

4. Este Despacho considera improcedente la solicitud planteada por el particular por cuanto la actividad administrativa de policía se encuentra reservada exclusivamente al Estado, siendo imposible su delegación por parte de la Dirección de Ingeniería Municipal, órgano éste que ostenta la competencia en materia de supervisión y fiscalización de obras de edificación.
5. Este Despacho respeta profundamente la participación ciudadana, en el marco de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y demás leyes aplicables, en lo que respecta a los mecanismos de participación y de transferencia de servicios a las comunidades; todo lo cual no implica una delegación de la actividad administrativa de policía reservada única y exclusivamente al Estado.

REFERENCIA: Criterio sentado por la Sindicatura Municipal en dictamen No. SM/1140, de fecha 22 de diciembre de 2011.

11

DE LA NATURALEZA JURÍDICA DE LOS PUNTOS DE CUENTA

Estimamos pertinente iniciar este análisis con la definición que sobre acto administrativo establece el artículo 7° de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*⁸⁹:

«Artículo 7.

...toda declaración de carácter general o particular emitida de acuerdo con las formalidades y requisitos establecidos en la ley, por los órganos de la administración pública».

La Ley antes indicada ha acogido la noción formal u orgánica del acto administrativo, en el sentido de que se considera acto administrativo las decisiones que emanan de los órganos de la Administración Pública.

89 Publicada en la *Gaceta Oficial* N° 2.818 Ext. de 1° de julio de 1981.

Ahora bien, los actos administrativos han sido objeto de muchas clasificaciones, cada una de ellas desde puntos de vistas distintitos, no excluyentes sino complementarios.

Así, dentro de la clasificación del acto administrativo vamos a destacar, por la relación del asunto en consulta, los actos de trámite y los actos complejos, los cuales han sido definidos por la doctrina de la manera siguiente:

En el caso de los actos de trámite son aquellos que no ponen fin al procedimiento ni al asunto, sino que, en general, tienen carácter preparatorio.

Por su parte, los actos administrativos complejos son aquellas declaraciones para cuya elaboración es necesaria la intervención de dos o más órganos de la Administración (que pueden ser del mismo ente o de diferentes entes públicos estatales), que funden sus voluntades en una sola, persiguiendo un contenido y un fin único.

Otro aspecto que debemos señalar en relación a los actos administrativos es su validez, la cual se ve reflejada en el artículo 18 de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, el cual es del tenor siguiente:

«Artículo 18.

Todo acto administrativo deberá contener:

1. Nombre del Ministerio u organismo a que pertenece el órgano que emite el acto.
2. Nombre del órgano que emite el acto.
3. Lugar y fecha donde el acto es dictado.
4. Nombre de la persona u órgano a quien va dirigido.
5. Expresión sucinta de los hechos, de las razones que hubieren sido alegadas y de los fundamentos legales pertinentes.
6. La decisión respectiva, si fuere el caso.
7. Nombre del funcionario o funcionarios que los suscriben, con indicación de la titularidad con que actúen, e indica-

ción expresa, en caso de actuar por delegación, del número y fecha del acto de delegación que confirió la competencia.

8. El sello de la oficina.

El original del respectivo instrumento contendrá la firma autógrafa del o de los funcionarios que lo suscriban. En el caso de aquellos actos cuya frecuencia lo justifique, se podrá disponer mediante decreto, que la firma de los funcionarios sea estampada por medios mecánicos que ofrezcan garantías de seguridad».

En esta forma la ley ha prescrito los requisitos de forma del acto expreso, y exige que estos actos administrativos contengan todos estos elementos en su exteriorización formal, pero no indica una forma determinada para manifestar la declaración de voluntad de la administración.

Por ello, la doctrina ha admitido que la forma del acto administrativo no tiene un carácter absoluto sino relativo. Rige, entonces, el principio del *formalismo moderado*, en el sentido que sólo afectarán la validez del acto administrativo las formalidades indispensables para que la administración exprese su voluntad o aquellas necesarias para el adecuado ejercicio del derecho a la defensa. Lo antes expuesto nos lleva a una reflexión adicional: las formalidades que no responden a ninguno de esos dos objetivos son formalidades innecesarias. Ellas no inciden en la validez de los actos administrativos, por lo que no son de preceptivo cumplimiento⁹⁰.

Ahora bien, entonces, la ley exige para ciertos actos una determinada forma. Así, los actos administrativos requieren de una forma externa de manifestarse, la cual puede ser a través de una resolución, órdenes, providencias, decretos, entre otras.

En este sentido, precisan los artículos 14 y 17 de la Ley Orgánica de Procedimiento Administrativos, lo siguiente:

«**Artículo 14.**—Los actos administrativos tienen la siguiente jerarquía: decretos, resoluciones, órdenes, providencias y otras decisiones dictadas por órganos y autoridades administrativas».

90 HERNÁNDEZ, José Ignacio. (2007). **Algunas notas sobre los requisitos de validez de los Actos Administrativos.** Actualización en Derecho Administrativo. Pág. 44 y 45.

«**Artículo 17.**—Las decisiones de los órganos de la Administración Pública Nacional, cuando no les corresponda la forma de decreto o resolución, conforme a los artículos anteriores, tendrán la denominación de orden o providencia administrativa. También, en su caso, podrán adoptar las formas de instrucciones o circulares».

Las disposiciones legales establecen la jerarquía de los actos administrativos que utiliza la Administración Pública en el ejercicio de su función. Así como, las formas complementarias en caso que sus actos no estén encuadrados dentro de esa jerarquía.

En el ámbito municipal, con relación a la forma de los actos administrativos mediante los cuales el municipio puede ejercer la competencia observa esta Sindicatura Municipal que el artículo 54 de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal contempla una serie de instrumentos jurídicos, entre los cuales se encuentran, las ordenanzas, acuerdos, reglamentos, decretos, resoluciones y otros instrumentos jurídicos de uso corriente por la práctica administrativa.

Asimismo, se establece el numeral 3 del artículo 88 *eiusdem* que el Alcalde dentro de sus atribuciones y obligaciones puede «...dictar reglamentos, decretos, resoluciones y **demás actos administrativos en la entidad local...**». (Destacado y cursivas nuestras).

Del mismo modo, la Ordenanza de Instrumentos Jurídicos Municipales, que regula los procedimientos a través de los cuales se estructuran y elaboran los distintos instrumentos jurídicos municipales, contempla en el artículo 45 la clasificación de los mismos de carácter no normativos, y a tales fines dispone:

«**Artículo 45.**—Instrumentos Jurídicos de Carácter no Normativos

Los Instrumentos Jurídicos municipales de carácter no Normativo son los siguientes:

- 1° Acuerdos: Son actos dictados por el Concejo Municipal en las áreas de su competencia.
- 2° Decretos: Son actos administrativos dictados por el Alcalde o Alcaldes, que así lo califiquen las leyes u Ordenanzas o que, a su juicio, trate sobre asuntos de gran trascendencia colectiva en las áreas de su competencia.

- 3° Resoluciones: Son actos administrativos, dictados por el Alcalde o la Alcaldesa, el Contralor o Contralora Municipal, el Presidente o la Presidenta del Consejo Municipal y demás funcionarios competentes del Municipio, incluyendo las Juntas Parroquiales, sobre asuntos ordinarios de la administración.
- 4° Otros Instrumentos Jurídicos dictados por las Autoridades Municipales: **Son actos de uso corriente que surgen de la práctica administrativa** y que, según previsiones que señalen las leyes, no les corresponde la forma de Acuerdo, Decreto o Resolución. Tendrán la denominación de Orden, Providencia Administrativa, Instrucciones o Circulares».

Así, que la Administración Municipal tiene distintas formas para manifestar su voluntad en el ejercicio de la actividad administrativa y así materializar sus actuaciones, y siempre que dichos actos se exterioricen de forma escrita y cumplan con los requisitos previstos en la ley son actos válidos.

De lo antes señalado, podemos inferir que el punto de cuenta es una manifestación de la voluntad de la Administración, y por ende, es un tipo de acto administrativo dictado en ejercicio de la actividad administrativa.

Establecido lo anterior, pasamos a analizar qué tipo de acto administrativo es el punto de cuenta, tomando como base dentro de la clasificación de los actos administrativos a los de trámite y a los complejos.

En este sentido, es oportuno hacer referencia a la sentencia N° 00635 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de fecha 10 de junio de 2004, exp. 13.489 que estableció que se entiende por punto de cuenta:

«(....)

Al respecto, debe señalar la Sala en primer término que **el punto de cuenta es un acto trámite interno de la Administración, el cual contiene una propuesta sometida por un órgano inferior a la consideración de un órgano superior dentro de la misma Administración, en el que se presenta al conocimiento de quien**

corresponda, para su examen y verificación, una relación minuciosa y justificada de un asunto que, de considerarse conveniente y conforme a derecho, será aprobado. No obstante, la simple aprobación del punto de cuenta, aun cuando esté referida a situaciones o relaciones jurídicas que la Administración tenga con los administrados, por sí sola una manifestación de voluntad capaz de producir efectos inmediatos frente a estos últimos, en orden de crear, modificar o extinguir relaciones jurídicas, frente a los mismos, en tanto que para que de tal modo ocurra es necesario que posteriormente la propia Administración dicte un acto definitivo directamente destinado al administrado donde quede expresada de manera inequívoca su voluntad, en este caso, que se demuestre que la Administración, aun cuando no lo haya dictado, estaba forzada a hacerlo por exigencia del ordenamiento jurídico.

Así, el Punto de Cuenta, tratándose de un acto interno de la Administración, mal puede la demandante en el presente caso asistirse aisladamente en el mismo como sustento de su pretensión, ya que –como se observa– no se puede deducir que con su simple aprobación quede compelida la Administración frente aquélla. Debe en tal sentido agregar esta Sala, que a lo sumo la aprobación del punto de cuenta, de demostrarse su validez, puede constituirse como un indicio o presunción, a los efectos antes expuestos» (Destacado nuestro).

Justamente, observa que en la sentencia parcialmente transcrita se define al punto de cuenta como un acto administrativo de trámite que por sí solo no constituye una manifestación de voluntad capaz de producir efectos inmediatos frente al administrado o particular, por lo que requiere que la propia Administración dicte un acto definitivo donde quede expresada de manera inequívoca la voluntad del órgano superior.

Ahora bien, este criterio no es absoluto en virtud de que también la jurisprudencia patria ha considerado que el Punto de cuenta es un acto administrativo complejo.

Así lo ha declarado la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en sentencia N° 2003-24, de fecha 16 de enero de 2003, donde definió al punto de cuenta como un mecanismo que utiliza la Administración para dejar constancia de sus actuaciones encua-

drándolo, entonces, dentro de los actos administrativos complejos. Textualmente la sentencia reza:

«En este orden de ideas, ha sostenido igualmente la doctrina que el acto complejo es aquel que emana de la voluntad concurrente de varios órganos o sujetos administrativos (que pueden ser del mismo ente o de diferentes entes públicos estatales) que funden sus voluntades en una sola, persiguiendo un contenido y un fin único.

Sobre este particular, debe afirmar esta Corte que es un requisito indispensable para proceder a retirar a un funcionario el Instituto recurrido que la decisión sea sometida a la consideración de la máxima autoridad del Ente, que para el caso que nos ocupa es la Junta Directiva y, para comprobar si hubo tal información es necesario, que curse en los autos el Punto de Cuenta correspondiente, mecanismo utilizado por la Administración Pública para dejar constancia de sus actuaciones, y siendo que tal documentación no se verifica a los autos resulta forzoso concluir que fue el Director Gerente del Instituto quien tomó la decisión de destituirlo y no la mencionada Junta, quien era el órgano autorizado para tomar tal decisión, de conformidad con lo establecido en el artículo 6 de la Ley de Carrera Administrativa en concordancia con el artículo 45 de la Ley del Instituto, lo que conduce a este Órgano Jurisdiccional a concluir que el acto impugnado fue dictado por un funcionario incompetente, por ende viciado de nulidad de acuerdo a lo previsto en el artículo 19, numeral 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos» (Subrayado agregado).

De la sentencia parcialmente transcrita se desprende, que el punto de cuenta es un acto administrativo complejo en el cual concurren la declaración de voluntad de dos autoridades distintas, en ejercicio de la función administrativa, con unidad de contenido y unidad de fin para darle nacimiento al acto.

En este sentido, concluimos que el punto de cuenta es una manifestación de la voluntad de la administración, en consecuencia, es un acto administrativo, el cual puede ser considerado como un acto complejo o de trámite.

REFERENCIA: Criterio sentado por la Sindicatura en dictamen No. SM/000812 de fecha 17 de agosto de 2011.