumisión a principios más o menos equivalentes a los que rigen en el Derecho Penal.”* (p. 49).

Por su parte, la ex-presidenta de la extinta Corte Suprema de Justicia Venezolana, Sosa Gómez, C., (1996), es contundente al precisar, *“que la Constitución de la República de Venezuela consagra un bloque normativo base del Poder Sancionador del Estado, en sus diversas manifestaciones,*

*todo ello en consonancia con la Doctrina dominante, como es: La existencia del ius puniendi único del Estado. De allí, que sean los Principios del Estado, en concreto, los del Moderno Estado de Derecho, los que deban inspirar el actuar de la Administración y, por ende, de la actividad administrativa sancionatoria. Por el contrario, se ha pretendido siempre subordinar la actividad administrativa sancionatoria a los Principios del Derecho Penal, olvidando que tanto la potestad penal de los Tribunales como la potestad sancionatoria de la Administración se rigen por los principios constitucionales (...). ” (p. 190).*

Reforzando la idea expuesta *supra*, la ex-magistrada venezolana, Rondón (1996), sostiene que *“los administrativistas venezolanos en su totalidad se inclinan por el reconocimiento de un ius puniendi general del Estado que, al ser ejercido por la Administración, asume el carácter de Derecho Sancionatorio, cuyo estudio y sistemática se ubica en la esfera del Derecho Administrativo.”* (p. 213).

En concordancia con las consideraciones anteriores, la autora Irigoyen, M., (2006), precisa que *“los principios generales de rango constitucional que gobiernan la Potestad Sancionadora, se aplican (...) de manera directa sobre sus dos manifestaciones; de allí que tanto la Potestad Sancionadora de la*

*Administración como la actividad penal judicial quedan sujetas a los principios generales comunes (...) del poder punitivo del Estado, [por lo tanto, se ha de reconocer] que tales principios tienen rango constitucional. (...) [En resumen, podríamos decir que] los Principios Constitucionales que informan la materia sancionadora tienen un doble propósito, uno dirigido a los ciudadanos que consiste en salvaguardar sus derechos ante la Administración, y otro, la delimitación que representan para el órgano administrativo en su actividad sancionadora". (p. 41).*

De lo antes expuesto, se puede inferir que los principios generales del procedimiento administrativo ordinario, relativos al principio de Legalidad y a la preservación de las garantías jurídicas del administrado, son los Principios que deben imperar en el inicio, desarrollo y consecución de cualquier procedimiento administrativo sancionatorio, tramitado o sustanciado por los órganos de la Administración Pública.

Ahora bien, como quiera que el procedimiento sancionatorio ha de iniciarse de oficio o por denuncia, supone la tramitación de un expediente anterior a la resolución en que éste procedimiento ha de basarse (Nieto, A. 2002. p. 70); por ello, tanto el expediente previo, como el procedimiento por el cual se obtenga el mismo, deben estar regidos por Principios que protejan los derechos y las garantías fundamentales del administrado.

Estos Principios, son los siguientes:

**- Principio de Legalidad.**

Este principio se fundamenta en la máxima del derecho penal “*Nullum crimen, nulla poena sine lege*”, originaria del Derecho Penal lo que literalmente traduce: *No hay crimen, ni pena sin ley*. De modo que, esta máxima aplicada al campo del derecho administrativo, implicaría, la no existencia de infracción ni sanción administrativa, sin norma legal que la prevea.

Puede decirse entonces, que la condición previa a la imposición de sanciones 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. (Nieto, A. 2002. p. 69).

En el derecho penal, el Principio de Legalidad, lleva implícito también los Principios de la Irretroactividad y de la Tipicidad, en el sentido de que los hechos (antijurídicos) y las penas deben estar *previamente establecidos* en la Ley para que una conducta pueda ser calificada de delito y por ende, ser sancionada; igualmente, ha de tratarse de hechos y penas *determinados expresamente* en la propia ley.

En el Derecho administrativo, estos principios (de irretroactividad y tipicidad) también están presentes, pues, si nos referimos a la tipicidad, tanto la infracción administrativa como su sanción deben estar *previstas en una norma preexistente* de rango legal (o sublegal) y, además de ello, deben estar *suficientemente descritas* con la concreción de todos sus elementos, de modo que se excluya de ellos la interpretación analógica.

En consecuencia, el administrado no puede ser sujeto de sanciones, sino, en los casos en los que el hecho antijurídico (de acción u omisión) y su correspondiente sanción, estén claramente predeterminadas y descritas.

Por su parte, el principio de la irretroactividad de la norma sancionadora, esta referido a que la norma que prevea o tipifique la conducta antijurídica (infracción administrativa), debe ser anterior al a la comisión de la misma.

Dicho de otro modo, nadie puede ser sancionado por acción u omisión que en el momento de producirse no constituya infracción administrativa, según la legislación vigente para ese momento.

En nuestro ordenamiento jurídico, el principio de Legalidad (referido al principio de la irretroactividad de la norma sancionadora o desfavorable), tiene rango de derecho fundamental, pues se encuentra expresamente

consagrado en el ordinal 6to del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV), en los siguientes términos:

*“Ninguna persona podrá ser sancionada por actos u omisiones que no fueren previstos como delitos, faltas o infracciones en Leyes preexistentes”.*

En igual sentido, el artículo 10 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), contempla el principio de Legalidad (referido al principio de la tipicidad), en cuanto a la creación de sanciones, al establecer lo siguiente:

*“Ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes, crear impuestos u otras contribuciones de derecho público, salvo dentro de los límites determinados por la Ley.”*

Otro punto contenido dentro del Principio de Legalidad, es el respeto del derecho de la defensa y al debido proceso del administrado, los cuales están contemplados en el encabezado y en ordinal 1º del artículo 49 de la C RBV, así como en los artículos 102 y 103 de la LOPA, a saber:

Artículo 49 C RBV. *“El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:  
1. La defensa y la asistencia jurídica son derechos inviolables en todo estado y grado de la investigación y del proceso. Toda persona tiene derecho a ser notificada de los cargos por los cuales se le investiga; de acceder a las pruebas y de disponer del tiempo y de los medios adecuados*

*para ejercer su defensa. Serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso. (...)*. (Ómissis propia).

Artículo 102 LOPA. *“Para la imposición de las multas (...) se seguirá el procedimiento establecido (...)”*. (Ómissis propia)

Artículo 103 LOPA. *“(...) Los superiores inmediatos del sancionado deberán iniciar el procedimiento para la aplicación de la multa (...)”*. (Ómissis propia).

En concordancia con estas ideas, García De Enterría y Fernández (1993) afirman: *“Correspondiendo a la Administración la imposición de una sanción (...), ésta debe seguir para llegar a ese acto sancionatorio un procedimiento formal (...)”*.

Ante los argumentos legales y doctrinarios expuestos, se puede decir, que la Administración no puede sancionar sin la previa instrucción de un procedimiento administrativo encaminado a comprobar con certeza si se ha cometido una infracción atribuible al autor y bajo qué circunstancias.

#### **- Principio del *audire alteram partem*.**

El principio del *audire alteram partem* o Principio del Contradictorio, permite a los administrados participar en toda acción administrativa que le concierna, a los fines de garantizar su defensa, es decir, es el derecho esencial que tienen todos los administrados de participar en el procedimiento.

Así, el ordinal 3º del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), consagra este principio, en los siguientes términos:

*Artículo 49. “El debido proceso se aplicará a todas las actuaciones judiciales y administrativas; en consecuencia:  
(...)  
3. Toda persona tiene derecho a ser oída en cualquier clase de proceso, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable (...).” (Ómissis propia).*

Nuestra Ley de Procedimientos Administrativos (1981) no consagra expresamente este principio, sino que el mismo aparece disperso en una serie de disposiciones que garantizan a los titulares de derechos e intereses su efectiva participación en los procedimientos administrativos. (Rondón, H. 2001, p. 93).

En este sentido, el contenido de los artículos 23 y 59 del referido texto legal (LOPA), expresa claramente la esencia del principio *audire alteram partem*, al disponer:

*Artículo 23. “La condición de interesados la tendrán, también quienes ostenten las condiciones de titularidad (...) aunque no hubieran intervenido en la iniciación del procedimiento, pudiendo, en tal caso, apersonarse en el mismo en cualquier estado en que se encuentre la tramitación.” (Ómissis propia).*

*Artículo 59. “Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado y grado del*

*procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como pedir certificación del mismo (...).” (Ómissis propia).*

Tal y como se puede colegir de la lectura de los artículos arriba transcritos, el principio del *audire alteram partem* o Derecho al Contradictorio, comporta vital importancia en la tramitación de los procedimientos administrativos sancionatorios, pues en éstos procedimientos, debe permitírsele al administrado o particular interesado exponer los alegatos que considere pertinente en pro de su defensa.

Para ilustrar lo expresado sobre el principio *audire alteram partem*, podemos citar como ejemplo, el contenido del artículo 101 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (2001), el cual, establece la realización de una *Audiencia Oral y Pública* para los administrados interesados aleguen su defensa. A saber:

*Artículo 101. “Vencido el plazo a que se refiere el artículo 99 de esta Ley, se fijará por auto expreso el décimo quinto (15) día hábil siguiente, para que los interesados o sus representantes legales expresen, en forma oral y pública, ante el titular del órgano de control fiscal o su delegatario, los argumentos que consideren les asisten para la mejor defensa de sus intereses (...).”(Ómissis propia).*

#### **- Principio de la Imparcialidad de la Administración.**

Como ya es sabido, la Administración reúne en el procedimiento administrativo la doble condición de juez y parte, razón por la cual, este principio de imparcialidad, característico del proceso, resulta relativizado en cierta medida. Sin embargo, las normas constitucionales obligan, no solo a la Administración, sino también al propio legislador, a la hora de regular los distintos tipos de procedimientos, a asegurar, mediante técnicas orgánicas, funcionales o de ambos tipos, la mayor imparcialidad posible. (García De Enterría y Fernández, 1993, p. 464).

#### **- Principio de la Publicidad de las actuaciones.**

En cuanto al principio de la publicidad, la magistrada Rondón, H., (2001), afirma que la publicidad en la actuación de la Administración pública, puede ser apreciada en dos sentidos.

Esto es, normalmente las actuaciones de la administración no están protegidas por la confidencialidad, por lo cual pueden ser del conocimiento de los administrados. Pero en contraposición a este sentido, la publicidad también puede ser *relativa*, la cual, es la que atañe al administrado interesado en el procedimiento administrativo. (p. 96 y 97).

En este sentido, el artículo 59 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1981), expresamente consagra:

*Artículo 59. “Los interesados y sus representantes tienen el derecho de examinar en cualquier estado y grado del procedimiento, leer y copiar cualquier documento contenido en el expediente, así como pedir certificación del mismo (...).”*  
(Ómissis propia).

Sin embargo, esta publicidad encuentra sus limitaciones en la confidencialidad, pues, el mismo artículo 59, en su parte *in fine*, establece:

*“(...) Se exceptúan los documentos calificados como confidenciales por el superior jerárquico, los cuales están archivados en cuerpos separados del expediente. La calificación de confidencial deberá hacerse mediante acto motivado.”* (Ómissis propia).

La publicidad relativa del procedimiento está garantizada por la exigencia de las notificaciones a los interesados de las cuestiones que pudieran afectarles en su esfera jurídica particular. Así, el artículo 73 de la Ley *in comento* dispone:

*“Se notificará a los interesados de todo acto administrativo de carácter particular que afecte sus derechos subjetivos o sus intereses legítimos, personales y directos, debiendo contener la notificación el texto íntegro del acto, (...).”*  
(Ómissis propia).

### **- Principio de la Motivación del Acto.**

El principio de la motivación del acto, en la materia específica que nos ocupa, esta referido, al derecho que tiene el administrado -sea este particular o funcionario-, de tener una decisión motivada.

Por tanto, el acto administrativo debe expresar sucintamente lo que resulte de las actuaciones contenidas en el expediente, entiéndase, las razones que llevan a producir el acto y, en el caso que se impusieran o declararen obligaciones para el administrado, el fundamento de derecho de las mismas.

Al respecto, el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, establece:

*“Los actos administrativos de carácter particular deberán ser motivados, excepto los de simple trámite, o salvo disposición expresa de la Ley. A tal efecto, deberán hacer referencia a los hechos y fundamentos legales del acto.”* (Ómissis propia).

### **- Principio de la Proporcionalidad.**

Este principio de la proporcionalidad se encuentra íntimamente vinculado al principio de la Culpabilidad, y supone una correspondencia entre la valoración de los hechos infringidos y las medidas sancionatorias adoptadas. Dicho de otro modo, entre la gravedad de la infracción o falta y la imposición de la sanción.

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. (Carrasco, A., 2002, p. 61).

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en su artículo 12, consagra el Principio de la Proporcionalidad como límite al poder sancionatorio de la Administración, en los siguientes términos:

*“Aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma (...)”.* (Ómissis propia).

Del contenido del artículo citado, se puede colegir que, cuando la autoridad administrativa, haciendo uso de juicio discrecional o libre apreciación de la situación, deba aplicar una sanción de límites variables (con un mínimo y un máximo), no puede ser arbitraria, en el sentido de imponer sanciones desproporcionadas; pues, la decisión que tome ha de ser proporcionada a los fines que justifican la sanción y al supuesto de hecho que la motiva.

De ahí que la doctrina defina el principio de proporcionalidad como, la exigencia de una relación, de una adecuación entre los medios empleados por la Administración Pública y los fines que persigue. (Araujo J., J., 1993. p. 350).

**- Principio de Culpabilidad.**

La imposición de sanciones por parte de los Órganos de la Administración Pública, presupone la culpabilidad del sujeto sancionado, es decir, la existencia de un vínculo de causalidad entre la infracción administrativa y el administrado, o bien, el incumplimiento de los deberes jurídicos del administrado frente a la Administración.

En consecuencia, 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. (Carrasco, A., 2002, p. 60).

### - La Presunción de Inocencia.

El principio de la presunción de Inocencia, base del sistema general de la libertad, se aplica, sin que exista la 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. (Rojas, J., 2004. p. 167).

Para el tratadista español, Nieto, A. (2002), el principio penal de la Presunción de Inocencia es *transplantable* (sic.) al Derecho Administrativo Sancionador, afirmando que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional español, sin vacilaciones, así lo ha aceptado.

En tal sentido, el mencionado tratadista, cita extractos de sentencias del Tribunal Constitucional Español, las cuales expresan lo siguiente:

*“No puede suscitar ninguna duda, que la presunción de inocencia se rige sin excepciones en el ordenamiento sancionador y ha de ser respetada en la imposición de cualesquiera sanciones, sean penales, sean administrativas en general (...)”*

*“(...) es doctrina reiterada de este Tribunal, que la presunción de inocencia rige sin excepciones en el ordenamiento administrativo sancionador para garantizar*

*el derecho a no sufrir sanción que no tengan fundamento en una previa actividad probatoria sobre la cual el órgano competente pueda fundamentar un juicio razonable (...)*". (p. 379). (Ómissis propia).

Este principio también se encuentra consagrado en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

En nuestra Constitución Nacional (1999), se encuentra consagrado en el ordinal 2º del artículo 49, en los siguientes términos:

*"Toda persona se presume inocente mientras no se pruebe lo contrario"*.

Este principio Constitucional se extiende a toda relación jurídico-pública y constituye una garantía en todo procedimiento administrativo sancionatorio; pues, la carga probatoria de los hechos constitutivos de infracciones o ilícitos administrativos recae sobre la Administración Pública, no existiendo -en principio- la carga del administrado-acusado sobre la prueba de su inocencia.

La regla de la presunción de inocencia, exige que toda sanción deba ir precedida de una actividad probatoria, debiéndose impedir la imposición de sanciones sin pruebas. (Carrasco, A., 2002, p. 62).

Finalmente, en un procedimiento sancionador, el administrado o particular, debe considerarse inocente hasta tanto y cuando la Administración, no compruebe fehacientemente su culpabilidad, de modo que, cualquier juicio contrario a esta presunción, constituirá una clara violación a tal garantía. (Rojas, J. 2004. p. 168).

**- Principio del “*Non bis in idem*”.**

El *Non bis in idem* es otro de los principios del derecho penal que rigen en el campo de Derecho Administrativo Sancionador, el cual, se encuentra expresamente consagrado en el artículo 20 del Código Orgánico Procesal Penal Venezolano (2001), al disponer:

*“única persecución. Nadie podrá ser perseguido penalmente más de una vez por el mismo hecho (...)”.*

Del mismo modo, el ordinal 7º del artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), lo establece de la siguiente manera:

*“Ninguna persona podrá ser sometida a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiese sido juzgada con anterioridad”.*

La aplicación de este principio en el Derecho Administrativo Sancionador, ha sido reconocida por la jurisprudencia, al afirmar:

“El principio *Non bis in idem*, es una institución del Derecho Penal, conforme al cual nadie podrá ser sancionado dos veces por el mismo hecho. Dicho principio es aplicable en el Derecho Administrativo por cuanto la Administración posee potestades sancionatorias, pues, cuando estamos frente a un procedimiento de esta naturaleza, la Administración no puede sancionar a un ciudadano dos veces por el mismo hecho [infracción o ilícito administrativo]”. (*Sentencia del 20/05/1994. Caso Federación Venezolana de Tiro*). (Rojas, J., 2004. p. 175).

En el ordenamiento jurídico venezolano existen muchos casos, en los cuales la acción u omisión de una conducta antijurídica, puede ser a la vez, constitutiva de delito penal y constitutiva delito administrativo, razón por lo que pueda imponerse al autor de la conducta antijurídica, como refiere el jurista Araujo Juárez, J., (1993), *una dualidad de sanciones*, lo que en apariencia pudiera ir en contra del principio *Non bis in idem*. Se hace énfasis en que acontece en apariencia, por cuanto aun siendo un solo hecho, de él se derivan varias infracciones de distinta naturaleza. En este sentido, no existe vulneración al principio *Non bis in idem*; lo que existe es un supuesto en el que, el mencionado principio no tiene vigencia, y este viene a ser, *el Principio de la Independencia de la Responsabilidad Administrativa*. (p. 350).

En estrecha concordancia a los argumentos citados, la Contraloría General de la República, emitió Auto, mediante el cual expresó su criterio respecto al principio *Non bis in idem*, en los siguientes términos:

*“(...) Es de advertir que esta norma se refiere a la materia penal, según se desprende del propio encabezamiento del artículo 60 [Constitución de 1961], al establecer el principio de que la libertad y seguridad son personales e inviolables, y en consecuencia, se establecen diversas reglas que tienden a asegurar tal inviolabilidad (...), por consiguiente en el caso que nos ocupa, es improcedente dicho alegato, ya que los hechos que dieron origen a la presente averiguación, constituyen presuntas irregularidades administrativas, y en este sentido, la Contraloría ha hecho uso de sus facultades legales, en lo atinente a la determinación de una presunta responsabilidad administrativa, independiente de las sanciones penales y civiles, que ellos puedan generar (...)”.* (Rojas-Hernández, J., 2004. p. 178 y ss).

#### **- Principio de la Prescripción.**

En la doctrina española la naturaleza de la prescripción de los delitos y de las penas es una de las cuestiones más discutidas en el Derecho Penal. En la actualidad, domina el criterio de la tesis sustantiva, ya que tanto la prescripción del delito como la prescripción de la pena aparecen consagradas en el derecho penal español como instituciones del Derecho Sustantivo, en cuanto que *supone una renuncia por parte del Estado al derecho de castigar.* (Nieto, A. 2002. p. 456).

La Prescripción, también es entendida como, el transcurso del tiempo sin la acción de la Administración Pública, lo cual produce la extinción de su potestad Sancionatoria.

Según lo expresa el autor venezolano Badell M., R. (1998), la Prescripción comporta la extinción, con el transcurso del tiempo, de la Potestad Sancionadora respecto a supuestos específicos, esto es, que ante la comisión de un ilícito administrativo, la Administración deberá iniciar un procedimiento respectivo, y aplicar la sanción del caso, pues el transcurso del tiempo producirá la extinción de la Potestad. (...). En definitiva, existe un derecho a invocar, y este es la Prescripción, ya que *“...la acción administrativa destinada a imponer cargas y obligaciones debe desarrollarse dentro de un ámbito temporal específico, pues así lo reclama el principio general de la seguridad jurídica. Constituye un derecho inviolable del administrado, la posibilidad de saber cuanto tiempo puede estar sujeto al cumplimiento de una obligación o a la imposición de una sanción. Lo contrario, supone un estado de incertidumbre insoportable que no puede ser tolerado en un Estado de Derecho...”*. (p. 220).

## REFLEXIÓN FINAL

La Potestad Sancionatoria atribuida a los órganos de la Administración Pública, evidentemente constituye uno de los mecanismos más eficaces con los que cuenta el Estado para tutelar el Orden Público, mediante la facultad para imponer sanciones a sus administrados, cuando éstos actúen omitiendo, incumpliendo o contraviniendo las disposiciones legales preestablecidas.

Esta Potestad Sancionatoria, como manifestación del *ius puniendi* del Estado, no debe -ni puede- ser ejercida discrecionalmente por la Administración Pública y, en consecuencia, para el correcto ejercicio de la misma, debe ceñir su actuación a una serie de Principios y trámites ordenados, es decir, debe realizar un procedimiento previo, con la finalidad de garantizar el respeto a los derechos de los ciudadanos-administrados (particulares o funcionarios) que van a ser impuestos de sanciones.

Mucho es lo que se ha disertado sobre el origen de los Principios que rigen -o deben regir- la actuación de los órganos de la Administración Pública en el ejercicio de su Potestad Sancionadora, es decir, en la tramitación y ejecución de los Procedimientos Administrativos destinados a imponer sanciones, conocidos como, Procedimientos Administrativos Sancionatorios.

Una corriente doctrinaria sostiene que estos Principios nacen de los Principios que rigen el Derecho Penal y la otra parte de la doctrina sostiene que, por ser derechos fundamentales al individuo, reconocidos en la declaración de Derechos Humanos y, en consecuencia, por la Constitución, entonces son de orden Constitucional y no del Derecho Penal ni del Procesal Penal; hasta lograr devenir a la conclusión que éstos, en efecto, se informan de ambas y de otras ramas del Derecho, como del mismo Derecho Administrativo.

Pero, lo que realmente importa, es que estos Principios que rigen el Procedimiento Administrativo Sancionatorio en Venezuela y, en cualquier otro país que se constituya como un *Estado Democrático, Social de Derecho y de Justicia*, entiéndase, en el que impere el verdadero Estado de Derecho; es que estos Principios sean realmente aplicados por los Órganos de la Administración Pública con Potestad Sancionatoria, a los fines de preservar y respetar los Derechos y Garantías de los Administrados, sean estos particulares o funcionarios, pues de nada serviría el reconocimiento de estos Principios en el texto de nuestra Carta Fundamental, si éstos no se cumplen... sí solo se quedan en letra muerta..., ya que estaríamos poniendo en riesgo el quebrantamiento o la pérdida del Estado de Derecho.

Otra inquietud que me embarga, es la ausencia –salvo lo dispuesto en Leyes Especiales- de normas descriptivas y reguladoras de un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Genérico, lo cual evidencia la urgente necesidad de legislar sobre la materia, en el sentido de concentrar esfuerzos para redactar un texto Legal o Normativo que agrupe, plasme y establezca los principios, lineamientos y modos aplicables a un Procedimiento Administrativo Sancionatorio Genérico.

En la *realidad* que vive nuestro país, bastaría solo con *una voluntad*, para dar el *Ejecútese* y publicar en la Gaceta Oficial de la República, un “*Decreto con Rango y Fuerza de Ley*” o un “*Manual para la ejecución de Procedimientos Administrativos Sancionatorios de obligatorio cumplimiento, en principio, para cada funcionario o funcionaria público con competencia sancionatoria, a los fines de garantizarle a los administrados y administradas, el respeto a sus Derechos y Garantías Fundamentales y Jurídicas*”. (...).

No obstante a este vacío, ha sido loable la actuación la Administración Pública y de los órganos encargados de la Administración de Justicia en nuestro país, pues han realizado un gran esfuerzo, en muchos casos para hacer valer los derechos y las garantías inherentes al ciudadano-particular-administrado o funcionario, como sujeto pasivo de sanciones administrativas.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Araujo Juárez, J. (1993). **Principios Generales del Derecho Administrativo Formal**. (2da. Edición). Valencia: Vadell Hermanos Editores.
- Badell Madrid, Rafael. (1998). **Régimen del Control Fiscal**. Colección Cuadernos Jurídicos Número 4. Badell & Grau. Caracas: Editorial Torino, C. A.
- Brewer-Carías, Alan. (1990). **Principios del Procedimiento Administrativo**. Madrid: Editorial CIVITAS, S.A.
- Brewer-Carías, A., Rondón de Sansó H. y Urdaneta, G. (2001). **Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria**. (12ª Edición). Colección Textos Legislativos N° 1. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A. (1999). **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. (5ta. Edición). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana. (Colección Estudios Jurídicos N° 16).
- Brewer-Carías, A. (2000). **La Constitución de 1999**. (2da. Edición). Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.
- Brewer-Carías, A. (2003). **Principios del Procedimiento Administrativo en América Latina**. (1ra. Edición). Bogota: LEGIS Editores, S.A.

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

Chiassone, T. (1973). **Sanciones en Derecho Administrativo**. Caracas: Universidad Central de Venezuela.

**Constitución de la República Bolivariana de Venezuela**. (1999). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.453 (Extraordinario). Marzo, 24 de 2000.

Crespo Irigoyen, M. (2006). **La Potestad Sancionadora de la Administración Tributaria. Especial referencia al ámbito local en España y Venezuela**. (1ra. Edición). Cuadernos de la Cátedra ALLAN R. BREWER-CARÍAS de Derecho Administrativo. Universidad Católica Andrés Bello. Caracas: Editorial Jurídica Venezolana.

De Grazia Suárez, C. **Derechos de los particulares en los procedimientos administrativos sancionatorios (Adaptado a la Constitución de 1999)**. <http://www.badellgrau.com/pages/print/?id=11546340711229.htm>, Consultada el 07/07/2007.

De Pedro Fernández, Antonio. (1994). **El Procedimiento Administrativo en Venezuela**. Caracas: Editorial M. & H. C.A.

García de E, E. y Fernández, T. (1993). **Curso de Derecho Administrativo**. (4ta Edición). Madrid: Editorial Civitas, S.A.

Gordillo, A. (2001). **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.

Lares, E. (1983). **Manual de Derecho Administrativo**. (5ta. Edición). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

Lares, E. (2004). **Manual de Derecho Administrativo**. (12a. Edición). Caracas: Universidad Central de Venezuela.

**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 la Administración Pública**. (2001). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 37.305. Diciembre, 17 de 2001.

**Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. (1981). Gaceta Oficial de la República de Venezuela. N° 2.818. Extraordinario. Junio, 1 de 1981.

**Ley de Simplificación de Trámites Administrativos**. (Decreto N° 368). Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela. N° 5.393. Extraordinario. Octubre, 22 de 1999.

- Nieto, A. **Derecho Administrativo Sancionador**. (2002). 3ra. Edición. Madrid: Editorial Tecnos. España.
- Morelli, S. (1996). **La participación en el Procedimiento Administrativo y en el Proceso Contencioso Administrativo**. Colombia: Universidad Externado de Colombia. Instituto de Estudios Constitucionales. Temas de Derecho Público (N° 40).
- Ossorio, M. (2001). **Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales**. Buenos Aires - Argentina: Editorial Heliasta S.R.L.
- Peña, J. (2005). **La Potestad Sancionadora de la Administración Pública Venezolana**. (1ra. Edición). Colección de Estudios Jurídicos N° 10.
- Real Academia Española (2001). **Diccionario de lengua española**. (22° Edición). España.
- Rojas-Hernández, J. (2004). **Los Principios del Procedimiento Administrativo Sancionador como límites de la Potestad Administrativa Sancionatoria**. Caracas: Ediciones Paredes.
- Sosa Gómez, C. (1996). **Naturaleza de la Potestad Administrativa Sancionatoria**. II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo "Allan Randolph Brewer-Carías". Caracas. Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA).