

8. TEXTO DE LA COMUNICACION DEL PRESIDENTE DE LA REPUBLICA
SOLICITANDO DEL CONGRESO LA RECONSIDERACION DE LA LEY
ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Miraflores, 30 de diciembre de 1980

Ciudadano
Presidente del Congreso
Su Despacho.

En uso de la facultad que me confiere el artículo 173 de la Constitución, y previo acuerdo del Consejo de Ministros, tengo a honra dirigirme a usted, mediante exposición razonada, a fin de pedir al Congreso que usted dignamente preside, la reconsideración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sancionada por ese honorable cuerpo el día 8 de diciembre en curso y recibida por mí el 22 del mismo mes, para que sea modificada mediante una nueva redacción de sus artículos 5, 19, 47 y 106 y el agregado de dos disposiciones transitorias, numeradas en artículos 107 y 108, respectivamente.

En todo caso, el Ejecutivo Nacional quiere dejar expresa constancia que considera el nuevo instrumento legal, en su conjunto, como una contribución de especial importancia para la necesaria institucionalización y reforma de la Administración Pública y la defensa del administrado, propósitos todos de prioritaria atención para el Gobierno que presido.

Las modificaciones propuestas y su justificación razonada son las siguientes:

1º La redacción del artículo 5º no permite distinguir entre las peticiones políticas y las peticiones administrativas. En efecto, las primeras no constituyen sino planteamientos acerca de problemas nacionales o necesidades colectivas, mientras las segundas son las que propiamente requieren de una actuación de la Administración y, por tanto, deben concluir en un acto definitivo autorizatorio o constitutivo de derechos o intereses. Por lo tanto, son diferentes las consecuencias jurídicas de una u otras peticiones, ya que aquellas de carácter político sólo requieren una respuesta y éstas de naturaleza administrativa, por el contrario, sí deben concluir en admisión o negativa de una petición.

Por tanto, se propone adicionar a la redacción del artículo 5º de la Ley sancionada, la expresión "de naturaleza administrativa". La disposición quedaría así:

Artículo 5º A falta de disposición expresa, toda petición, representación o solicitud de *naturaleza administrativa* dirigida por los particulares a los órganos de la Administración Pública y la cual no requiera sustanciación, deberá ser resuelta dentro de los veinte (20) días siguientes a su presentación o a la fecha posterior en la que el interesado hubiere cumplido los requisitos legales exigidos. La Administración informará al interesado por escrito, y dentro de los cinco (5) días siguientes a la fecha de la presentación de la solicitud, la omisión o incumplimiento por éste de algún requisito.

2º Existen leyes especiales u ordinarias que facultan a la Administración Pública para revocar actos administrativos creadores de derechos, y en razón de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es de rango superior, tendría por lo tanto aplicación preferente, con lo cual se privaría a la Administración Pública de la potestad de revocar ciertos actos administrativos. Debe tenerse en cuenta que puede haber situaciones en las que el interés particular se encuentra en conflicto con el interés general y en estos casos, cuando así lo permite la Ley, debe sacrificarse el interés particular. Esta posibilidad debe quedar claramente a salvo. Por tanto, se sugiere agregar al ordinal 2º del artículo 19 la siguiente expresión: "salvo autorización expresa de la Ley".

Por lo expuesto, se propone la modificación del texto del artículo 19 en los siguientes términos:

Artículo 19. Los actos de la Administración serán absolutamente nulos en los siguientes casos:

- 1º Cuando así esté expresamente determinado por una norma constitucional o legal.
 - 2º Cuando resuelvan un caso precedentemente decidido con carácter definitivo y que haya creado derechos particulares, *salvo autorización expresa de la Ley.*
 - 3º Cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución.
- Y,
- 4º Cuando hubieren sido dictados por autoridades manifiestamente incompetentes, o con prescindencia total y absoluta del procedimiento legalmente establecido.

3º La redacción del artículo 47 de la Ley sancionada, en concordancia con lo dispuesto en el artículo 106, da a entender que el legislador acogió el criterio de uniformar todos los procedimientos administrativos, salvo aquellos expresamente regulados "en norma de rango preeminente". Esta expresión carece de claridad terminológica, pues tratándose de una Ley Orgánica como lo es la Ley de Procedimientos Administrativos, la norma de rango preeminente sería la constitución. Si lo que se quiso decir es que deben aplicarse los procedimientos administrativos contenidos en otras leyes orgánicas, el criterio no es el del rango, ya que todas ellas son iguales, sino el criterio de la especialidad. No obstante, debo observar que hay procedimientos administrativos contenidos en leyes ordinarias que, por su especialidad o por sus características propias, deben aplicarse preferentemente a los procedimientos previstos en la ley sancionada por las Cámaras. Piénsese en el procedimiento administrativo de despido de una directiva

sindical regulado en la Ley del Trabajo; en el procedimiento de oposición a una patente o marca; en los procedimientos disciplinarios establecidos en la Ley de Carrera Administrativa; y en los procedimientos de reforma agraria.

A fin de evitar interpretaciones que puedan conducir a crear confusiones en la Administración Pública y entre los administrados, me permito proponer la siguiente redacción del artículo 47 de la Ley sancionada:

Artículo 47. Los procedimientos administrativos contenidos en leyes y reglamentos especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyen al especialidad.

4º La redacción del artículo 106 plantea al Ejecutivo Nacional la difícil situación de reglamentar en forma tal que "la aplicación de esta Ley no entrase las peculiaridades del funcionamiento de las Fuerzas Armadas Nacionales, la Policía de Seguridad y de Orden Público y el Servicio Exterior", y ciertamente la vía reglamentaria no parece medio idóneo para alcanzar tales fines. Entiende por ello el Ejecutivo Nacional que el camino más expedito para alcanzar el propósito del legislador es el de la excepción clara y directa de la aplicación de la Ley a los procedimientos relativos a la seguridad y defensa del Estado. La excepción propuesta está por lo demás plenamente justificada dadas las peculiaridades específicas de las materias referidas.

En consecuencia, se propone la siguiente redacción:

Artículo 106. De la aplicación de la presente Ley quedan excluidos los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado.

5º La disposición transitoria que se propone como artículo 107, se explica por sí misma y tiende a regular, en favor del administrado, las situaciones de difícil interpretación que pudieran presentarse con motivo de la vigencia de la Ley con sus plazos, en los procedimientos iniciados con anterioridad a la misma.

El texto propuesto es el siguiente:

TITULO VI

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Artículo 107. En los procedimientos administrativos iniciados antes de la fecha de vigencia de esta Ley, se aplicarán los plazos de la misma a partir de dicha fecha, si con ello se reduce la duración del trámite.

6º Por último, la disposición transitoria propuesta como artículo 108, la cual prevé una *vacatio legis* de 6 meses para que la Ley entre en vigencia y el Ejecutivo Nacional dicte la reglamentación indispensable y prepare los mecanismos administrativos idóneos para la aplicación de la Ley, constituye ciertamente motivo de especial relevancia para la presente petición de reconsideración. En efecto, la propia Ley contempla la necesidad de reglamentaciones y ajustes administrativos previos a su aplicación en materias tan importantes como la habilitación del correo para la recepción de documentos, a "los efectos de dejar constancia de que ella se hizo en tiempo hábil" (Art. 43); la formación del re-

gistro de presentación de documentos y su organización de acuerdo con los artículos 44, 45 y 46; así como las instrucciones y preparación indispensable del personal requerido.

La vigencia del nuevo instrumento legal implica, además, la adecuación de la Administración en muchas de sus estructuras, a fin de dar cauce a un procedimiento novísimo, si bien estructuralmente muy sencillo, pero también más rápido, más exigente y más solícito.

Ambas circunstancias imponen la necesidad de un lapso previo a la vigencia de la Ley, sin menoscabo de que cumplido dicho lapso, queda todavía al Ejecutivo Nacional la obligación de desplegar las normas programáticas en materia de reforma administrativa previstas, por ejemplo, en los artículos 12, 32 y 35.

A todo ello hay que agregar la necesaria información y preparación del personal para hacer frente a las nuevas situaciones, tanto más cuanto que la Ley en su artículo 6º los hace responsables ante la Administración por los daños patrimoniales que acarrearé el retardo o mora en el cumplimiento de las obligaciones contraídas con los administrados.

Por lo expuesto, entiende el Ejecutivo Nacional que al proponer esta *mutatio legis* no hace otra cosa que interpretar la propia intención del Congreso y prevenir situaciones inconvenientes por apresuradas que podrían surgir de entrar en vigencia la Ley sancionada sin que medie un lapso como el propuesto para la mejor preparación de la Administración Pública a las nuevas circunstancias.

Por lo expuesto, la redacción propuesta del nuevo artículo sería la siguiente:

Artículo 106. La presente Ley entrará en vigencia seis (6) meses después de su publicación en la *Gaceta Oficial* de la República de Venezuela. Dentro de dicho lapso, el Ejecutivo Nacional dictará los reglamentos y disposiciones a que hubiere lugar y adoptará las medidas administrativas necesarias para la mejor aplicación de aquélla.

Para concluir consideramos procedente expresar que el uso de la facultad constitucional de reconsideración que aquí ejerzo debe ser vista como una manifestación del deber general de colaboración entre los Poderes Públicos para la realización de los fines del Estado, señalado en el artículo 118 de la Constitución.

A los fines de la consideración pedida, devuelvo al Congreso la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sancionada el día 8 del mes en curso.

Atentamente,

LUIS HERRERA CAMPINS

El Ministro de Relaciones Interiores,

RAFAEL ANDRES MONTES DE OCA

El Ministro de Relaciones Exteriores,

JOSE ALBERTO ZAMBRANO VELASCO

El Ministro de Hacienda,
LUIS UGUETO

El Ministro de la Defensa,
TOMAS ABREU RESCANIERE

El Ministro de Fomento,
MANUEL QUIJADA

El Ministro de Educación,
RAFAEL FERNANDEZ HERES

El Ministro de Sanidad y Asistencia Social,
ALFONSO BENZECRY

El Ministro de Agricultura y Cría,
LUCIANO VALERO

El Ministro del Trabajo,
REINALDO RODRIGUEZ NAVARRO

El Ministro de Transporte y Comunicaciones,
VINICIO CARRERA ARISMENDI

El Ministro de Justicia,
JOSE GUILLERMO ANDUEZA

El Ministro de Energía y Minas,
HUMBERTO CALDERON BERTI

El Ministro del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables
CARLOS FEBRES POBEDA

El Ministro de Desarrollo Urbano,
ORLANDO OROZCO

El Ministro de Información y Turismo
JOSE LUIS ZAPATA ESCALONA

El Ministro de la Juventud,
CHARLES BREWER CARIAS

El Ministro de la Secretaría de la Presidencia,
GONZALO GARCIA BUSTILLOS

El Ministro de Estado,
RICARDO MARTINEZ

El Ministro de Estado,

LEOPOLDO DIAZ BRUZUAL

El Ministro de Estado,

LUIS PASTORI

El Ministro de Estado,

RAIMUNDO VILLEGAS

El Ministro de Estado,

LUIS ALBERTO MACHADO

El Ministro de Estado,

MERCEDES PULIDO DE BRICEÑO

El Ministro de Estado,

CEFERINO MEDINA CASTILLO