

LA APLICABILIDAD DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS A LOS ESTADOS Y MUNICIPIOS

LUIS TORREALBA NARVÁEZ

Voy a tratar de circunscribirme al tema asignado sobre la Aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a las Administraciones Estadales y Municipales desarrollándolo, en lo posible, en el tiempo de una hora. Trataré los aspectos que considero fundamentales y que pienso puedan dejar alguna orientación. Me ceñiré a un plan de desarrollo de cinco o seis puntos fundamentales como son:

1. La problemática general sobre la aplicabilidad de esa Ley a los Municipios y Estados.
2. La posibilidad de aplicación por vía analógica o supletoria.
3. Las normas que estimo aplicables de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a las administraciones estadales y municipales y en relación a esto, previamente haré algunas consideraciones de tipo general y posteriormente enumeraré rápidamente las normas que estimo resulten aplicables en términos generales.
4. Trataré el tema relativo a las normas, al menos las más importantes de esta Ley ya sancionada y aún no promulgada, que considero no aplicables a las administraciones estadales y municipales.
5. Trataré específicamente acerca de si son o no aplicables las normas sobre el silencio administrativo consagradas en la Ley de Procedimientos Administrativos también a estas administraciones y a los distintos procedimientos que se regulan en los diversos instrumentos jurídicos a ese nivel de administración.
6. Me referiré como punto especial, a la importancia que tiene la aplicación de ese ordenamiento general nacional que está a punto de ser

puesto en vigencia sobre aspectos contemplados en ordenanzas municipales de mucha importancia, como son las que abarcan el ámbito del urbanismo, de la arquitectura, de la zonificación y quizás también del ordenamiento de la ordenación urbana del Area Metropolitana de Caracas.

Quiero, a título de introducción necesaria y habida consideración de que me corresponde ser el último conferencista en esta jornada donde han intervenido tan ilustres invitados, decir que pareciera que estuviese en el ambiente una conclusión en el sentido de que la referida Ley —la llamaremos así— en realidad, lejos de venir a completar o a perfeccionar nuestro sistema jurídico, va a resultar o podría resultar negativa. Nelson Rodríguez, no tanto como profesor de Derecho Administrativo, como en su calidad de presidente de la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo, cuando hizo los comentarios a la magnífica charla del organizador de este curso, Brewer Carías, dijo concretamente, que dicha Ley o dicho Proyecto de Ley le resultaba totalmente atécnica y confusa. Yo comparto algunas de las críticas que con lujo de detalles se han venido formulando por los distintos expositores. La comparto posiblemente en un 90 por ciento, pero la calificación dura —tan dura diría yo— que ha dado Nelson y tan sincera, porque seguramente él la siente, yo no la comparto en su totalidad. Yo diría que es una Ley que contiene muchos atecnicismos y algunas o tal vez numerosas confusiones, pero pienso sinceramente, que se trata de una Ley que tiene muchos aspectos positivos y que es producto de una gran cantidad de estudios realizados en diferentes fechas por valiosos investigadores y profesores de Derecho Administrativo, hombres y mujeres que han dedicado buena parte de su vida a los estudios jurídicos en el país y desde hace mucho tiempo se ha venido sosteniendo que una Ley de Procedimientos Administrativos constituye un pilar fundamental para la reforma administrativa de cualquier país y en especial, de un país de las características del nuestro. Siempre he sostenido que desde el punto de vista lógico, es preferible tener primero una Ley de Procedimientos Administrativos y luego, una sobre la jurisdicción contencioso-administrativo. Ya tenemos una Ley que aun cuando no se llama así, de la Jurisdicción Contencioso-Administrativo, es la equivalente parcialmente a ella, cual es la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia; pero pienso que para que el contencioso-administrativo tenga mejores bases y sea mejor aprovechado en defensa de los intereses de los administrados y también de los actos que ha de producir la administración con base al principio de legalidad, requiere realmente que dicha Ley se ajuste a una serie de principios que sirvan para producir la celeridad, la racionalidad, la economía procesal, el ajuste de una administración moderna realmente ajustada al principio de legalidad, espe-

cialmente al aspecto formal de que tanto nos hablaba y nos sigue hablando con una gran frescura en sus clases que ayer nos dio y que hoy nos continúa dando, el ilustre y querido maestro, Antonio Moles.

Ese principio de legalidad formal es urgente que se implante en forma definitiva en nuestras estructuras estatales y en especial en el ámbito de las administraciones públicas, aun cuando podríamos decir en la administración pública a nivel de todo el Estado, pero como todos ustedes bien saben, nuestro sistema federal nos coloca en la situación de tener que hacer consideraciones especiales no solamente para una administración pública nacional en diferentes facetas, sino además con relación a las administraciones públicas estatales y a las públicas municipales; por ello se explica que haya sido escogido como último tema, aunque tal vez ha debido ser colocado como penúltimo, porque me dio la impresión de que el tema tratado por Allan Brewer, realmente ha debido ser el de la conclusión definitiva del evento, pero se escogió ésta como última conferencia en razón también de la especialidad y de la problemática planteada con relación a estos aspectos tan importantes de la administración pública como son los relativos a los Estados y a los Municipios.

Pienso también, a título introductorio, que una ley de la naturaleza de la Ley de Procedimientos Administrativos, aun con todas sus fallas, con todos sus vicios es imperativo que sea puesta en vigencia en Venezuela. Luego tendrán que venir las implementaciones, los ajustes y la reforma de esa Ley, porque so pretexto de querer perfeccionar los instrumentos jurídicos, es mucho el tiempo que se ha perdido, son muchas las fallas procedimentales de que ha adolecido la administración que nunca pueden subsanarse definitivamente, porque precisamente han habido perfeccionistas.

De manera que yo pienso, en términos generales, que la Ley es positiva. Desde luego que no podemos quedarnos de brazos cruzados porque hay que combatir, como ya se está combatiendo, sus aspectos negativos, sus fallas; y que en ese sentido, este Seminario ha constituido un punto importante para el pensamiento jurídico venezolano que habrá de ser tomado muy en cuenta, dada la categoría de los auspiciantes, como la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y el Instituto de Derecho Público, que fue fundado prácticamente por el doctor Moles, gran iniciador de los estudios de Derecho Administrativo en Venezuela y que hoy brillantemente está bajo la conducción también sabia, del todavía joven y gran profesor y maestro, Brewer Carías.

Con respecto a la aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a los Estados y a los Municipios debo dar una respuesta inmediata. Ya yo hace unos años, a finales del período constitucional anterior, le di una opinión

al para entonces Ministro de Desarrollo Urbano, doctor Padilla Fernández, quien me la requirió sobre ese Proyecto de Ley, que fue presentado por el Ministro de Justicia y que se basó en su mayor parte, en el anterior proyecto en que tanto trabajó la Comisión de Administración Pública presidida por Brewer.

Y refiriéndome concretamente a la aplicabilidad de esa Ley de Procedimientos a las administraciones estatales y municipales, consideré y aún considero, que en realidad mediante una Ley y por el solo hecho de la Ley, de acuerdo con nuestro sistema constitucional, no puede establecer las normas para la organización y el funcionamiento de las esferas autonómicas, estatales y municipales. Hasta allí pareciera que la ley pudiese resultar inútil en cuanto a aplicabilidad para las administraciones estatales y municipales, pero no es así. Yo siempre he pensado y en esta oportunidad con mayor razón porque he profundizado más, que existen numerosísimas normas que están contempladas en dicha ley que son perfectamente aplicables a las administraciones estatales y municipales en virtud de sanos principios de hermenéutica jurídica que se fundamentan en la analogía.

El artículo 4 del Código Civil señala muy concretamente, que cuando no existan normas jurídicas, cuando no existan leyes para regular las situaciones jurídicas perfectamente bien, el intérprete puede acudir a la analogía, y en una sentencia del Supremo Tribunal de la República en Casación, Civil, Mercantil y el Trabajo, bajo una ponencia del doctor Duque Sánchez, se llegó a establecer jurisprudencia que se relaciona mucho con el enfoque que estoy dando a esta materia. Se trata del juicio intentado por la Municipalidad del Distrito Federal contra una empresa por cobro de bolívares en aplicación de la Ordenanza para entonces llamada de Casas, Edificios y otros Terrenos sin Construir y que actualmente se llama Ordenanza sobre Inmuebles Urbanos, llamada vulgarmente Sobre Derecho de Frente. En esa oportunidad, se planteó si el demandado debía pagar con base o teniendo en cuenta la prescripción que fue alegada por él —artículo 1.980 del Código Civil— o si por el contrario, como lo sostuvo la Municipalidad, debía ser aplicada la prescripción decenal contemplada en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y nuestra Casación, que desde luego no podría acusarse de tener una tendencia yuxtapublicística, sino en todo caso yuxprivatística, llegó a una conclusión muy clara de que en realidad la prescripción aplicable era la decenal contemplada en el artículo 58 de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública. Los principios de la analogía conllevaban a la elemental conclusión de tener que aplicar normas a casos semejantes, a situaciones análogas y era análoga considerar la materia a la luz de las previsiones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional y no en las disposiciones del Código Civil en el artículo 1.980.

De manera pues, que hay un asidero jurisprudencial en el sentido de que cuando exista el vacío, la laguna que en principio y desde el punto de vista técnico no debe existir en el Derecho, hay que acudir a los principios de la analogía, y esta Ley de Procedimientos Administrativos de rango nacional, frente a numerosas leyes estatales y ordenanzas municipales donde existen tantos vacíos y lagunas con relación a la solución de numerosos problemas jurídicos, con respecto a recurso, a lapso, a procedimiento en general, viene a resultar un campo extraordinario, magnífico, para integrar la juridicidad de que tanto se aspira en un Estado de Derecho. Cuando se habla del Estado de Derecho por regla general se olvidan más o menos, y “más más que menos” de los entes menores del Estado, de las bases del Estado que son los Municipios y sus respectivas administraciones municipales, y a veces también se olvida de las administraciones estatales, pero indudablemente que dentro de la configuración de un Estado de Derecho y de una integración del Derecho es necesario buscar los caminos para que esas administraciones realmente tengan un campo de juridicidad, un campo de acción sumamente interesante: todos en realidad tenemos que ver con el ámbito de las competencias municipales, mientras que son pocos relativamente los que tengan que ver en relación a asuntos del ámbito nacional.

Las materias del ámbito local municipal realmente nos atañen en nuestra vida cotidiana; la materia de urbanismo, la de impuestos tan conocidos como los de carácter inmobiliario o derecho de frente, patentes, industria-comercio, vehículos, etc., las relativas a los servicios públicos elementales como el alumbrado, el agua, etc., y que tienen que estar expresadas dentro de instrumentos jurídicos, son materias que se prestan en relación a los derechos de los administrados y de sus relaciones con la administración y por eso es muy interesante que pueda sostenerse el criterio que yo sostengo en estos momentos, en el sentido de que hay un campo magnífico de aplicabilidad, pero por analogía y no porque el legislador lo haya establecido en esta materia.

Nuestro ilustre catedrático y amigo, Casado Hidalgo, quien dictó una brillante conferencia, sostuvo que de acuerdo con el ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución era posible encontrar la competencia del Poder Nacional por medio de su Poder Legislativo para dictar normas de procedimiento en general, que pudiesen regular las actuaciones de las administraciones estatales y municipales, pero yo creo que no es muy fácil llegar a esa conclusión, aunque tal vez yo tampoco podría dar una respuesta definitiva en estos momentos. Esta norma en la cual se fundamentó el doctor Casado Hidalgo, se refiere a legislación nacional y no a ámbitos de la competencia estatal y municipal. En todo caso él, pero por otra vía, está totalmente de acuerdo conmigo, o yo de

acuerdo con él, en que existe un campo de aplicabilidad de la Ley de Procedimientos Administrativos a las administraciones estatales y municipales que seguramente fue tomado muy en cuenta por el autor de ese instrumento jurídico que tantas críticas, tantos enfoques y tantos calificativos tan disímiles ha merecido en múltiples oportunidades y en especial en la oportunidad de este evento.

Pienso que perfectamente bien puede determinarse cuáles son las normas de la referida Ley de Procedimientos Administrativos que puedan ser aplicables a las administraciones estatales y municipales y las voy a indicar con señalamiento de artículos que es muy importante para el manejo que ustedes están haciendo de ese instrumento fundamental que constituye el objeto de este Seminario, pero antes quiero hacer otras consideraciones de tipo previo, de tipo general, antes de entrar al detalle de la aplicabilidad que son las relativas a lo siguiente:

Observo que en esa Ley de Procedimientos o en ese Proyecto o Ley sancionada y no promulgada, no existe ninguna norma que se refiera a que la propia administración a nivel administrativo pueda intentar recurso contra actos administrativos. Todos ustedes saben, y especialmente ello se estableció desde hace mucho tiempo en España, a nivel contencioso-administrativo existe consagrado el llamado Recurso de Lesividad con base al cual la propia administración puede intentar demanda, recurso contencioso-administrativo contra sus propios actos, pero pienso que cabe perfectamente dentro de una lógica jurídica e histórica que se corresponde a nuestra realidad, que al propio nivel administrativo existan órganos contralores que puedan ejercer el recurso jerárquico. ¿Por qué no? Cuando se establecen los recursos y se dicen que constituyen una garantía para la defensa de los derechos de los particulares, se piensa que a cada rato lo más posible es que se estén lesionando los intereses de los particulares, pero todos sabemos que más, desgraciadamente, son las veces que se producen actos administrativos que a quienes lesionan son a los intereses de la colectividad, de la administración, y esos actos administrativos quedan firmes, porque nadie, por supuesto va ejercer un recurso jerárquico contra ese acto. Yo creo que en esa aspiración tan cacareada que tenemos todos en Venezuela, de combatir la corrupción administrativa, resulta de vital importancia el que exista este tipo de instrumentos que sirvan para controlar mejor las actividades y situaciones de ilegitimidad y de oportunidad de determinados actos administrativos.

Pienso que en una próxima reforma de esta Ley de Procedimientos Administrativos que se tendrá que poner en vigencia, realmente bien valdría la pena pensar en este tipo de mecanismos porque, repito, más son las veces en países de las características del nuestro que se lesionan los intereses de la propia administración y, en consecuencia en muchas situaciones de toda la colectividad

o ciertos sectores de la colectividad mediante actos administrativos. De manera, pues, que ese es un aspecto que hay que tomar en cuenta y algo que se parece mucho al recurso de lesividad en el ámbito de lo contencioso-administrativo. Sería una especie de recurso administrativo de lesividad en parangón con el contencioso-administrativo de lesividad.

Yo creo que esto va a ayudar mucho para combatir la corrupción administrativa. En relación a ella, yo decía en un dictamen que elaboré hace algunos años en torno al enfoque general de esta materia, que una Ley de Procedimientos Administrativos estaba llamado a ser el instrumento más importante para la lucha contra la corrupción administrativa; claro, no es el único instrumento porque se necesitan numerosos instrumentos. Yo pensé y lo sigo pensando, que una Ley de Procedimientos Administrativos, ayuda más a combatir la corrupción administrativa que la Ley contra el Enriquecimiento Ilícito que fue concebida bajo este ámbito; pero, tengo que expresar también que no solamente una Ley de Procedimientos Administrativos es el instrumento a quien corresponde la única responsabilidad de poner orden dentro del proceso administrativo. Yo creo que si tenemos buenas leyes administrativas especiales que regulen bien el procedimiento con base a todos los principios ya estudiados por la doctrina y la jurisprudencia esas leyes son perfectamente idóneas y en tales situaciones no tiene por qué aplicarse un procedimiento único general, porque como bien lo dijo Casado Hidalgo entre otros conferencistas, hay una naturaleza de la materia tratada que impone un tipo de procedimiento que hace muy difícil el que se pueda pensar que todos los procedimientos administrativos tengan que encuadrarse dentro de un idéntico proceso. Yo creo que esto realmente recoge el principio que los procesalistas civiles han recogido con los diferentes tipos de procedimientos especiales que han tenido, aun cuando no hay nunca la variedad en este tipo de procedimiento de la llamada jurisdicción judicial que la que podría tener el ámbito de la administración y del aspecto jurisdiccional administrativo a nivel contencioso-administrativo.

Otro aspecto previo que quiero señalar con respecto a esta materia, es que en Venezuela igualmente deben crearse instrumentos de implementación de la Ley de Procedimientos Administrativos. Varios reglamentos en relación a esta materia ayudarían muchísimo para la aplicación de la Ley, porque si ponemos la Ley por sí sola, se hace muy difícil su aplicación y sobre todo, se necesitan instructivos; instrucciones que como bien sabemos, no tienen la fuerza que tiene un instrumento normativo como un reglamento, pero sí sirven para dar orientaciones. También se necesitaría de especies de instructivos para el público; vamos a utilizar esa frase porque indudablemente que van a producirse múltiples interpretaciones, no sólo del nivel de la propia administración, del propio nivel de los órganos de la Administración, sino del nivel de la variada gama

de administrados en tan diferentes materias a las cuales se referirían los procedimientos administrativos. Esto es necesario para que pueda perfectamente bien aplicarse una Ley de Procedimientos Administrativos.

Hay también otro aspecto importante que yo considero que debemos tomar en cuenta previamente en relación a esta aplicabilidad que es, si es más aplicable a los Estados que a los Municipios. Hay que tener claro que de acuerdo con nuestro sistema federal las competencias que le fueron asignadas a los Estados fueron más pobres, mínimas. Yo hice una revisión de las más corrientes leyes estatales que existen y me encontré —e inclusive consulté con un par de profesores que han profundizado en esta materia del régimen estatal en Venezuela— que tal vez si las leyes estatales de Hacienda Pública, el Código de Policía, alguna que otra Ley de carrera administrativa estatal y de pensiones y jubilaciones contenían materia o regulaban situaciones que podrían producir actos administrativos que pudiesen lesionar derechos o intereses legítimos de administrados y que hicieran recomendables los ajustes con respecto a la aplicabilidad de esta Ley de Procedimientos Administrativos.

¿Por qué? Porque la materia urbanística que es tan amplia y tan importante en la época moderna no es de la competencia de los Estados, sino que es competencia concurrente nacional y muy especialmente a nivel municipal: la materia impositiva sabemos todos que existen muy conocidos impuestos nacionales y muy variados conocidos impuestos municipales y:

—¿Cuáles son los impuestos estatales? No hay ninguno.

Yo le pregunté a un profesor de finanzas una vez en un evento que celebramos en el Colegio de Abogados de Maracay, si él conocía alguna Ley sobre Impuesto de algún Estado y me dijo que solamente conocía una sobre impuestos de loterías que evidentemente resultaba inconstitucional. Pero, prácticamente no existen los impuestos estatales y en este ámbito de aplicación de estos impuestos indudablemente es el ámbito donde más pueden lesionarse los intereses del administrado. El régimen tributario se mete con el bolsillo de los administrados, que es una de las cosas que duele más universalmente y que son motivos de litigios.

Un resumen de las normas de la Ley de Procedimientos Administrativos que estimo aplicables a las administraciones estatales y municipales, lo he dividido así:

En primer lugar y en todo caso en principio, quizás quepa alguna excepción, pero no es el caso ni pedagógico ponerse a enfocar excepciones en este momento, las normas referidas a los derechos de los administrados. Ya el doctor Rachadell, en su conferencia, con lujo de detalles se refirió a los derechos de

los administrados considerados a títulos de garantía en los procedimientos administrativos. Yo pienso, y cualquier observador lo haría fácilmente, que todas estas normas pueden ser aplicadas por las administraciones estatales y en especial, por las administraciones municipales.

A) NORMAS APLICABLES A LOS ADMINISTRADOS

Primero: El Artículo 2 sobre derecho a petición en concordancia con el concepto de interesados que inclusive traen los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Realmente es un tipo de normas que no es ni siquiera necesario que esté establecido en la Ley de Procedimientos Administrativos para que se estime que son normas aplicables. Claro, que cuando están en esa Ley de Procedimientos Administrativos y ella remite a su aplicación en cuanto sea posible, llama la atención tanto al administrador como al administrado para aplicarla. En ese sentido, yo considero de utilidad la Ley, cumple una función orientadora y es que no todo es malo en la Ley; ésta tiene sus aspectos muy positivos.

Primero: El Artículo 2 sobre derechos de petición en concordancia con el asuntos a los funcionarios que le competen, los cuales son responsables por las faltas que incurran además del derecho a reclamo ante el superior jerárquico. Todo ello en concordancia con los Artículos 70, 71, 80, 82 y 84. No me puedo detener a hacer un examen, alguna crítica en torno a esto porque tengo que hacer una enumeración rápida y ligera, pero este es un tipo de normas que en realidad aun cuando no estuviese consagrada en la Ley, también existen principios sobre la responsabilidad civil, sobre la responsabilidad administrativa, sobre la responsabilidad penal que aun cuando están muy mal instrumentadas, al menos en Venezuela existen. Lo que a veces ocurre en nuestro país, es que aunque hay muchas leyes, a pesar de estar vigentes, carecen de la positividad porque no hay circunstancias que permitan realmente la aplicación de la Ley; no hay voluntad de aplicación de la Ley.

En esto de la aplicación de tareas y procedimientos realmente se requiere mucho de la voluntad de la administración, de la voluntad de los administrados y de una concepción y de una mística que lleve a pensar que realmente se trate de un instrumento que se requiere para una integración del derecho, para un buen estado de derecho.

Tercero: Artículo 33 sobre el derecho de información que tiene el público, o sea, los administrados, a cargo de la administración; este es un derecho aplicable por las administraciones estatales y municipales.

Cuarto: Según el Artículo 73 y 74, 73 y 9, íntimamente relacionados con el derecho de defensa que se refiere a la notificación y al carácter de motivado

que deben tener los actos administrativos, salvo que éstos no lo requieran por mención expresa de alguna ley estatal o de alguna ordenanza, claro, también de una ley nacional según el nivel de que se trate. Estos son aspectos perfectamente bien aplicables.

Quinto: Según los Artículos 32 y 34, 44 y 46, estas materias de recibo de documentos sobre las inhibiciones de funcionarios, las recusaciones de funcionarios, todas estas normas son perfectamente bien aplicables. En ciertos procedimientos administrativos que han ocurrido nosotros nos hemos encontrado, por ejemplo, que algún abogado ha tratado de recusar o pedirle la inhibición a un funcionario público basándose en ciertas normas del Código de Procedimiento Civil. Ese tipo de normas llenaba una laguna legislativa.

Yo recuerdo que cuando el doctor Moles nos daba las clases, entre otros temas en los cuales insistía cuando veía esa materia de los procedimientos administrativos que tanto me emocionó a mí para escribir mi tesis de grado sobre los aspectos de la jurisdicción contencioso-administrativa, nos decía que las leyes y normas de procedimiento, tenían que ser la base de todo ese ordenamiento jurídico, que no era posible concebir el estado de derecho sin ese tipo de norma porque sin ello no podría hablarse de una legalidad formal.

B) NORMAS APLICABLES A LA ADMINISTRACION

Las normas que yo clasifiqué como punto B), son las referidas a los derechos o potestades de la administración, que en una forma muy amplia, muy técnica y muy meritoria pero muy larga, fue expuesta por nuestra brillante profesora Hildegard Rondón. De esas potestades a las que ella se refirió, yo recogí cuatro de las que estimé fundamentales.

El Artículo 82 de la Ley, en concordancia con el ordinal segundo del 83 que trata de la Potestad Revocatoria. El Artículo 83, sobre la Potestad Anulatoria. El Artículo 81 sobre la Potestad Convalidatoria. Los Artículos 8, 73, 78 y 79, sobre la Potestad de Autotutela y el Artículo 100, sobre la Potestad Sancionatoria, de imponer sanciones.

Este tipo de potestades que corresponden a la administración pública nacional, especialmente por imperio de la Ley, ya existían antes porque así lo ha reconocido desde hace mucho tiempo la doctrina y la propia jurisprudencia. Esas son normas que no es necesario que estén establecidas; claro, es mejor que lo estén, porque el legislador no da lugar a dudas; se transforma en derecho positivo y por eso es muy peligrosa la situación de algunos países que no son Francia, por ejemplo, que pueden depender de una doctrina, de una jurisprudencia que puede ser más o menos vacilante. Se requiere en países de nuestra condición —que no creo tampoco que sea de las peores, pero que nos falta

mucho en el campo del derecho—, el que tengamos normas jurídicas que realmente logren captar los adelantos que la doctrina y la jurisprudencia hayan hecho en torno a esta materia. Precisamente en base a ello, es que se le ha dado impulso a la Ley Orgánica de la Corte Suprema y a la propia Ley de Procedimientos Administrativos; por supuesto que estas normas son también aplicables a las administraciones estatales y municipales.

Tenemos normas referidas a criterios jurídicos. Por ejemplo, el Artículo 7 sobre el criterio de actos administrativos, es muy orientador; ese criterio es valioso tanto para la administración nacional como para las administraciones estatales y administraciones municipales.

El Artículo 8 sobre ejecución de actos administrativos. Hay una serie de principios que son también fundamentales.

El Artículo 9 sobre la motivación de los actos administrativos. Ya no queda a la luz o al cambio del pensamiento de la jurisprudencia. Una vez se sostuvo que el principio general era que los actos administrativos debían ser motivados y la otra vez, que el principio general era que no tenían que ser motivados, que la motivación constituía la excepción.

Sobre la prohibición de que los actos administrativos no puedan crear sanciones ni impuestos ni otras contribuciones que no estén en leyes nacionales, leyes estatales u ordenanzas según el Art. 10. Claro que este es un principio que inclusive está recogido a nivel constitucional, pero es bueno también el principio a nivel legislativo para que sea más asequible, tanto a la administración como a los administrados. A veces los grandes principios que aparecen en la cúspide de nuestra Carta Magna suelen ser olvidados, precisamente por su altura.

El Artículo 11 sobre los nuevos criterios que no pueden aplicarse a situaciones anteriores.

El Artículo 12, sobre la proporcionalidad de la aplicación de las medidas que quede a cargo de las autoridades administrativas. Tiene que haber un equilibrio, que muchas veces es el término medio. En el Código Penal hay una norma que establece que cuando se habla de una pena de un límite máximo y un límite mínimo, lo que se ha querido decir es que lo normal es que se aplique el término medio, que un principio de enjuiciamiento criminal.

Artículo 13, según el cual un acto administrativo de un inferior no puede violar lo establecido por otro acto administrativo de un órgano superior.

En lo atinente a los artículos 14 al 17, que se refieren a los nombres de los tipos de actos que pueden producir la administración pública. Esto es muy importante porque la terminología en esta materia realmente ayuda a detectar a qué tipo de actos se refiere, cuándo es una resolución, cuándo es una instruc-

ción, cuándo es un decreto, cuándo es un acuerdo, pero resulta que ello no es aplicable a las administraciones municipales, porque existe la Ley Orgánica de Régimen Municipal que establece en una forma especial en su artículo 44, cuáles son las denominaciones que hay que darle a los distintos actos administrativos generales o individuales, y entonces establece lo que se debe llamar "Ordenanza", y lo diferencia de lo que se debe llamar "Acuerdo" y de lo que se debe llamar "Resolución". Es una terminología distinta y en este caso no es aplicable la ley de procedimiento, sino la de régimen municipal.

El Artículo 18 sobre el contenido del acto administrativo.

El Art. 19, sobre los casos de nulidad absoluta de los actos administrativos. Todos estos son principios perfectamente aplicables. Artículo 20 sobre la anulabilidad; Artículo 21 sobre la nulidad parcial; Artículo 22 al 29 sobre concepto de interesados, su representación y sus deberes de colaboración con la administración. Yo digo que se trata indudablemente de principios ya consagrados para la jurisprudencia en su mayoría, por la doctrina de los autores y que desde luego, al estar consagrados como instrumentos jurídicos cobran más fuerza y son perfectamente bien aplicables, pues siempre han sido aplicables en potencia, pero a veces no se aplican por ignorancia, por descuido y porque en un estado de derecho lo lógico es que exista un ordenamiento jurídico que fuerce a la administración y a los administrados a cumplir con ese ordenamiento jurídico. Esa es la importancia y ese es el sentido pedagógico que yo le veo a esta primera ley con todas sus fallas.

Hay otros aspectos que son sumamente importantes y que para no agotar el tiempo, para no abusar tanto de ustedes y para poder hablar de algunas otras cosas que tengo acá, los voy a dejar referidos, porque cuando se lean estos trabajos o se recojan las charlas y se hagan las correcciones, entonces tendremos oportunidad de ser más precisos, de ser más técnicos y de llevar mejor el hilo de la exposición, porque ello es conveniente a los fines de que haya un mejor aprovechamiento de este material que emana de todos los conferencistas.

Una pregunta que puede constituir un epígrafe y que lo constituye, pero que yo voy a desarrollar muy rápidamente: ¿son aplicables o no las disposiciones establecidas en la Ley de Procedimientos Administrativos sobre los efectos del silencio administrativo a los procedimientos administrativos previstos en las Leyes Estadales y en Ordenanzas Municipales? En realidad, esto sería uno de los aspectos más importantes a dilucidar. Yo pienso que como principio general podríamos decir que podría aceptarse que sí son aplicables, salvo que del propio ordenamiento jurídico estatal o municipal se evidenciara que existen otras fórmulas con base a otros plazos que serían aplicables dada la especialidad y porque en realidad es una materia de sus respectivas competencias. Esto es

muy importante, en una sola ley local —vamos a llamarlo así— en la Ordenanza sobre Urbanismo, Arquitectura y Construcciones Generales del año 78, del Distrito Sucre del Estado Miranda, se estableció en su Artículo 9 todo un tratado de la permisología en materia urbanística. Se estableció en dicha Ordenanza los pasos que hay que seguir para lograr obtener una serie de permisos que están relacionados con una materia que todos ustedes muy bien conocen y que es la que más incide en el derecho de propiedad, que es la zonificación. O sea, las necesidades de uso, lo que se puede hacer en un terreno urbano, no hay nada que incida más en ese llamado sagrado derecho de propiedad que ello. En dicha Ordenanza se establece que existen ocho etapas, la consulta preliminar; el estudio preliminar; el anteproyecto; permiso de movimiento de tierras; permiso de ejecución de obras; permiso para el proyecto definitivo; permiso para la construcción en parcelas, lo concerniente a la entrega de las áreas municipales por la urbanización a la Municipalidad, o sea, la llamada entrega de la urbanización.

Esos son ocho aspectos de suma importancia porque la variedad en las regulaciones municipales es realmente asombrosa, pero cada uno de estos ocho aspectos requieren de respuestas, de formación de actos administrativos. Ustedes hacen la consulta preliminar en un tiempo determinado, y requerirían la respuesta de ella porque si no se pasa de la consulta preliminar no llegará jamás a los otros ocho aspectos. Cada uno de esos aspectos dan la base para que se puedan producir actos administrativos.

Ahora bien, en ninguna de las normas que regulan estos ocho aspectos observo que se encuentran disposiciones que establezcan el plazo para producir las respuestas, las decisiones; es decir, los actos administrativos que en realidad es lo que viene a incidir en el ámbito de los administrados, de los interesados.

Yo pienso que como en estos casos no está establecido nada con respecto al silencio de la administración, perfectamente bien podría acogerse la tesis de que le son aplicables los plazos sobre el particular que están contemplados en la Ley de Procedimientos Administrativos, pero como esta es una materia tan delicada y que puede estar sujeta a diferentes interpretaciones, yo no me lanzaría a hacer una aseveración tan tajante sobre el particular, que no pasa de ser una simple apreciación no muy profunda, pero sí con cierta base. Sería deseable que en alguna Ordenanza se estableciera por ejemplo, una regulación de Procedimientos Administrativos que se remitiera en su mayor parte a la disposiciones de esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, no cabría la menor duda porque entonces se diría que cuando no existen plazos establecidos para producir los actos administrativos, se tendrán que ajustar a los plazos establecidos en las normas que se refieren a la materia y a la Ley de Procedimientos

Administrativos. Se requiere de implementaciones. Tenemos la seguridad de que la sola Ley de Procedimientos Administrativos constituye una base fundamental, un punto de apoyo que por sí sólo no puede ser el edificio completo, ya que se requieren ordenamientos que sean comprensivos y suficientes para la gran cantidad de procedimientos administrativos. Si se ve la Ley de Procedimientos como una panacea aislada, realmente van a producirse más decepciones de las que se han producido hasta ahora, pero si se toma como punto de apoyo de la edificación de la legalidad formal a todos estos niveles, yo creo que realmente habremos dado un gran paso de avance.