

Raiza Ojeda de Ilija
*Fundamentación Jurídica
de los Procedimientos Administrativos*

Universidad de Los Andes
Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas
Escuela de Derecho
Mérida- Venezuela- abril 2002
raizaojeda@hotmail.com

RESUMEN

La Constitución Nacional establece expresamente en el artículo 137 el Principio de la Legalidad este dispositivo, determinante para el establecimiento de la aptitud legal de los órganos del Estado, en el Derecho Administrativo resuelve la necesidad de que los actos de la Administración han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas o reglas predeterminadas por el órgano competente.

Una de las formas de expresión del mencionado principio, es la teoría de la jerarquía de las normas, donde toda norma o regla jurídica encuentra su fundamento en una norma superior, a la cual debe estar conforme para ser válida, teoría a la luz de la cual se dicta la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la que cambia radicalmente la situación tradicional de las relaciones entre Administración y particular y que analizaremos en este artículo partiendo de su condición de Ley Orgánica y su relación con el Decreto-Ley sobre simplificación de trámites administrativos, resaltando los artículos del Decreto que tengan relación directa con los procedimientos administrativos.

Palabras claves: Procedimiento Administrativo, Principio de la Legalidad, Ley Orgánica, Administración.

JURIDICAL GROUND OF THE ADMINISTRATIVE PROCEDURES

ABSTRACT

National Constitution (1999, article 137) expressly establishes the Principle of Legality. This statutory provision, determinant to define State Bodies

legal aptitudes, solves, in Administrative Law, the need for administrative acts to be accomplished or carried out within norms or regulations predetermined by the competent body.

One of the ways to express the above-mentioned principle is the theory of norms hierarchy, where each juridical norm or rule is based on a higher hierarchical norm, to which it must conform to be valid. The Organic Law for Administrative Procedures was dictated according to this theory, resulting in a radical change in the traditional situation dominating relations between Administration and persons under administration. This law will be analyzed in this article, starting from its Organic Law condition, and its relation to the Decree-Law about simplification of administrative steps, emphasizing the decree articles directly related with administrative procedures.

Key words: Administrative Procedures, Principle of Legality, Organic Law, Administration.

Fundamentación Constitucional

El orden jurídico Venezolano, establece el carácter fundamental y Supremo de la Constitución Nacional, en consecuencia toda norma dictada debe encontrar su base en la misma.

La Constitución de 1.961, establecía en su artículo 117 expresamente "*La Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio*". Esta disposición contiene la declaración expresa del principio de la legalidad, el cual esta contenido en la Constitución del 99 en el artículo 137, sin ningún cambio sustancial, sólo con un estilo diferente cuando establece: "*Esta Constitución y la Ley definen las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a las cuales deben sujetarse las actividades que realicen*".

De esta nueva redacción se debe destacar lo expresado por Brewer-Carías,(2000) en lo referido a que no se habla de "atribuciones del Poder Público", lo cual era impropio, ya que el Poder público es una potestad constitucional y no un órgano; y en su lugar, se habla de las "atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público", cuyas actividades son las que deben sujetarse a la Constitución y a las Leyeses.(:81)

Igualmente la Jurisprudencia, de manera reiterada ha definido el Principio de la Legalidad, de la manera siguiente:

"La Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público, y a ellos debe sujetarse su ejercicio, dice el artículo 117 de la Ley Fundamental de la República. Por tanto la actividad del estado y de las personas que dentro del mismo ejercen funciones públicas, debe estar estrictamente ceñida a las facultades que expresamente se le señalen. Cualquier extralimitación en el ejercicio de esas atribuciones, vicia de ilegalidad el acto de que se trate, y su nulidad debe ser declarada si así fuere solicitada. Es este el principio de legalidad sobre el cual debe descansar el Estado de Derecho". CSJ/SPA: 11-08-05, GF, N° 49, 1965, p. 197.

En el mismo sentido, se pronunció la Corte Suprema de Justicia en la Sala Político-Administrativa el 24/11/1981, teniendo como ponente al Magistrado Domingo A. Coronil RDP, N° 8, octubre-diciembre, 1981, pp. 100.

Los actos de la administración han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas o reglas predeterminadas por el órgano competente.

Como lo evidencia la transcripción literal que antes se ha hecho, la Sala comparte el criterio sustentado por el Tribunal de la Carrera Administrativa y reitera la doctrina contenida en anteriores decisiones, acorde con las cuales: "de conformidad con lo dispuesto en el artículo 117 de la Constitución de 1961 *"La Constitución y las Leyes definen las atribuciones del Poder Público y a ellas debe sujetarse su ejercicio"*. Este dispositivo, determinante para el establecimiento de la aptitud legal de los órganos del Estado, configura dentro de la carta fundamental, la declaración explícita del Principio de Legalidad, que en el campo administrativo envuelve la necesidad de que los actos de la administración han de ser cumplidos o realizados dentro de las normas o reglas predeterminadas por el órgano competente, en cuya virtud la autoridad administrativa en el ejercicio de su actividad se sujeta no solo a normas jurídicas externas sino a las reglas que ella misma ha elaborado.(Balasso Tejera.1998:361).

El principio de la legalidad, aplicado a la Administración, no es otra cosa que la obligación que tiene la misma de ajustar todos sus actos a la

Constitución y a las Leyes o como lo expresaba Hauriou al bloque de la legalidad, por lo que las actividades contrarias al derecho están sometidas tanto al control jurisdiccional, como de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, tal y como lo establecen los artículos 334 y 259 de la Constitución Nacional, que ha continuación transcribimos:

Artículo 334: "Todos los jueces o juezas de la República, en el ámbito de sus competencias y conforme a lo previsto en esta Constitución y en la Ley, están en la obligación de asegurar la integridad de la Constitución".

Artículo 259: "La jurisdicción Contenciosa-Administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás Tribunales que determine la Ley. Los órganos de la jurisdicción Contenciosa-Administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos; y disponer lo necesario para el establecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas, lesionadas por la actividad administrativa".

Una de las formas de expresión del principio de la legalidad, es la teoría de la jerarquía de las normas, donde toda norma o regla jurídica encuentra su fundamento en una norma superior, a la cual debe estar conforme para ser válida, siendo las normas mencionadas la base constitucional de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Fundamentación legal

Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

El primero de julio de 1981, fue promulgada la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y publicada en la Gaceta Oficial el mismo día, aun cuando entró en vigencia el primero de Enero de 1982, es la Ley más importante que se ha dictado en relación a la Administración Pública Venezolana, es producto de un proyecto presentado en el año de 1978, previa consulta a la extinta Comisión de Asesoría Jurídica de la Administración Pública (CAJAP) a la consideración del extinto Congreso de la República por el Ministerio de Justicia, sin embargo vale la pena resaltar dos proyectos importantes presentados: el proyecto de Ley de Procedimientos

Administrativos, de mayo de 1.963, elaborado por el Administrativista, profesor de la Cátedra de derecho Administrativo de la Universidad Central Tomás Polanco, caracterizado por tener incluido en el mismo texto, la normativa referida al proceso de formación del acto administrativo y el de su revisión, tanto en la vía administrativa como en la vía jurisdiccional, es decir abarcaba el procedimiento administrativo y el procedimiento contencioso administrativo, y otro proyecto elaborado por los doctores Brewer-Carías, Martín-Retortillo y Rubio Llorente, el cual es considerado un texto cabal, que recogía los principios fundamentales del procedimiento administrativo, siendo muy semejante a la Ley vigente; ambos proyectos fueron presentados por la Comisión de Administración Pública, y los mismos tenían como común denominador la influencia decisiva de la legislación española.

El proyecto aprobado fue objeto de modificaciones tanto en la Cámara de Diputados, como en el Senado, igualmente el Presidente de la República de la época, haciendo uso de la facultad que le confería la Constitución nacional, requirió al Extinto Congreso la modificación de algunos artículos y solicitó que se le agregara una disposición transitoria contenida en el artículo 108 de la Ley, que contendría la fecha de entrada en vigencia de la misma, que sería seis meses después de su publicación.

Antes de la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no existía una relación equitativa, entre la Administración y el particular, el cual estaba sujeto a la discrecionalidad de la Administración, sin que contara expresamente con derechos, ni procedimientos legalmente establecidos, donde se establecieran mecanismos de defensa, que le permitieran a los administrados cuando consideraran que habían sido lesionados sus derechos subjetivos recurrir ante las instancias correspondientes, todo el panorama anterior se modifica con la promulgación de la Ley, tal y como lo expresa, Brewer-Carías:

".....esta Ley cambia totalmente la situación tradicional de estas relaciones entre Administración y particular. Hasta ahora el balance en esas relaciones había estado a favor de la Administración. Casi todos los poderes, potestades y derechos habían estado en manos de la Administración, con muy pocos deberes y obligaciones frente al particular; y el administrado, lo que había encontrado normalmente ante la Administración, eran sólo situaciones de

deber, de sujeción de subordinación, sin tener realmente derechos, ni tener mecanismos para exigir la garantía de su derecho....La Ley cambia ese balance pues ahora no se trata de una situación de poderes administrativos y ausencia de derechos, sino que la Ley establece, claramente un equilibrio entre poderes de la administración y derechos de los particulares, que se garantizan...Al cambiar totalmente el balance de esos dos extremos...La Ley plantea un cambio de actitud de la Administración, ya no puede ser la Administración prepotente que concede dádivas o favores al particular, quien por su parte es aplastado y a veces vejado por la Administración...Ya no es un particular indefenso el que la Administración va a tener al frente, en las relaciones jurídicas, sino un particular bien armado, con muchos derechos legales y con muchos mecanismos jurídicos para garantizar esos derechos y controlar cualquier actitud que signifique las desmejoras de esas garantías..." (1.990:p.13-14).

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, constituye un significativo esfuerzo en el proceso de democratización del Derecho Público, y lo que es más importante, de las conductas de los funcionarios y de las prácticas administrativas caracterizadas por la arbitrariedad en sus diversas manifestaciones de antijuridicidad.

Cuando se profundiza en el texto de dicha Ley, más allá del contenido del articulado, podemos ver la superación del concepto tradicional del particular como simple administrado o sujeto que sufre pasivamente la acción de la administración.

Es una Ley que regula con acierto y amplitud, aspectos sustantivos de la relación de la Administración con los particulares, con la característica particular de ser una Ley Orgánica, esta categoría de Ley se introduce por primera vez en la Constitución de 1.961, aún cuando existían un conjunto de Leyes que tenían esa denominación, esa condición no producía ningún tipo de relevancia jurídica, y eran tratadas como Leyes ordinarias, en virtud de no estar caracterizadas como tales en el ordenamiento jurídico.

Una parte mayoritaria de la doctrina consideran que, las Leyes Orgánicas, constituyen una categoría intermedia entre la Constitución y las Leyes ordinarias.

En relación a esta materia la Exposición de motivos del texto constitucional derogado expresaba:

"...y para que no queden a la sola tramitación de la legislación ordinaria, aspectos que puedan ser trascendentes, hemos dado base constitucional a la institución de las Leyes orgánicas, intermedias entre la norma constitucional y la Ley Ordinaria..

La creación de las Leyes orgánicas tiene por objeto impedir que por Leyes especiales se deroguen disposiciones que se refieren a la organización de ciertos poderes o a las formalidades que deben reunir determinadas Leyes. En efecto, se ha pensado en dictar una Ley orgánica de presupuesto que rija la elaboración de los presupuestos anuales, así como también que la Ley de Crédito Público rija siempre las Leyes sobre las operaciones de crédito que celebre la nación, o la Ley orgánica que trate de Institutos Autónomos prive sobre Leyes especiales que creen dichos organismos".

Por otra parte, el artículo 203 de la Constitución Bolivariana de Venezuela define a las *Leyes orgánicas* como a las que así denomina la Constitución; las que se dicten para organizar los Poderes Públicos o para desarrollar los derechos constitucionales y las que sirvan de marco normativo a otras Leyes. La Constitución de 1999, en esta forma varió el concepto de Ley orgánica, en el sentido de no repetir la previsión del artículo 163 de la Constitución de 1961 que admitía que podían ser orgánicas las así calificadas por la mayoría absoluta de las Cámaras, independientemente de su contenido.

Todo proyecto de Ley orgánica, salvo aquel que la propia Constitución así califica, debe ser admitido previamente por la Asamblea Nacional, por el voto de las dos terceras partes de los integrantes presentes antes de iniciarse la discusión del respectivo proyecto de Ley. Esta votación calificada también debe aplicarse para la modificación de las Leyes orgánicas.

Por otra parte, otra innovación en la materia es la previsión del control constitucional a priori de las leyes orgánicas al disponer, el artículo 203, que las Leyes que la Asamblea Nacional ha calificado de orgánica deben ser remitidas, antes de su promulgación, a la Sala Constitucional del tribunal Supremo de Justicia, para que se pronuncie de la constitucionalidad de su carácter orgánico. La Sala Constitucional debe decidir la cuestión en el término de diez días contados a partir de la fecha de recibo de la comunicación. En todo caso, si la Sala Constitucional declara que no es orgánica la Ley perderá su carácter. (Brewer-Carías. 2000:114).

Puede observarse que, según lo establecido en el artículo 203 sólo existen cuatro clases de leyes orgánicas: por denominación constitucional, para organizar los poderes públicos, para desarrollar los derechos constitucionales y para servir de marco normativo a otras Leyes.

Sin embargo, conforme a lo señalado por José Peña Solís (2000) la redacción del segundo aparte de dicho precepto, concebida así: "Las Leyes que la Asamblea Nacional haya calificado de orgánicas serán remitidas antes de su promulgación..." puede suscitar dudas y dar lugar a que se predique la existencia de una quinta clase de Leyes: **Las Leyes orgánicas calificadas por la Asamblea Nacional**, que resultan idénticas a las contempladas en la Constitución de 1961, o sea, a las Leyes orgánicas por investidura parlamentaria, cuyo basamento, como hemos dicho antes, radicaba en un único elemento de carácter formal: su calificación como Ley orgánica por la mayoría absoluta de los integrantes de ambas Cámaras al iniciarse la discusión del proyecto.

Se advierte no sin alarma, que la idea de esta quinta categoría de Leyes orgánicas proviene nada más y nada menos que de la EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999. En efecto así aparece consagrado expresamente y explícitamente en el capítulo relativo al Poder Legislativo Nacional, cuando se refiere al conjunto de cambios incorporados en la definición de Ley, y en tal sentido cuando se refiere a las Leyes orgánicas, afirma:

"Por otra parte, la constitución establece cinco tipos de Leyes orgánicas: las que ella misma denomina como tales, las que se dicten para organizar los poderes públicos, las que se dicten para desarrollar derechos constitucionales, las que sirvan de marco normativo a otras Leyes y las que hayan sido calificadas como tales por la Asamblea Nacional, en cuyo caso éstas habrán de ser remitidas a la Sala Constitucional del máximo Tribunal, para que se pronuncie acerca de la constitucionalidad de su carácter orgánico, esto con el propósito de evitar el uso indiscriminado de tal denominación.

Ante la parte transcrita de la Exposición de motivos, nos queda más que afirmar, con el debido respeto para quienes la elaboraron, que incurren en un error, que al estar contenido en ese documento se torna gravísimo, debido a la tendencia que se ha impuesto en Venezuela en los últimos tiempos de

otorgarle criterio de autoridad o un valor sacramental a los antecedentes legislativos o constitucionales, sobre todo a la Exposición de Motivos. (:271-272)

Como podemos observar la Constitución vigente en lo que si mantuvo coincidencia con la Constitución del 61, bajo la cual se dictó la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, es que las Leyes Orgánicas generalmente tienen por objeto regular el funcionamiento de los poderes públicos o el ejercicio de ciertas potestades públicas, e igualmente que las mismas sirvan de marco normativo a otras Leyes, con el objeto de impedir que por medio de Leyes especiales ordinarias, se deroguen sus disposiciones.

Siendo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos "una normación que regula los principios generales que rijan el actuar de la Administración" (Exposición de motivos), la misma tiene en consecuencia fuerza derogatoria sobre las disposiciones de otras Leyes posteriores que regulen la materia específica que ella contiene en sus principios fundamentales.

Igualmente, a nuestro entender todas las materias contempladas en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son de aplicación preferente a las Leyes especiales, excepción hecha de aquellas en las cuales la Ley hace la expresa salvedad de que es la Ley especial la que se debe aplicar, tal y como lo establece en su artículo 47:

"Artículo 47. Los procedimientos administrativos contenidos en Leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad"

Ante todo, se observa que este artículo 47 está ubicado en el capítulo I del Título III de la Ley. El Capítulo I se refiere al procedimiento ordinario, por lo que la remisión a Leyes especiales no se aplicaría a lo regulado en los capítulos siguientes.

Es decir, la ubicación de la norma permite concluir que el ámbito sustantivo de aplicación de la Ley Orgánica sólo permitiría acudir a las materias que constituyan especialidad en los procedimientos previstos en Leyes especiales, cuando ello se refiera a las normas del procedimiento ordinario y no respecto a las otras normas del procedimiento administrativo reguladas en los capítulos II al IV del Título III, las cuales regirían en todo caso, aún frente a normas previstas en Leyes especiales.

Lo mismo debe advertirse respecto a la regulación que establece la Ley Orgánica en el Título IV sobre la revisión de los actos administrativos y especialmente, respecto a los recursos administrativos.

La ubicación del artículo 47, permite afirmar que la remisión que hace a las Leyes especiales, sólo se aplicaría al procedimiento ordinario constitutivo del acto administrativo y no al procedimiento de impugnación.

Esta es la interpretación directa del artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la cual sin duda ha provocado innumerables conflictos entre normas, que han sido resueltos en vía jurisdiccional, pues en ciertos casos, aún cuando la Ley orgánica no lo permita, deberán aplicarse normas especialísimas, previstas en las Leyes especiales, que deben privar sobre las regulaciones generales de la Ley.

Lo dicho anteriormente establece la necesidad de determinar en todos los organismos públicos, cuales son las leyes especiales que regulan los diversos procedimientos que se aplican en cada uno de los órganos que forman parte de los distintos sistemas de organización administrativa, para determinar ese ámbito sustantivo de aplicación

Pero no basta precisar lo anterior, sino que se hace igualmente necesario determinar en ellos, las regulaciones que constituyan materia que ameriten un tratamiento especial frente al procedimiento general de la Ley.

Igualmente en esta materia, se plantea el problema de los procedimientos especiales previstos en reglamentos que establezcan tales procedimientos, teniendo en cuenta que el artículo 47 habla sólo de leyes especiales.

En este punto, habría que distinguir diversos supuestos. En unos casos, hay leyes especiales que expresamente remiten al reglamento para la regulación del procedimiento, en cuyo caso habría una remisión legal o delegación hacia un órgano administrativo para regular el procedimiento.

En virtud del mandato legislativo, estos procedimientos previstos en reglamentos tendrían aplicación preferente en las materias que constituyan la especialidad. Sin embargo, en ellos habrían que detectar cuales aspectos son especiales, para poder decir cuales normas de esos reglamentos se aplicarían con preferencia a la Ley orgánica.

Con esto, lo que se quiere plantear es que no es fácil llegar a una conclusión definitiva sobre cuales son los procedimientos especiales regulados en Leyes especiales y las partes de esos procedimientos que deben aplicarse,

con preferencia a la Ley, pues se trata de un problema casuístico que tiene que ser determinado en cada órgano, previo el análisis de la normativa legal.

Ámbito de Aplicación de la Ley

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tiene por finalidad regir la actuación de la Administración Pública Nacional, tanto Central como Descentralizada, este ámbito organizativo de aplicación está claramente expresado en el Artículo 1º al señalar:

La Administración Pública Nacional y la Administración Pública Descentralizada , integradas en la forma prevista en sus respectivas Leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de esta Ley.

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

Como lo expresa Brewer-Carías, que el artículo distingue , dos conjunto orgánicos. Por una parte, habla de la Administración Pública Nacional y por la otra, habla de la Administración Pública descentralizada. Una primera observación podríamos hacer frente a esta contraposición aparente, y es que la misma no existe, por lo que la Ley incurre en una imperfección: en realidad no podemos contraponer Administración Pública Nacional frente Administración Pública Descentralizada, porque la Administración Descentralizada también es Administración Pública Nacional; es parte de ella (1982:25).

Sin embargo, la Jurisprudencia, a aclarado reiteradamente el error conceptual antes mencionado, señalando que se está refiriendo a la Administración Pública Central, que comprende todos los órganos que integran el Poder Ejecutivo (CSJ/SPA: 23-10-86,RDP, N° 28-87). Entendiendo la Administración central como el conjunto de órganos dependientes jerárquicamente del Presidente de la República, en su carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional, cuyos actos se imputan a la República, conceptualizada como personificación del Estado (Peña-Solis:1995:261).

La administración Central está integrada por órganos unipersonales y órganos colegiados, entre estos órganos se encuentran la Presidencia de la República, Ministerios, Oficinas de la presidencia de la República,

Comisiones y Comisionados Presidenciales, los organismos de coordinación presidencial o interministerial, las autoridades únicas de área, la Procuraduría General de la República, estableciéndose algunas innovaciones en la Constitución del 99, cuando se crea el órgano Vicepresidencia de la República, siendo un órgano directo del Presidente de la República en su función de jefe del ejecutivo nacional, igualmente la creación del Consejo de Estado, órgano consultivo del Gobierno y de la Administración Pública, el cual tiene por competencia recomendar políticas de interés nacional en aquellos asuntos a los que el Presidente reconozca especial trascendencia y requieran de su opinión. (art.251.C.N.) y del Consejo de Defensa de la nación, máximo órgano de consulta para la planificación y asesoramiento del Poder público, en los asuntos relacionados con la Nación, su soberanía y la integridad de su espacio geográfico. La Exposición de Motivos señala que al Consejo de Defensa Nacional le corresponde establecer la dirección estratégica de la Nación, para prevenir o minimizar cualquier amenaza, y se remite a la Ley orgánica respectiva la fijación de la organización y atribuciones del referido Consejo.(art.323 C.N.).

El artículo en comento de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, señala igualmente, que sus normas se deben aplicar a la Administración Pública Descentralizada, sin hacer inicialmente ninguna distinción en lo referido a que se entiende por la misma; y como no existía una Ley que regulará la Administración Descentralizada, la Doctrina administrativa, en uno de sus mejores exponentes Brewer-Carías concluyó que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, solo se aplicaría a las entidades descentralizadas con forma de derecho público de carácter estatal, es decir, que forman parte de la estructura general del Estado.

En tal sentido la Jurisprudencia ha consagrado, la siguiente clasificación de las personas jurídicas de Derecho Público, no territorial Así:

"Aplicando a nuestra realidad jurídica las categorías elaboradas por la Doctrina del Derecho Administrativo, se ha afirmado, con fundamento, que esas personas públicas no territoriales consagradas por nuestro Derecho encajan en algunos de estos tipos.

- a) Establecimientos públicos fundacionales o Institucionales (Institutos Autónomos).*
- b) Establecimientos públicos corporativos Universidades, colegios profesionales,*

c) *Establecimientos públicos con forma societaria de Derecho privado". CPCA 11.05-80. Magistrado Ponente: Antonio J. Angrisano, RDP, N° 3-104.*

Finalmente, no estarían sometidas a las disposiciones de la LOPA: los entes descentralizados con forma de derecho privado creados por el Estado (empresas del Estado, Fundaciones del estado y las Asociaciones del Estado).

Ahora con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública, de fecha 17 de Octubre del 2001, que en su artículo primero establece el objeto de la misma de la manera siguiente:

Artículo 1. La presente Ley tiene por objeto establecer los principios y bases que rigen la organización y el funcionamiento de la Administración Pública; los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la administración Pública nacional y de la administración descentralizada funcionalmente; así como regular los compromisos de gestión; crear mecanismos para promover la participación y el control sobre las políticas y resultados públicos; y establecer las normas básicas sobre los archivos y registros públicos. (subrayado nuestro).

Se define legalmente el ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en la Administración Descentralizada, cuando en sus artículos 98, establece la sujeción de los Institutos Autónomos, a las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Siguiendo con el análisis del mencionado artículo 1° de la LOPA, en su párrafo segundo, contiene una precisión adicional, que vale la pena que sea comentada, dice esta norma que las Administraciones Estadales y Municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, también ajustarán sus actividades a la Ley, en cuanto les sea aplicable. Nuevamente el Legislador comete un error de tipo conceptual, al mezclar instituciones que forman parte de sistemas de organización Administrativa distintos.

Los primeros se tratan de entes territoriales, derivados de la condición de Estado políticamente Federal, y los segundos órganos de rango Constitucional, que gozan de autonomía funcional, y que no debemos ubicar, ni en la Administración Centralizada, por cuanto no existe relación de subordinación con respecto al Ejecutivo Nacional, ni en la Administración Descentralizada.

Igualmente, hay que señalar que la Ley en este punto debió mencionar otros órganos tanto de rango legal, como Constitucional, con autonomía funcional, que para el momento de la promulgación de la Ley tenían vigencia, tales como el Consejo de la Judicatura y el Consejo Supremo Electoral.

En lo referido, a la regulación que hace la Ley Orgánica de su aplicación a los Estados y municipios el Autor Allan Brewer-Carías, dice, que aún cuando el Legislador aclaró que estas entidades debían ajustar su actividad a las prescripciones de la Ley, en cuanto sea aplicable, es de dudosa constitucionalidad, ya que una Ley Nacional, salvo en aquellos casos expresamente previstos en la Constitución, no puede aplicarse directamente a los Estados y Municipios, porque esto implicaría una violación a la autonomía territorial y política de estas entidades, dentro de nuestro sistema federal y municipal. (1982:31)

Continúa diciendo Brewer, las Administraciones estatales y municipales deben ajustar su actividad a la Ley "en cuanto le sea aplicable", mención que sólo tiene justificación en lo relativo a las normas que contienen y reglamente garantías constitucionales como por ejemplo, el derecho a la defensa, el derecho de petición.

Por su parte, la Jurisprudencia ha sostenido que las disposiciones de la LOPA que constituyen regulación de garantías constitucionales se aplican imperativamente a las Administraciones públicas municipales, pues éste es el alcance que ha de dársele al aparte único del art.1, LOPA (CPCA: 13-02-86, RDP, N° 25-95).

Contenido de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

La estructura de la Ley es la de seis títulos, divididos a su vez en capítulos y estos en secciones, que comprenden un total de 108 artículos. Los títulos son los siguientes: Título I: Disposiciones Fundamentales; Título II: De la Actividad Administrativa; Título III: Del Procedimiento Administrativo; Título IV: De la Revisión de los Actos en Vía Administrativa; Título V: De las Sanciones; Título VI: Disposiciones Transitorias.

En términos generales, la Ley regula cuatro aspectos fundamentales con relación a la administración y a los particulares. Por una parte precisa una serie de potestades administrativas y establece una serie de deberes y obligaciones de los funcionarios y por la otra, regula y consagra una serie

de derechos de los particulares frente a la administración, así como también les impone obligaciones precisas en sus relaciones con aquellas, este es el primer campo de regulación de la Ley: las situaciones jurídicas de los particulares y de la administración pública.

Por otra parte, regula el Acto Administrativo, es decir, el resultado concreto de la actuación de la administración cuando la misma decide produciendo efectos jurídicos, regula el mismo en sus requisitos los cuales debe cumplir la actuación de la administración a los fines de su validez y de legalidad. Igualmente regula los efectos de los actos, la forma de su revisión, tanto de oficio como por vía de recurso y también la forma de expresión de los mismos. Establece los efectos derivados del silencio administrativo.

Igualmente, la Ley regula el Procedimiento Administrativo y por último prevé las vías de revisión de los Actos Administrativos en sede administrativa, es decir, el sistema de los recursos, de reconsideración, de revisión, jerárquico y jerárquico impropio, que pone a disposición de los particulares para lograr, a través de la impugnación una rectificación de la administración.

Al respecto, la Jurisprudencia se ha pronunciado de la manera siguiente:

<Ahora bien, la actividad administrativa básicamente está regulada en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, donde de manera específica se regulan: a) el acto administrativo como forma de actuación jurídica de la Administración y los procedimientos administrativos> CPCA: 01.08-85, Magistrado Ponente: Pedro Miguel Reyes, RDP, N° 24-116.

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Decreto-Ley sobre simplificación de Trámites Administrativos

El Decreto 368, con rango y fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, se dicta dentro del marco de la Constitución de 1961, que establecía en el artículo 190, ordinal 8°, la atribución del Presidente de la República, ejercida en Consejo de Ministros, consistente en: "Dictar medidas extraordinarias en materia económica o financiera cuando así lo requiera el interés público y haya sido autorizado para ello por Ley especial".

El Decreto-Ley se inscribió dentro del ámbito de esta disposición y en el texto del mismo se hace mención expresa a la Ley habilitante autorizatoria requerida por la disposición constitucional.

Vale la pena destacar, que en la Constitución del 99, esta atribución conferida al Presidente de la República se amplía considerablemente cuando en el artículo 236 numeral 8, establece: "*Dictar, previa autorización por una Ley habilitante, decretos con fuerza de Ley*". Lo que le permite al presidente dictar decretos-Leyes, en cualquier materia sin más limitación que la Ley que lo habilite.

La Constitución de 1999 amplía la potestad del Presidente de la República para dictar decretos-Leyes, no sólo porque no hay limitación constitucional en cuanto a las materias que pueden ser reguladas por esta vía, sino porque no es necesaria una situación de crisis, ni de emergencia, ni que el interés público lo requiera para que el Presidente sea autorizado para dictarlos, en cualquier momento puede hacerlo si consigue que la Asamblea sancione una Ley habilitante y, esto no le será muy difícil si el Presidente tiene el apoyo de la mayoría de la Asamblea.

En tal sentido, existe una tendencia generalizada, que ha sido un común denominador en los últimos períodos presidenciales, que es la utilización de manera excesiva de este instrumento excepcional, como es la habilitación presidencial para legislar.

Con motivo de la aparición del mencionado Decreto, se generó una discusión sobre la factibilidad o no de insertar la materia tratada en el mismo, dentro del campo económico o financiero, y del carácter de excepcionalidad o urgencia que pudiera tener el tema.

En lo referido, a la conexión entre la actuación del aparato administrativo, especialmente en lo que compete a los procedimientos administrativos y la realidad económica o financiera del país como para que se justificara dictar el mencionado decreto en el marco de la habilitante, podemos mencionar la opinión de Rodríguez García "...es claro que el adecuado diseño de un determinado procedimiento administrativo, y dentro de éste, de un determinado trámite conjunto de trámites lo que no significa necesariamente su simplicidad o brevedad, podrá derivar en beneficio de su eficiencia, que al mismo tiempo redundará en economías (de tiempo, de aplicación de recursos, de esfuerzo, etc) traducibles finalmente en términos pecuniarios. Otro efecto económico de un adecuado diseño de los cauces procedimentales que aparece claramente en la observación del fenómeno, está asociado con las ventajas que tal circunstancia genera en los operadores incorporados al

aparato administrativo público, en cuanto a formación, capacitación y estímulo al ejercicio de sus tareas". (2001:399)

Igualmente se ha generado algún tipo de discusión doctrinaria, sobre la necesidad o no de haber utilizado un instrumento legal del rango del Decreto-Ley, para establecer este tipo de normativa, y algunos opinan que hubiese sido más efectivo, haberlo hecho a través de un Reglamento parcial de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en ejercicio de la facultad que tiene el Ejecutivo Nacional de reglamentar las Leyes en consejo de ministros.

Independientemente de los análisis que se hagan, hay un hecho evidente y es que el Decreto existe, por lo que se hace necesario establecer su subordinación a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por que de ello depende la validez de sus normas, de acuerdo a lo establecido en el Principio de Subordinación entre disposiciones normativas, establecido en la Constitución del 61 y reforzado casi en los mismos términos en el artículo 203 de la Constitución del 99 y que nosotros analizamos cuando hablamos de las categorías de Leyes Orgánicas.

Antes de resaltar los artículos del Decreto en estudio, que tengan relación directa con los procedimientos administrativos, que es nuestro tema de estudio, debemos señalar el carácter programático del mismo, que se evidencia en los artículos 1, 2, y 3 y que transcribimos a continuación, que tienen como finalidad el establecimiento de **principios** dirigidos a la Simplificación de los trámites administrativos, por parte de la Administración Pública.

Artículo 1: El presente Decreto-Ley tiene por objeto establecer los principios y bases conforme a los cuales, los órganos de la Administración Pública Central y Descentralizada funcionalmente a nivel nacional, realizarán la simplificación de los trámites administrativos que se efectúen ante los mismos.

Artículo 2: Este Decreto-Ley podrá ser de aplicación supletorio a las Administraciones Públicas Estadales y Municipales y a los demás organismos que tengan un régimen especial, en todo aquello no regulado por su Constitución y leyes respectivas.

Artículo 3: A los efectos de este Decreto-Ley, se entiende por trámites administrativos las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan los particulares

ante los órganos y entes de la Administración Pública para la resolución de un asunto determinado.

Igualmente se debe destacar que es un cuerpo normativo que está dirigido fundamentalmente al funcionamiento interno de la administración, por lo que en principio sus normas no serían directamente aplicables a los administrados y a las relaciones de estos con la administración, lo anterior se evidencia de la lectura del encabezamiento del artículo 5.

Artículo 5: "Cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública, en el ámbito de sus competencias, llevará a cabo la simplificación de los trámites administrativos que se realicen ante los mismos. A tales fines, elaborarán sus respectivos planes de simplificación de trámites administrativos, con fundamento en las bases y principios establecidos en este decreto-Ley y de conformidad con los siguientes lineamientos..."

En el mismo sentido el artículo 7 establece el deber de la Administración Pública de hacer del conocimiento de los ciudadanos los planes de simplificación de trámites administrativos que dicten.

En el mismo orden de ideas se establece el contenido de todas y cada una de las normas que forman parte integrante del Título III referido a los principios que regulan la simplificación de los trámites administrativos.

En relación a los procedimientos administrativos el elemento central del Decreto-Ley está en los trámites administrativos y su simplificación a través de las funciones que deben realizar la administración pública central, la descentralizada funcionalmente, e igualmente como lo establece el mismo decreto cuando define su ámbito de aplicación, la administración Estatal y Municipal en cuanto le fuere aplicable.

Vemos que siendo el vocablo trámite determinante a los fines de la interpretación del mencionado decreto si hacemos un análisis comparativo entre lo que dispone la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en lo referido al trámite y lo que establece el artículo 3 del decreto-Ley, percibimos que se establecen nociones diferentes; en la primera en su artículo 3º establece: *"Los funcionarios y demás personas que prestan servicios en la Administración Pública están en la obligación de tramitar los asuntos cuyo conocimiento les corresponda y son responsables por las faltas en que incurran"*.

Los interesados podrán reclamar, ante el superior jerárquico inmediato, del retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto, y en el artículo 3º del Decreto-Ley se entiende por trámites administrativos: "*Las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan los particulares ante los órganos y entes de la Administración Pública para la resolución de un asunto determinado*".

De lo anterior se evidencia, que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la noción de trámite va referida a la actuación imputable a los órganos, funcionarios o empleados públicos, a diferencia del decreto-Ley que la noción de trámite va referida a la actividad realizada por los particulares.

Lo anterior determina una discrepancia con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a la cual debe su sumisión, tal y como lo expresamos precedentemente.

Existen algunas otras marcadas diferencias entre el decreto-Ley y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos tal y como sucede con lo previsto en los artículos 13 y 14 del decreto-Ley, que establecen la obligación a los operadores de la Administración Pública de abstenerse de exigir algún tipo de prueba para hechos no controvertidos, estableciéndose una presunción **iuris tantum** a favor del administrado al considerar como cierta la información proporcionada, así como la obligación de la administración de aceptar la presentación de instrumentos privados en sustitución de instrumentos públicos y de copia simple en lugar de copia certificada de documentos que hayan sido protocolizados, autenticados o reconocidos judicialmente.

Las anteriores disposiciones entran en contradicción con lo previsto en los artículos 58 y 69 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Artículo 58: "Los hechos que se consideren relevantes para la decisión de un procedimiento podrán ser objeto de todos los medios de pruebas establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y Enjuiciamiento Criminal o en otras Leyes"

Artículo 69: "En el procedimiento ordinario la administración deberá comprobar de oficio la verdad de los hechos y demás elementos de juicio necesarios para el esclarecimiento del asunto"

Por lo que siguiendo con el orden de aplicación de las normas y debido a que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos por su carácter de orgánica establece el marco legal de referencia a todos los instrumentos legales que se dicten relacionados con la materia objeto de la misma debería aplicarse lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos con preferencia a lo establecido en el Decreto.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BREWER CARÍAS, Allan. 1982. **El Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas.
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Gaceta Oficial de la República de Venezuela, 5.453I (Extraordinaria 2da versión), marzo 24, 2000.
- Decreto con Rango y Fuerza de Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos. Gaceta Oficial N° 36.845 de fecha 07-12-2001.
- GARCÍA ENTERRÍA, Eduardo. 1972. **Revolución Francesa y Administración Contemporánea**. Taurus Ediciones, S.A. Cuadernos Taurus 113. Madrid.
- Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. República de Venezuela. 1982.
- PEÑA SOLIS, José. 2000. **Manual de Derecho Administrativo Adaptado a la Constitución de 1999**. Colección de Estudios Jurídicos Tribunal Supremo de Justicia. Caracas.
- SAYAGUÉS LASO, Enrique. 1974. **Tratado de Derecho Administrativo**. Montevideo