

## Reflexiones sobre la utilidad práctica y argumentativa de los vicios de inmotivación, indefensión e incompetencia temporal del acto administrativo

Jesús A. VILLEGAS RUIZ\* y David MONGIOVI TESTAMARCK<sup>Δ</sup>

REDAV, N° 28, 2024, PP. 173-186

**Resumen:** Es innegable la importancia de la teoría de la nulidad, como fundamento esencial del derecho de los administrados a defenderse efectivamente de aquellas decisiones o actos emanados de la Administración Pública (u otros Poderes Públicos en ejercicio de la función administrativa), que les generen daños, con base en vicios que invalidan su contenido. Tal es el caso de los vicios de incompetencia temporal, inmotivación e indefensión, cuya relevancia ha incrementado, debido a las numerosas deficiencias en la actuación administrativa, constantes en la actualidad venezolana. En este sentido, el propósito del presente artículo consiste en el estudio particular de los mencionados vicios, con el objetivo de ofrecer herramientas eficientes para la defensa de los derechos de los administrados a través de la argumentación jurídica y la perspectiva práctica del abogado litigante.

**Palabras clave:** Acto Administrativo – Nulidad – Vicios

**Abstract:** *The importance of the Theory of Nullity is undeniable as an essential foundation of the right of individuals and legal entities to effectively defend themselves against those decisions or acts issued by the Public Administration (or other Public Powers in the exercise of the administrative function), which generate damages, based on defects that invalidate their content. Such is the case of the defects of the lack of temporary legal authority, lack of motivation, and defenselessness, whose relevance has increased due to the numerous deficiencies in the administrative actions, which are constant in Venezuela nowadays. In this sense, this article aims to study the aforementioned defects and offer efficient tools for defending the administrated through legal argumentation.*

**Keywords:** *Administrative action – Nullity – Defects*

Recibido

18-10-2024

Aceptado

05-12-2024

\* Abogado *Magna Cum Laude* egresado de la Universidad Central de Venezuela. Maestría en Derecho Americano, Universidad de Boston. Maestría en Derecho Comparado, Universidad de Pensilvania. Maestría en Administración de Empresas del IESA. Profesor en las universidades Monteávila y UCAB así como en el IESA. Actualmente se desempeña como Asociado Senior de la firma internacional Baker McKenzie.

<sup>Δ</sup> Abogado egresado de la Universidad Metropolitana. Especialización en Derecho Tributario, Universidad Central de Venezuela (tesis pendiente). Diplomados Avanzados en Finanzas Corporativas y Derecho de los Hidrocarburos en la Universidad Metropolitana y Derecho Tributario Internacional en la Universidad de Leiden. Asociado Senior de la firma internacional Baker McKenzie.

## Introducción

En la práctica habitual del abogado litigante o consultor en materia de derecho administrativo, de la empresa, y en general, como abogado en ejercicio en la práctica legal venezolana, los vicios de los actos administrativos dictados por la Administración Pública representan una oportunidad de defensa y argumentación en protección a los intereses de nuestros clientes.

Desde el punto de vista de los intereses privados, los particulares se relacionan constantemente con los entes reguladores de su actividad comercial para lograr los fines propios de su negocio e intereses. Es ampliamente estudiado y reconocido que la administración ostenta las potestades de actuar de oficio, de *autotutelarse*, ejecutar forzosamente sus actos, así como sancionar a los particulares por sus infracciones a la ley u órdenes administrativas<sup>1</sup>.

Los particulares tienen derecho a tener un proceso (o procedimiento) en su contra, evacuar pruebas para desvirtuar las acusaciones fiscales o aquellas realizadas por entes regulatorios. 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<sup>2</sup>.

Lo anterior se traduce en el ámbito administrativo, en la exigencia de que todo procedimiento sancionador ofrezca a las empresas las vías suficientes para exponer su versión de los hechos y de su fundamento jurídico y de aportar o pedir la realización de las pruebas necesarias para su esclarecimiento<sup>3</sup>. Por esta razón, serán nulas las pruebas obtenidas mediante violación del debido proceso<sup>4</sup>. Así las cosas, toda persona declarada culpable tiene derecho a recurrir del fallo, con las excepciones establecidas en la Constitución y la ley<sup>5</sup>.

Un adecuado estudio de los vicios del acto administrativo, provee al administrado amplias herramientas argumentativas para sustentar su defensa legal frente a la Administración, quién se encuentra sujeta al principio de la legalidad, y sobre todo por los límites a sus potestades administrativas establecidas de forma general en la Constitución.

---

<sup>1</sup> Véase en general, Brewer-Carías, Allan / Rondón de Sansó, Hildegard / Urdaneta Troconis, Gustavo & Hernández, José Ignacio, *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria*, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2011.

<sup>2</sup> *Id.* Art. 49. 1.

<sup>3</sup> Santamaria Pastor, *Principios de Derecho Administrativo*, Volumen II, Madrid, Editorial IUSTEL, 2000, 2<sup>da</sup> ed, p. 406.

<sup>4</sup> CRBV, Art. 49.1.

<sup>5</sup> *Id.*

El objetivo de este trabajo es discutir argumentos prácticos de defensa desde los vicios de indefensión, inmotivación, e incompetencia temporal del acto administrativo por dos razones fundamentales. En primer lugar, los vicios de inmotivación, indefensión e incompetencia temporal se explican, en la práctica, por sí solos: **(i)** en el primer caso, el particular no tiene oportunidad para defenderse, y por ende, genera la nulidad absoluta del acto en concreto; **(ii)** en el segundo caso, el acto no tiene fundamento jurídico que sustente la voluntad de la Administración Pública en concreto; y **(iii)** finalmente, en el tercer caso, el tiempo de la actuación administrativa no se adhiere a las propias limitaciones temporales que la misma ley le impone al quehacer administrativo. Todas estas circunstancias de vicios de la actividad administrativa presentan circunstancias estratégicas desde el punto de vista del abogado litigante o consultor.

En segundo lugar, un abogado estudioso puede encontrar en estos comentarios guías prácticas de cómo efectivamente ejercer estas defensas en el marco de procedimientos administrativos de diversa índole (sancionatorio, tributario, laboral, entre muchos otros), razón por la cual se presenta como la primera línea de defensa ante muchas situaciones adversas de nuestros clientes cuando se relacionan con la Administración Pública en cualquiera de sus formas.

## I. Generalidades sobre el acto administrativo en Venezuela

El acto administrativo es una manifestación de voluntad de la administración pública que produce efectos jurídicos, regulando la conducta de los administrados y organizando la actividad del Estado. Este tipo de actos se encuentran regulados por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), la cual establece los principios y procedimientos que deben seguirse para su validez. Más allá de la noción anterior, la doctrina venezolana ha discutido ampliamente la conceptualización del acto administrativo<sup>6</sup>, toda vez que la definición de aquél incluida en el

<sup>6</sup> En este sentido, BREWER-CARÍAS ha definido al acto administrativo como toda manifestación de voluntad de carácter sublegal, realizada, primero por los órganos del Poder Ejecutivo, es decir, por la Administración Pública, actuando en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa y de la función jurisdiccional; segundo, por los órganos del Poder Legislativo (de carácter sublegal) actuando en ejercicio de la función administrativa; y tercero por los órganos del Poder Judicial actuando en ejercicio de la función administrativa y de la función legislativa. En todos los casos, la declaración de voluntad constituye un acto administrativo cuando tiende a producir efectos jurídicos determinados, que pueden ser la creación, modificación o extinción de una situación jurídica individual o general, o la aplicación, a un sujeto de derecho de una situación jurídica general. Allan Brewer-Carías, *El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos*

artículo 7 de la LOPA como "toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecido en la Ley, por los órganos de la Administración Pública", ha sido sumamente criticada<sup>7</sup>.

Sin embargo, la eficacia y legitimidad de estos actos pueden verse comprometidas por la presencia de vicios que afectan su legalidad, como la falta motivación (total o parcial), la falta de competencia, el desvío de poder o la violación de derechos fundamentales (como el derecho a la defensa). Precisamente, la manifestación de los mencionados vicios es analizada por la teoría de la nulidad en el Derecho Administrativo, que se refiere al análisis de las distintas ilegalidades que puede contener un acto administrativo, y que conllevan como consecuencia su anulación; por supuesto, lo anterior no es un efecto automático o una consecuencia necesaria derivada de la presencia de los vicios, sino que la nulidad se materializa mediante declaración expresa de un órgano competente a tal fin, sea por medio de autotutela, siendo declarado por el propio ente administrativo que lo dictó u otro órgano competente de la Administración Pública, o como resultado de un procedimiento judicial llevado a tal fin<sup>8</sup>.

Los vicios en los actos administrativos pueden surgir de diversas maneras, afectando tanto la forma como el fondo del acto. Por ejemplo, un acto administrativo que sea emitido por una autoridad que no tiene competencia para ello carece de validez y puede ser impugnado. Asimismo, el desvío de poder, que ocurre cuando la autoridad actúa con un propósito distinto al que le fue conferido, puede generar decisiones arbitrarias que vulneran los derechos de los ciudadanos. Estos vicios no solo afectan la legitimidad del acto, sino que también pueden dar lugar a la responsabilidad de la Administración Pública ante los tribunales.

La existencia de vicios en los actos administrativos es un tema crítico en la Administración Pública venezolana, ya que puede conducir a la falta de confianza en las instituciones y en el Estado de derecho. Para garantizar la legalidad y la protección de los derechos de los ciudadanos, es fundamental que exista un mecanismo eficaz de control y revisión de estos actos. La posibilidad de impugnación ante instancias judiciales y la implementación de procedimientos administrativos que aseguren la transparencia y la participación ciudadana son esenciales para mitigar

---

*Administrativos. Principios del Procedimiento Administrativo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2002, p. 141.

<sup>7</sup> Serviliano Abache Carvajal, *La Atipicidad de la Presunción de Legitimidad del Acto Administrativo y la Carga de la Prueba en el Proceso Tributario*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 68-70.

<sup>8</sup> José Araujo-Juárez, *La Nulidad del Acto Administrativo*, Ediciones Paredes, Caracas, 2014, pp. 35-36.

los efectos negativos de los vicios administrativos, promoviendo así una gestión pública más responsable y legítima.

Así las cosas, el propósito de este ensayo es analizar y evaluar el tratamiento doctrinal y jurisprudencial, específicamente, de los vicio de inmotivación, indefensión, e incompetencia temporal, así como distinguir sus consecuencias jurídicas con una breve referencia a la jurisprudencia relevante para cada vicio en concreto.

## II. El vicio de inmotivación

Desde un punto de vista doctrinario, el vicio de inmotivación supone un defecto en la exposición de las razones de hecho y de derecho que tuvo la Administración Pública para la emisión del acto administrativo<sup>9</sup>. El vicio de inmotivación admite diversos grados, ya sea **(i)** absoluta; **(ii)** insuficiente; **(iii)** contradictoria; o **(iv)** sobrevenida, todas sus especies devienen de la informalidad de la Administración al momento de sustentar las razones de hecho y de derecho de su voluntad o el tiempo posterior de corrección de su motivación que implica una lesión al derecho a la defensa del particular en concreto.

Sobre la Administración Pública pesa la obligación de motivar los actos administrativos de carácter particular, tal y como lo señala el artículo 9 de la LOPA “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 a los fundamentos legales del acto”. Asimismo, la LOPA señala que todo acto administrativo deberá contener expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes<sup>10</sup>.

De esta manera, al momento de dictar un acto administrativo es obligación de la Administración Pública señalar las razones que la llevaron a dictarlo. La racionalidad de esta obligación legal encuentra su fundamento en preservar el derecho al debido proceso del administrado, a cuyo fin se hace necesario permitirle conocer los motivos que llevaron a la Administración Pública a tomar tal decisión.

De esta forma, si el administrado considera que los motivos son erróneos o no se compaginan con lo establecido en la ley, tendrá una verdadera posibilidad de rebatir cada uno de los elementos utilizados por la Administración Pública para dictar el acto administrativo de que se trate. Cuando estos motivos están ausentes, o son confusos, el administrado se encuentra en una situación de indefensión al no conocer la

<sup>9</sup> José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado, Volumen 3: Acto Administrativo*, Ediciones CIDEP, Caracas, 2024, p. 337.

<sup>10</sup> LOPA, Artículo 18, numeral 5.

base fáctica ni de derecho que fundamenta el respectivo acto administrativo, el cual, en consecuencia, se encuentra viciado de inmotivación.

En cuanto a la motivación de los actos administrativos, reiteradamente la Sala Político Administrativa de nuestro máximo Tribunal ha señalado:

Al respecto, se observa que es doctrina pacífica y jurisprudencia reiterada por este Supremo Tribunal que la motivación es un requisito esencial para la validez del acto administrativo y que la misma comprende los presupuestos de hecho y de derecho en que éste se fundamenta<sup>11</sup>.

Por ello, el acto administrativo inmotivado es insubsanable, no puede ser convalidado al colocar al interesado en un virtual estado de indefensión<sup>12</sup>.

En este sentido, tal y como lo señala la LOPA en su artículo 85:

...los interesados podrán interponer los recursos a que se refiere este capítulo contra todo acto administrativo que ponga fin a un procedimiento, imposibilite su continuación, cause indefensión o lo prejuzgue como definitivo, cuando dicho acto lesione sus derechos subjetivos o intereses legítimos personales y directos<sup>13</sup>.

<sup>11</sup> Sentencia del 03-08-2000, Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia, caso Asociación Cooperativa de Transporte de Pasajeros Universidad vs. Ministro de Transporte y Comunicaciones.

<sup>12</sup> José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado, Volumen 3: Acto Administrativo*, Ediciones CIDEP, Caracas, 2024, p. 341.

<sup>13</sup> La Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia ha señalado, en su sentencia No. 2.361, del 24-10-2001, lo siguiente que: "Cabe así indicar que la doctrina administrativa ha concebido la motivación como la expresión sucinta de los fundamentos de hecho y de derecho que dan lugar a la emisión de un acto por parte de la Administración, independientemente de la falsedad o no de la fundamentación expresada, siendo así necesario distinguir entre este último, es decir, la motivación y el motivo del acto, el cual forma parte de los elementos de fondo del acto administrativo. De allí que la falsedad del motivo pueda acarrear la nulidad absoluta del acto, mientras que los vicios en la motivación sólo producen su anulabilidad, siendo subsanables en cualquier caso, salvo que afecten el derecho a la defensa del particular. // Hecha la diferenciación anterior, queda claro, respecto de la motivación, la necesidad que existe de cumplir con este requisito de forma para la emisión de todo acto administrativo, a fin de dar cumplimiento con el mandato contenido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y aún más, con el objeto de permitir al administrado conocer los motivos en los cuales se ha basado la Administración, y a partir de ello, evaluar la posibilidad de ejercer los recursos que tenga a su alcance para rebatir la actuación administrativa. // Ahora bien, entre los vicios que pueden afectar la motivación, cabe distinguir entre la inmotivación o ausencia de motivación y la motivación insuficiente. La primera configurada por un vacío total en la información dirigida a esclarecer los motivos en que se fundamentó la Administración para tomar su decisión, mientras que la motivación insuficiente tiene lugar cuando a pesar de existir una expresión referida a los hechos o el derecho aplicado, ésta se presenta con tal exigüidad que no se logra conocer con exactitud los motivos que dieron lugar al acto administrativo", caso *María del Carmen García vs. Consejo de la Judicatura*, en

Sobre este particular, también se ha pronunciado la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa<sup>14</sup>.

Así, como puede observarse, la inmotivación por motivación insuficiente, entendida ésta en el sentido en el que lo señala paladinamente la Sala Político-Administrativa del Máximo Tribunal como el supuesto en que “a pesar de existir una expresión referida a los hechos o el derecho aplicado, ésta se presenta con tal exigüidad que no se logra conocer con exactitud los motivos que dieron lugar al acto administrativo”.

La LOPA no da lugar a dudas sobre la condición de validez que representa el análisis y valoración exhaustiva de los planteamientos de los administrados en los asuntos que se ventilen ante la Administración sobre lo cual están contestes tanto la doctrina nacional<sup>15</sup> como la comparada<sup>16</sup>. Ahora bien, la trascendencia del principio-requisito sobre la exhaustividad y globalidad del acto administrativo, se encuentra en estrecha relación con la motivación del mismo, y así, con el derecho a la defensa del administrado, tal y como lo ha expresado la doctrina<sup>17</sup>, al igual que la más precisa jurisprudencia patria, al puntualizar que en efecto, la motivación del acto administrativo es condición indispensable para su validez<sup>18</sup>.

---

<http://www.tsj.gov.ve/decisiones/spa/octubre/02361-241001-15091.htm>

<sup>14</sup> Sentencia No. 2.361, Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa, 24-10-2001, caso *María del Carmen García Heredia vs. Consejo de la Judicatura*.

<sup>15</sup> Al respecto, véase, entre otros: Brewer-Carías, Allan., *op. cit.*, p. 306; y Araujo Juárez, José, *Principios generales del Derecho Administrativo Formal*, Vadell Hermanos Editores, Valencia, 1989, p. 235.

<sup>16</sup> Al respecto, véase, entre otros: Gordillo, Agustín, *Tratado de Derecho administrativo*, tomo 3, Fundación Estudios de Derecho Administrativo y Fundación de Derecho Administrativo de Buenos Aires, 1ª edición venezolana, Caracas, 2002, pp. IX-28 a IX-31.

<sup>17</sup> Sobre la estrecha vinculación que existe entre la globalidad del acto administrativo y su motivación, véase, entre otros: Brewer-Carías, Allan, y Blanco-Uribe, Alberto.

<sup>18</sup> Sentencia *cit.* En similar sentido, *cf.* Sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, del 15-05-1986, con ponencia de la Magistrado Dra. Armida Quintana Matos, caso: *Pedro A. Morales vs. República (Comisión de Apelaciones del Refinanciamiento de la Deuda de Productores Agrícolas)*. Al respecto señala dicha sentencia que “El criterio anteriormente transcrito tiene su fundamento teleológico en que todo procedimiento administrativo (constitutivo o recursivo), en virtud de su función tuitiva y como cauce formal que representa de la voluntad administrativa, dirigida a erradicar del campo jurídico toda posibilidad de arbitrio del funcionario, facilitar el control jurisdiccional del acto y, fundamentalmente, garantizar, de conformidad con el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, los derechos constitucionales que forman parte del derecho a la defensa del administrado, cuyo respeto está inmerso en su cabal cumplimiento; dentro de los cuales tiene predominante importancia, en el caso que nos ocupa, el derecho a obtener una decisión adecuada, esto es, plena, global, exhaustiva y congruente en su contenido y que sea fiel reflejo de la ‘totalidad’ de los argumentos esgrimidos en sede recursiva administrativa, permitiéndole al

En este sentido, existe una innegable vinculación entre la globalidad del acto administrativo y su motivación, en el marco del debido proceso y el derecho a la defensa del administrado. Así, la autoridad administrativa está obligada a resolver en el acto definitivo todas las cuestiones que hubieren sido planteadas, tanto inicialmente como en su tramitación, lo cual abarca el análisis de las alegaciones efectuadas por el administrado, las pruebas aportadas por éste e incluso las incorporadas oficiosamente por la Administración, así como cualquier otra incidencia surgida en el íter procedimental.

Tal análisis forma parte de la motivación del acto administrativo y se inserta en el conjunto de garantías que conforman el debido proceso, aplicable a las actuaciones administrativas según dispone el artículo 49 de la Constitución. Tal principio aplica a los actos administrativos definitivos, como aquellos que crean o modifican situaciones jurídicas subjetivas en la esfera de los particulares, no así a los actos de trámite que, como conjunto de actos tendentes a impulsar u ordenar el íter procedimental previo, no son capaces de incidir directamente en los derechos e intereses de los particulares, salvo las excepciones previstas en la ley<sup>19</sup>.

Finalmente, la doctrina administrativa y la jurisprudencia han comentado el carácter de nulidad absoluta del vicio de inmotivación por su eventual y potencial lesión al derecho a la defensa, aun cuando, en sus inicios la jurisprudencia contencioso administrativa le declaraba la sanción de la nulidad relativa<sup>20</sup>.

De igual manera, resulta importante distinguir, en este particular, el vicio de inmotivación ya ampliamente analizado, del vicio en la causa o motivo. Concretamente, mientras que la inmotivación refiere a la falta (o insuficiencia) de los motivos expresados por la Administración Pública, que la llevaron a tomar una determinada decisión en el acto administrativo, los vicios en la causa responden al fundamento del nacimiento del propio acto. En otras palabras, el desarrollo jurisprudencial ha expresado que todo acto administrativo debe, necesariamente, contar un una justificación intrínseca por la que fue emitido<sup>21</sup>. La necesidad de la presente distinción encuentra su fundamento en que la doctrina ha identificado

---

contribuyente, en consecuencia, conocer el porqué de la 'improcedencia' total o parcial de sus peticiones", *Id.*

<sup>19</sup> Sentencia del Tribunal Supremo de Justicia, Sala Constitucional, No. 558, del 20-03-2006, Magistrado Ponente: Luisa Estella Morales Lamuño, caso: *Hato El Milagro, C. A. vs. Instituto Nacional de Tierras (INTI)*.

<sup>20</sup> José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho Administrativo General y Comparado, Volumen 3: Acto Administrativo*, Ediciones CIDEP, Caracas, 2024, p. 339.

<sup>21</sup> José Araujo-Juárez, *La Nulidad...*, pp. 92-93.



confusiones entre la causa del acto, con la voluntad administrativa o incluso con el fin de interés público que aquél presenta<sup>22</sup>.

Con base en la discusión planteada, se puede concluir que la causa o motivo del acto administrativo consiste en los presupuestos de hecho y derecho que sirven como fundamento para que se origine y emita el acto administrativo, diferenciándose de la motivación del contenido sustantivo del mismo. Los vicios en la causa se producen cuando **(i)** hay una violación de la cosa decidida administrativa; o **(ii)** la Administración Pública incurre en falso supuesto. Sin embargo, de conformidad con lo establecido en la LOPA y su análisis doctrinal, así como la jurisprudencia, existe consenso en que sólo el primero de aquéllos genera la nulidad absoluta del acto, produciéndose la nulidad relativa en el segundo supuesto<sup>23</sup>.

### III. El vicio de indefensión

El vicio de indefensión ha sido considerado doctrinariamente como un vicio procedimental que afecta el derecho a la defensa del particular. En efecto, todos los ciudadanos tenemos derecho a la defensa ante todo acto administrativo que se nos notifique. De esta forma, se ha puntualizado que el vicio *in comento* es uno de los principales vicios del procedimiento administrativo<sup>24</sup> y con consecuencias prácticas muy evidentes, en particular, en materia de notificaciones defectuosas que imposibilitan el derecho a la defensa.

Así, el vicio de indefensión existe si el derecho constitucional a la defensa ha sido severamente lesionado o limitado en los siguientes supuestos: **(i)** cuando al interesado no se le notificó del procedimiento de ninguna forma; **(ii)** por no ser informado de un procedimiento iniciado en su contra, no concurrieron los interesados a exponer sus razones y pruebas; **(iii)** por defectos en las notificaciones los interesados no conocieron los hechos por los cuales se les responsabiliza; **(iv)** porque se le impidió al interesado el derecho a defenderse; **(v)** la ausencia de notificaciones obligatorias de terceros de interés; **(vi)** se le prohíbe o impide el derecho al libre acceso al expediente administrativo; **(vii)** se le prohíbe al interesado el derecho de alegar y probar lo conducente en beneficio de sus derechos o intereses; **(viii)** se desconoce el derecho a obtener una información final sobre el fondo del asunto; **(ix)** se le desconoce el derecho a ser notificado de cualquier acto administrativo que atente contra sus derechos o intereses; **(x)** determina una grave indefensión al impedir

<sup>22</sup> Véase: G. Zanobini, *Corso di diritto amministrativo Vol I, Principi Generali*, 8ª ed., Milano, 1958, p. 190; y M.M. Diez, *Derecho Administrativo, T. II*, Ediciones Plus Ultra, Buenos Aires, 1974/1979, p. 257.

<sup>23</sup> José Araujo-Juárez, *La Nulidad...*, p. 93.

<sup>24</sup> José Araujo-Juárez, *Tratado de Derecho Administrativo...*, p. 308.

el derecho a probar; y finalmente (xi) se le desconoce al interesado el derecho a ser informado de los recursos y medios de defensa en vía administrativa o en vía judicial<sup>25</sup>.

Sin embargo, ha sostenido la jurisprudencia de la Sala Político-Administrativa, con motivo a la notificación defectuosa, ciertas limitaciones. Al respecto, la Sala Político-Administrativa ha reiterado el criterio que los vicios en la notificación e incluso la ausencia de ésta no son susceptibles de afectar el derecho a la defensa del particular, cuando este último haya podido tener conocimiento por cualquier medio de la existencia del procedimiento o de la providencia administrativa de que se trate, y haya tenido también la posibilidad de acudir a exponer los alegatos y pruebas pertinentes, a fin de procurarse una defensa adecuada<sup>26</sup>. De manera que, con el ejercicio oportuno del recurso, el defecto de la notificación pudiera estar convalidado<sup>27</sup>.

No obstante, ha sostenido igualmente la jurisprudencia en esta materia que el acto administrativo impugnado en los siguientes términos "notificación que se hace para su conocimiento y fines consiguientes", y donde se evidencie, que efectivamente, en la notificación del acto impugnado se obvió toda mención a la posibilidad que tiene la parte de atacar el acto y, del mismo modo, al tiempo hábil para la interposición de los recursos correspondientes, resultaría evidente lo defectuoso de la notificación apartándose de lo dispuesto en los artículos 73 y 74 de la LOPA, cercenándose el derecho constitucional a la tutela judicial efectiva del particular<sup>28</sup>. No en vano, dada las características propias de este vicio, la doctrina administrativa y la jurisprudencia han aceptado el carácter de nulidad absoluta<sup>29</sup>.

El vicio de indefensión se presenta como un vicio fundamental en la gama de argumentos de cualquier litigante frente a los quehaceres de la Administración Pública al ser diverso en su extensión y su configuración en distintos errores que comete la administración al momento de notificar actos administrativos. Por lo anterior, una de las primeras verificaciones que hace cualquier abogado en defensa y representación de sus clientes es si, efectivamente, los actos administrativos han sido debidamente notificados para surtir efectos legales y determinar la

<sup>25</sup> José Araujo-Juárez, *Id.* pp. 309-310.

<sup>26</sup> Véase, la sentencia No 01742 publicada en fecha 02-12-2009, caso: María Mercedes Prado Rendón v. Comisión Judicial del Tribunal Supremo de Justicia.

<sup>27</sup> Sentencia No. 892/2013 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia del 25-07-2013, en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/julio/00892-250713-2013-0369.HTM>.

<sup>28</sup> Sentencia No. 696/2015 de la Sala Constitucional Tribunal Supremo de Justicia del 04-06-2015, en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/178177-696-4615-2015-14-0974.HTML>.

<sup>29</sup> José Araujo-Juárez, *Id.*, p. 310.

estrategia legal a seguir en el caso en concreto, y por ello, la importancia de nuestros comentarios al incluirlo en este ensayo por su utilidad práctica.

#### IV. El vicio de incompetencia temporal

Señala ARAUJO-JUÁREZ que se ha sostenido la obligación de la Administración Pública de actuar en un determinado plazo, lo cual, normalmente, solo pretende evitar retrasos injustificados en la actuación administrativa. Sin embargo, por la propia naturaleza del término o plazo da lugar a que su incumplimiento determine la nulidad del acto administrativo<sup>30</sup>. De acuerdo con la línea sostenida por la jurisprudencia venezolana, los actos administrativos dictados fuera del tiempo solo producirán la nulidad relativa o la anulabilidad, salvo cuando así lo imponga la naturaleza del término o plazo, o cuando el tiempo es esencial para la emanación del acto administrativo<sup>31</sup>.

La doctrina administrativa y tributaria difiere sobre las implicaciones del vicio de incompetencia material. En materia administrativa, la doctrina ha considerado como indicativos, y ocasionalmente imperativos, los plazos previstos para la emisión del acto<sup>32</sup>. En materia administrativa, el incumplimiento de los lapsos procedimentales, solo es motivo de nulidad cuando la falta signifique la omisión de una etapa o fase total del procedimiento administrativo debido a una grave lesión del derecho a la defensa<sup>33</sup>.

Por el contrario, la doctrina más autorizada en materia tributaria ha señalado que una de las características esenciales del procedimiento administrativo, como mecanismo de garantía de los administrados frente a la acción administrativa, es la de finitud del procedimiento; o dicho de otro modo, que el administrado debe estar en conocimiento, con carácter previo, de la duración máxima del procedimiento administrativo, de forma que éste pueda conocer con precisión el alcance y extensión de la actividad administrativa que, de una u otra forma, se instruye en su contra. Ello implica, igualmente, una limitación temporal a la posible perturbación de la actividad del particular consecuencia de la investigación administrativa, especialmente en el caso de los procedimientos de fiscalización, en los cuales la Administración Pública tiene las más amplias posibilidades jurídicas de intromisión en la esfera particular.

---

<sup>30</sup> José Araujo-Juárez, *Id.*, p. 324.

<sup>31</sup> *Id.*

<sup>32</sup> *Id.*

<sup>33</sup> *Id.*

En este sentido, DE PEDRO FERNÁNDEZ ha puesto de manifiesto la importancia del derecho a la terminación normal y tempestiva del procedimiento administrativo, en los términos siguientes:

La duración del procedimiento, su tramitación y resolución clara está en el caso de terminación normal, está limitada legalmente. El plazo establecido en la LOPA es de cuatro (4) meses, que puede ser prorrogado, cuando median causas excepcionales dejándose constar las mismas en el expediente, hasta por dos (2) meses más (art. 68). La Ley ha puesto así fin a aquellas actuaciones de la Administración indefinidas, a menudo constantemente y que, en el fondo, lesionaban a los administrados. Pensamos que el incumplimiento del lapso de tramitación y resolución genera las sanciones establecidas en la Ley (arts. 100 y ss) para el funcionario responsable<sup>34</sup>.

Las anteriores consideraciones tienen particular relevancia en materia de incompetencia temporal del acto administrativo, y plantea una discusión de política pública respecto a que debe permitírsele a la Administración Pública en el marco de sus potestades.

En materia tributaria, por ejemplo, la idoneidad del procedimiento de fiscalización como un procedimiento administrativo, en el marco de las garantías que para esta clase de procedimientos tributarios consagra el artículo 49 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, implica necesariamente que la Administración dé término a los procedimientos administrativos en el plazo legalmente establecido para ellos; ya que de lo contrario (i) o bien debe entenderse terminado el procedimiento, ya que no obtuvo el resultado para el cual fue iniciado –en el caso de la determinación tributaria oficiosa, para declarar la existencia

<sup>34</sup> De Pedro Fernández, Antonio, *El procedimiento administrativo en Venezuela*, Editorial M&H, Caracas, 1994, pp. 155-156. Por su parte, BREWER-CARIAS indica que el derecho del administrado a la celeridad administrativa tiene especial vinculación con el derecho al respeto, por parte de la Administración, de los plazos y términos para las decisiones legales: "El derecho a la celeridad se manifiesta, ante todo, en el derecho del interesado a que la Administración respete los lapsos y decida en los términos legales. Por ello, el artículo 41, establece que los términos y plazos establecidos en la Ley obligan, por igual y sin necesidad de apremio, a las autoridades y funcionarios competentes para el despacho de los asuntos. Por tanto, el interesado, puede decirse que tiene un derecho a que la Administración se atenga a los plazos, derecho que, por otra parte, se precisa en las diversas normas que establecen lapsos para decidir (...) y luego, en los procedimientos que requieren sustanciación, el Artículo 60, establece un lapso de cuatro meses, con posibilidad de dos meses más de prórroga (6 meses). En esta forma, hay una certeza del particular de obtener una decisión en estos lapsos consagrados en la Ley; además del silencio administrativo negativo como una sanción indirecta a la no decisión rápida de los asuntos en los lapsos prescritos. Por tanto, transcurridos esos lapsos, sin que la Administración decida, se entenderá, de acuerdo al Artículo 4 de la Ley, que la Administración ha resuelto negativamente el asunto o recurso, por lo que, el silencio equivale, al vencimiento de los lapsos, a una decisión denegatoria del recurso o de la solicitud introducida, para beneficio del particular y de su defensa" (Brewer-Carías, Allan R., *El Derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, pp. 118-119).

y cuantía de la obligación tributaria–; o (ii) debe entenderse entonces declarada la obligación tributaria inexistente, toda vez que –como "el recurso o la solicitud introducida" en palabras de BREWER-CARIAS, son inexistentes en el procedimiento determinativo oficioso, que por su esencia es incoado de oficio por parte de la Administración– es imposible para la Administración en estos casos declarar en forma positiva la existencia o cuantía de una obligación tributaria que, por el incumplimiento de sus deberes, no conoce ni puede apreciar en un todo su extensión y efectos. De otro modo, tal como paladinamente señala DE PEDRO FERNÁNDEZ, la lesión a la seguridad y certeza jurídicas del particular y, en consecuencia, a su derecho a la defensa, son indiscutibles.

Como podemos observar, en materia tributaria, el vicio de incompetencia temporal es particularmente relevante. Así las cosas:

...cualquier actuación de investigación fiscal realizada con posterioridad al vencimiento de dicho lapso, se deberá entender viciada de nulidad absoluta por incompetencia temporal, a tenor del artículo 19, numeral 4º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, precisamente porque, al ejercerse en los procedimientos tributarios potestades de intervención que, en definitiva, pueden afectar negativamente la esfera jurídico-subjetiva de los contribuyentes, debe entenderse de manera restringida la dotación facultativa y el señalado límite por razón del tiempo ha de ser fatal<sup>35</sup>.

FRAGA-PITTALUGA contundentemente ha expresado lo siguiente: "si la Constitución o la ley han definido un espacio temporal dentro del cual los órganos dotados de potestades administrativas deben actuar, toda actuación realizada antes o después del señalado límite, se estima ejecutada por un órgano incompetente"<sup>36</sup>. En efecto, la adecuada respuesta o decisión a los planteamientos formulados por los administrados interesados, se circunscribe al debido pronunciamiento de la Administración sobre todas y cada una de las peticiones expuestas para su consideración, en respeto del principio de la exhaustividad y globalidad de la decisión administrativa.

En nuestra opinión, nos acogemos a una visión mucho más garantista del vicio de incompetencia temporal que se alinean con la perspectiva tributaria de la situación *in comento*. En efecto, en el marco de una Administración Pública sujeta al principio de la legalidad, mal puede la propia administración convalidar temporalmente sus actuaciones cuando tiene limitaciones expresas en el tiempo y en su actuación. No obstante las consideraciones administrativas, el vicio de competencia

<sup>35</sup> Abache Carvajal, Serviliano, "De la teoría a la práctica: análisis del "procedimiento de determinación oficiosa" regulado en la Ordenanza General de Procedimientos Tributarios del Municipio Simón Bolívar del Estado Anzoátegui (e indirecto del Código Orgánico Tributario)", *Revista de Derecho Tributario*, No. 122, Asociación Venezolana de Derecho Tributario, Caracas, 2009, p. 122.

<sup>36</sup> Fraga-Pittaluga, Luis, *La incompetencia en el Derecho administrativo*, Ediciones Funeda, 2ª edición, Caracas, 2007, p. 83.

temporal representa un argumento de defensa sumamente eficaz e ilustrativo en procedimientos administrativos extensos en contra de los intereses de los administrados y que será particularmente ilustrativo, dependiendo de las circunstancias del caso en concreto.

### Comentario final

Desde un punto de vista práctico, un adecuado estudio de los vicios del acto administrativo provee al administrado amplias herramientas argumentativas para sustentar su defensa legal integral frente a la Administración, quién se encuentra sujeta al principio de la legalidad, y sobre todo por los límites a sus potestades administrativas establecidas de forma general en la Constitución.

En nuestra opinión, los vicios de indefensión, inmotivación e incompetencia temporal del acto administrativo representan una flexibilidad argumentativa muy importante en el arsenal de argumentos de todo litigante o consultor, debido a su íntima relación con el debido proceso, el derecho a la defensa, y validez propia del acto administrativo.

Finalmente, los vicios estudiados en este ensayo, poseen una amplia jurisprudencia y tratamiento doctrinario que permite la elaboración de defensas muy exhaustivas para nuestros clientes. Aunque existen otros vicios igualmente relevantes y evidentes, no es menos cierto que en la práctica profesional los vicios estudiados en este ensayo presentan una habitualidad "rutinaria" en el quehacer de la Administración Pública. Por ello, argumentos de defensa en este sentido, son sumamente útiles para los litigantes y consultores al existir amplia fuentes jurisprudenciales al respecto y que se basan, en los mismos errores y desaciertos que comete la Administración constantemente. ■