

Los recursos administrativos y la vía administrativa como garantía del administrado

HADEL JOSÉ MOSTAFÁ PAOLINI*

LA DISCUSIÓN sobre la obligatoriedad o no del agotamiento de la vía administrativa a través del ejercicio de los recursos administrativos, es de vieja data tanto en Venezuela como en la doctrina extranjera.

Así, en otros ordenamientos jurídicos más desarrollados donde la función del Estado está vista de una manera más clara a través de los principios de celeridad, responsabilidad, eficacia y efectividad, como en Alemania, Francia e Italia, ha privado la tendencia a consagrar la vía administrativa como facultativa u opcional para el administrado, imponiendo su obligatoriedad en ciertos casos expresamente previstos, bien por vía legal o jurisprudencial.

Del mismo modo, en el ordenamiento jurídico español se ha discutido la efectividad real de la vía administrativa, realizándose un estudio concatenado entre los postulados constitucionales y las sucesivas reformas a la ley regulatoria de la vía de impugnación de los actos de la Administración, como es la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, cuya última reforma se produjo en enero de 1999, siendo su antecedente la dictada en 1992.

El Tribunal Constitucional Español ha señalado en cuanto a la interpretación de los dispositivos normativos que regulan los requisitos formales para el acceso a los recursos, lo siguiente: «El acceso a los recursos forma parte integrante del derecho a la tutela judicial efectiva, constituyendo una de sus vertientes, sin que se agote el contenido de ese derecho en el acceso al recurso, sino que comprende el derecho a obtener una resolución jurídicamente fundada» (sentencia del T.C. 46/1989).

* Tribunal Supremo de Justicia, Sala Político-Administrativa, Magistrado. Universidad de Carabobo, Profesor Titular Jubilado.

Así consideró el referido Tribunal que las exigencias formales establecidas en las leyes en materia de demandas o recursos no pueden, en principio, considerarse contrarias al artículo 24.1. de la C.E.

De tal manera que los recursos administrativos —incluso en sistemas judiciales no tan congestionados como el nuestro— han sido considerados como una garantía para el particular, constituyendo además un medio alternativo de resolución de conflicto, que permite tanto a la Administración como al administrado la posibilidad de obtener una decisión rápida sin la necesidad de acudir a la vía contenciosa.

En el caso venezolano, las Leyes Orgánicas tanto de la Corte Suprema de Justicia (interpretación a contrario del artículo 124, ordinal segundo) como la de Procedimientos Administrativos (artículo 92), consagran como regla general el agotamiento de la vía administrativa para acceder a la vía judicial, agotamiento que se produce por la resolución de los correspondientes recursos administrativos, o mediante la figura del silencio administrativo negativo.

La situación venezolana revela como conclusión preliminar, que la legislación vigente mantiene la preceptividad de la vía administrativa como mecanismo previo al acceso a la jurisdicción contencioso administrativa.

En el marco conceptual anterior, la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia dictó sentencia en fecha 27 de marzo de 2001, caso: Maribel Mercedes López Laya y María Josefina Solano García, en su condición de administradoras de la «Fundación Hogar Escuela José Gregorio Hernández», contra la Dirección de Coordinación Zonal del Ministerio de Educación y la Viceministro de Asuntos Educativos del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes.

En la sentencia se analizó lo relativo al agotamiento de la vía administrativa, con motivo de las distintas concepciones que han surgido en cuanto a este tema con la promulgación de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y se determinó la razón de ser de los recursos administrativos, como paso previo a la vía jurisdiccional, concluyéndose en que los recursos en sede administrativa están concebidos como un medio garantizador de la esfera jurídica de los particulares y no como una carga al administrado.

Se explicó que la razón fundamental por la cual tanto la doctrina como la jurisprudencia han considerado negativo el ejercicio obligatorio de los recursos administrativos, deriva del hecho de que los funcionarios públicos han asumido una conducta irresponsable en la resolución de los mismos, la cual, lejos de enfrentar objetiva, imparcial y eficazmente el pro-

pósito del recurso, ha desvirtuado la verdadera naturaleza del agotamiento de la vía administrativa. En efecto, en dicha sentencia se expresó que:

...el administrado, al tener acceso a los recursos administrativos, puede resolver la controversia planteada en la misma vía administrativa, es decir, se busca con el ejercicio de estos recursos una pronta conciliación, si ello es posible, entre el afectado por el acto y la administración. En este sentido resulta oportuno puntualizar que el uso de la vía administrativa no corresponde al cumplimiento de ninguna formalidad, sino como una necesidad que la propia dinámica administrativa impone en beneficio del administrado para ventilar la solución del conflicto antes de acudir a la vía jurisdiccional. Respecto de la figura de la conciliación, la Constitución de 1999, en su artículo 258 único aparte, reconoce los medios alternativos de resolución de conflictos como parte integrante del sistema de justicia venezolano. En efecto, la indicada disposición establece «La ley promoverá el arbitraje, la conciliación, la mediación y cualesquiera otros medios alternativos para la solución de conflictos».

Entonces, la razón de ser de los recursos administrativos no será jamás la de convertirse en una carga para quien los ejerce, sino más bien, de fórmula conciliatoria, que resultan acordes con la normativa vigente en nuestro ordenamiento jurídico, tales como el Código Orgánico Procesal Penal (artículos 407, 421 y 422) y la Ley de Protección al Consumidor (artículos 77, 86 numeral 12, 134, 135, 136, 138, 139, 140 y 141), entre otros.

Así, una visión de los recursos administrativos como medios conciliatorios, permite el tránsito no contencioso de los conflictos que puedan surgir en un momento determinado entre los particulares y los intereses del Estado, con el fin último de garantizar de una manera efectiva la tutela de dichos intereses y la participación ciudadana en el marco de la resolución de los conflictos.

Citando a SÁNCHEZ MORÓN, «la vía administrativa previa encuentra su sentido institucional adecuado si constituye también una forma de garantía de los derechos e intereses de los particulares, sencilla y efectiva, de manera que ahorre la necesidad del proceso judicial, que suele ser lento y costoso, contribuyendo de paso a reducir la avalancha de recursos contencioso-administrativos».

De tal manera, que al resultar contraproducente el control absoluto en vía judicial de la actividad administrativa y su resultado (los actos administrativos), en virtud del congestionamiento que causa, la manera más efectiva y rápida de obtener una solución, no se encuentra en la eliminación de los recursos administrativos, sino en mantenerlos para que no se cercene la posibilidad de que el administrado obtenga rápidamente una decisión respecto a su planteamiento.

Además, agrega la sentencia que «el retardo en la decisión administrativa de que se trate, conlleva al reclamo por parte del administrado de las responsabilidades a que haya lugar, con respecto al funcionario responsable, todo ello conforme a los artículos 25 y 139 de la vigente Constitución».

En conclusión, se debe señalar que cualquier análisis que pueda hacerse sobre la obligatoriedad del ejercicio de los recursos administrativos, debe atender a la realidad administrativa y al marco legal que dé soporte a la misma, teniendo en cuenta que los recursos en determinados conflictos de intereses, se constituyen como los cauces naturales de resolución, y en mucho casos los únicos medios de solución.