

COMENTARIOS

NELSON EDUARDO RODRÍGUEZ GARCÍA

Voy a tratar de comentar la exposición que hasta el momento hizo el doctor Brewer en una forma breve, y tratando de acercar más el tema con la actividad que tendrá la jurisdicción contencioso-administrativa en relación a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Hay algo que es importante cuando se toca el tema que desarrolló el doctor Brewer, y consiste en que el techo de los procedimientos administrativos en Venezuela es necesariamente el artículo 206 de la Constitución, en conexión con todos aquellos artículos de la Constitución que recogen los así llamados principios generales del Derecho Administrativo. Y ello porque la función del Juez contencioso administrativo normalmente ha sido en Venezuela, en razón de la falta de regulación de la materia, la aplicación en los juicios sobre todo en caso de duda, de los principios generales del Derecho a los que ordena ir el Código Civil en su artículo 4º

Como característica en el proceso contencioso-administrativo, encontramos que la cuestión litigiosa accede a la jurisdicción decidida ejecutoriamente por la Administración. Como ya habrán observado y estudiado ustedes en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Administración tiene en sus manos el procedimiento administrativo y actúa en esta etapa en una forma tal, con tales poderes, que llegan a ser éstos incluso superiores a los que tiene un Juez Civil de Primera Instancia, y a diferencia de la apelación en el derecho procesal civil, la interposición del recurso contencioso-administrativo no suspende la ejecución del acto administrativo recurrido. Por otra parte y resumiendo lo que sería el procedimiento administrativo en su relación con los procedimientos jurisdiccionales, por medio de las reglas procedimentales —en la forma en que el maestro Antonio Moles señalaba en su sesión inaugural— se puede arribar a un procedimiento de nulidad. Estamos hablando de cuando existen los pro-

cedimientos de segundo grado —que señalaba el maestro Moles, siguiendo a Giannini— de reforma, de confirmación del acto recurrido, etc., pero con una característica esencial: que ese acto administrativo goza de presunción de legitimidad, en virtud de un principio que se denomina el principio del *favor acti*, y así produce efectos desde el momento en que se dicta y es inmediatamente eficaz sea o no válido. Lo último porque como todos sabemos tiene revisión ante la jurisdicción contencioso-administrativa. Sin embargo, con todas las características que tiene la posibilidad de la Administración para dictar estos actos, esta Administración es una organización que no representa a la comunidad, sino que está puesta al servicio de ella y sus funcionarios son simples agentes de esa organización, es una maquinaria para desarrollar esa actividad de servicios a la comunidad y ésta es la razón por la cual, en última instancia, la legalidad de los actos administrativos en este país, la legalidad de la actuación de la Administración corresponde decidirla a los jueces, y en concreto, a los jueces de la jurisdicción contencioso-administrativa y la aplicación de esta Ley de Procedimientos Administrativos, tanto por la Administración como por la jurisdicción contencioso-administrativa, conllevará, en mi opinión, una delicadísima labor de la jurisprudencia doctrinal de los tribunales de lo contencioso-administrativo.

En mi opinión, la Ley es atécnica, confusa, mal copiada de la excelente Ley española de Procedimiento Administrativo de 1958, no se ha tomado en cuenta que debe ser parte de un bloque general de leyes que definan, no sólo los procedimientos a seguir por la Administración en su actuación, sino también la necesaria ley de lo Contencioso-Administrativo prevista en la Constitución e igualmente una ley de Régimen Jurídico del Estado. Va a ser imposible, en mi opinión, obtener resultados positivos para el administrado si no hay una necesaria conexión entre esta serie de cuerpos legales, lo cual hará necesaria la aplicación jurisprudencial de los principios generales del Derecho Administrativo.

Entrando un poco en la materia que desarrolló el doctor Brewer y de la labor que tendrá la actividad de la jurisdicción contencioso-administrativa en este campo, voy a tocar algunos puntos que creo son muy interesantes, pues la labor de un comentarista no puede ser desarrollar una conferencia autónoma del ponente, y en todo caso, menos aún en sentido contrario al ponente.

Con respecto al objeto del recurso, bien señalaba el doctor Brewer, que la definición legal del acto administrativo es absolutamente inconveniente, en primer lugar porque la Constitución no define ni ordena definir el acto administrativo, y esto también en razón, diría yo, de que como no se excluye constitucionalmente la posibilidad de revisión judicial de ningún acto administrativo, por esa misma razón, al definirlo, podríamos caer en la exclusión de algún acto administrativo por interpretación posterior de la jurisdicción contencioso-

administrativa. Desde un comienzo debe afirmarse que en Venezuela todos los actos administrativos son revisables judicialmente.

Cuando la Constitución se refiere a los actos y a la actuación de la Administración —en mi opinión y tal es la posición del maestro Moles— recogió la tendencia legal española y por esta razón, los actos administrativos en Venezuela son aquellos actos de la administración pública sujetos al derecho administrativo; es decir, hay un amplio espectro de lo que es acto administrativo y que necesariamente también deben estar en conexión con los principios generales del derecho administrativo, a lo cual haremos alguna referencia en este comentario de la conferencia del doctor Brewer. Esta pequeña digresión nos lleva entonces a coincidir absolutamente con el doctor Brewer en la falta o inconveniente en que cae la ley al definir el acto administrativo.

En cuanto a la clasificación de los actos administrativos hay algo que quisiera resaltar y es que califica a los reglamentos como actos administrativos. Y creo es importante, puesto que doctrinalmente se ha estado discutiendo si los reglamentos son o no actos administrativos. Yo creo que al menos en nuestro país legalmente se acoge la tesis también del maestro Moles —que estaba en principio en desacuerdo con García de Enterría, quien a su vez sigue a Zanobini—, de que el Reglamento es un acto administrativo de especie normativa. Tesis que desarrolla Moles en su trabajo “La Potestad Reglamentaria y sus Modalidades”, recogida en la obra homenaje de la Universidad Central de Venezuela al doctor Rafael Caldera.

En relación al ámbito de la aplicación de la ley, la confusión terminológica sobre lo que es administración pública y sobre qué Administración se aplica la ley la considero también: simple, falta de técnica en cuanto a la redacción de una Ley y de quienes la prepararon. Evidentemente y se nota de la simple lectura del texto, que hay inconexión entre muchas normas, debido posiblemente a recortes e inclusiones en el texto sin una orientación general sobre los procedimientos administrativos para la actuación de la Administración. La confusión terminológica no sólo es por la redacción utilizada, sino que por una parte, no hay una clara conciencia en la ley de lo que son órganos administrativos, la Administración o el Derecho Administrativo (por ejemplo, los colegiados quedan sin regulación), o bien o lo que es igualmente grave, no hay ninguna norma que se refiera a los conflictos de atribuciones que también hubiese aclarado un poco de problemas, sobre todo, en relación a la competencia de los órganos administrativos. Hay, pues, falta de técnica y ausencia de conocimientos sobre Derecho Administrativo.

El doctor Brewer, y por eso mi insistencia en los principios generales del derecho administrativo, tocaba el punto del silencio de la administración y

dentro de él el principio de *indubio pro administrado*. Necesariamente la jurisdicción contencioso-administrativa va a tener que trabajar, sobre todo, con principios generales del derecho administrativo. La razón es la siguiente: las contradicciones que en principio señalaba el doctor Brewer entre la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y la de Procedimientos Administrativos en la orientación general de la materia. Sólo podremos llegar a algunos resultados aplicando principios generales del derecho administrativo en la actividad jurisdiccional.

No quisiera ahondar mucho en algunos términos porque estamos comenzando a estudiar la Ley y podría ser contraproducente, sobre todo para el organismo al cual represento, dar algunas conclusiones. Pero queda, en mi opinión, a la jurisdicción contencioso-administrativa, la misma labor creadora que había venido desarrollando la Corte Suprema de Justicia.

En cuanto a los motivos del recurso administrativo, señalaba el doctor Brewer, el carácter sublegal de los actos administrativos y por ende de la actividad administrativa. En este punto la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos viene a resolver problemas. Quiero dar ejemplos concretos: la Corte Suprema de Justicia en materia de función pública, en un tema muy delicado como es el de sanciones en derecho administrativo, sostenía desde mil novecientos setenta y tres la potestad discrecional de la Administración para aplicar una sanción determinada: la suspensión del funcionario público sin goce de sueldo, cuya aplicación en criterio del Tribunal Supremo "no está subordinada por la Ley a causales específicas", y podía en consecuencia la Administración aplicar a su criterio la citada sanción. Sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa no señala cuáles son las razones para la aplicación de la citada sanción, salvo en el caso expresamente señalado en ella cuales auto de detención dictado contra el funcionario. Pues, bien, la Ley de Procedimientos Administrativos resuelve el problema al establecer como principio (aun cuando ya era principio general del Derecho Administrativo en nuestro país) en su artículo 7º que ningún acto administrativo podrá crear sanciones, ni modificar las que hubieran sido establecidas en las leyes. Afianzando de este modo el principio de legalidad en la actuación administrativa en el delicado campo de las sanciones administrativas.

En cuanto al valor de la práctica administrativa, que señalaba también en su charla el doctor Brewer, recoge la ley otro principio general del derecho administrativo que es el principio de la igualdad, no solamente en razón de que el precedente deberá ser aplicado a las situaciones en las cuales la actuación administrativa tenga que tomar decisiones, sino que el administrado tendrá la garantía de que su caso será tratado en la misma proporción, en el mismo sentido, que se trata el de los otros administrados.

Me parece también interesante en cuanto a los requisitos de fondo del acto administrativo, lo que señalaba el doctor Brewer con respecto a la causa, la obligación de probar los hechos en el procedimiento contencioso-administrativo que tiene la Administración. Esto viene a reafirmar la necesidad de que en el contencioso-administrativo, la carga de la prueba debe invertirse. Será la Administración la que deba probar que su acto responde a todos los requisitos de legalidad que exige el sistema. En razón del principio del *favor acti*, también es interesante la desviación de procedimiento como desviación sustancial de poder; el desarrollo de la desviación del poder ha llegado en estos momentos a que la desviación de procedimientos es realmente la forma más fácil de controlar la desviación del poder. Esta también ha sido la orientación jurisprudencial de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo en esta materia.

Por último, quiero insistir nuevamente en que la función de la jurisdicción contencioso-administrativo, que en mi opinión, adquiere mayor importancia porque la verdad sea dicha: el control de la administración no va a ser fácil con esta Ley de Procedimiento Administrativo, la carga de trabajo de los Tribunales (y del experimento que se estaba realizando en lo contencioso-administrativo va a ser superior), sobre todo para la Sala Político Administrativa, que en este momento por efecto de esta Ley retoma la competencia jurisdiccional en materia actividad administrativa de los Institutos Autónomos, por ejemplo, y entiendo tendrán necesariamente que reinvertirse los términos para hacer una interpretación con mayor precisión y delicadeza de la que ha hecho en algunas oportunidades para darle competencia, no digo a la Corte Primera, sino a las Cortes de lo Contencioso que habrán de crearse para poder hacer más expedita la justicia en lo contencioso-administrativo. Pues uno de los grandes problemas ha sido, y lo había tratado de resolver la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, la congestión de la materia Contencioso-Administrativa en la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia, congestión que en este momento se hace de nuevo presente.

Yo espero, y es una esperanza que siempre compartimos los compañeros de Cátedra que aquí estamos presentes, que en algún momento el Congreso de la República tome conciencia de las bondades que significan una labor más técnica y con el asesoramiento de aquellas instituciones que podrán ayudarles en su labor legislativa a producir más y mejores leyes.