

# Las designaciones, peticiones y propuestas

JUAN DE STEFANO\*

HAY UNOS ACTOS ADMINISTRATIVOS que se insieren en el procedimiento y condicionan la expedición del acto principal. Ellos son las designaciones, las peticiones y las propuestas, y forman un «trait d'união» entre los meros actos administrativos y los proveimientos. Precisa señalar que para algunos autores tales actos son manifestaciones de deseo, para otros son manifestaciones de voluntad, por eso, al revisar la definición que dio ZANOBINI del acto administrativo respecto a la que formuló RANELLETTI a principios del siglo, se advierte que el primero inserta en ella las manifestaciones de deseo, que RANELLETTI omite. SANDULLI dice que dichos actos son manifestaciones mixtas de voluntad y opinión. FRÁGOLA quien considera tales actos como manifestaciones de deseo con relevancia jurídica, sostiene que el deseo, o el agrado, es el único sentimiento que asume posición jurídica en un acto administrativo.

Esto significa que las únicas declaraciones de sentimiento, que tengan valor jurídico, son precisamente la designación, la petición y la propuesta. Ellas son actos preparatorios y complementarios, los cuales no dejan de ser actos jurídicos. Son actos que de modo directo e inmediato no afectan situaciones jurídicas subjetivas, por cuanto son fases del procedimiento administrativo. Sin embargo, no se puede contestar su relevancia jurídica como elemento de interpretación en la formación de la voluntad, sobretodo para los efectos jurídicos que producen en los casos de propuestas obligatorias, todavía más cuando tal propuesta se vuelve vinculante y, por consiguiente, el vicio de una designación o propuesta afecta por vicio derivado el acto definitivo, final. (FRÁGOLA, *Gli atti amministrativi*, pp. 132 y 133).

\* Profesor de Derecho Administrativo de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la U.C.V. Universidad de Nápoles, Doctor en Jurisprudencia. Universidad de Los Andes, Doctor en Derecho, Universidad Central de Venezuela, Profesor Asociado de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo.

Sobre este particular, por lo que atañe a la propuesta y a la designación, se puede hacer la clasificación que procede para los pareceres, es decir, se pueden presentar propuestas obligatorias y, en algunos casos, vinculantes.

Considerar las designaciones y las propuestas como manifestaciones de deseo, o bien de voluntad, es cuestión de entenderse, dice FRÁGOLA, sobre todo, desde el punto de vista psicológico.

Sobre el concepto de voluntad y de deseo, parece evidente que estos conceptos son distintos, por cuanto el deseo no siempre se puede realizar, es una facultad psíquica anterior a la actuación, mientras la voluntad siempre se puede convertir en acto, en acción. Desde este ángulo la propuesta tiene por contenido un deseo, por cuanto el órgano que propone no tiene el poder de realizar su deseo, tiene sólo la facultad de expresarlo. (FRÁGOLA, obra citada, p. 133).

El órgano decisorio puede o no aceptar una petición, designación o propuesta, o bien aceptarla parcialmente; por eso se dice que tales actos son expresiones de deseo, y no de voluntad, y en este sentido forman la fase anterior a la determinación de la voluntad. No cabe duda que dichos actos administrativos dan lugar a una voluntad incompleta, porque necesitan la intervención volitiva de otro órgano para actuarlos.

ORESTE RANELLETTI dice que las designaciones, las peticiones y las propuestas son actos jurídicos que condicionan el ejercicio de una facultad por parte de otro órgano. En efecto, la ley hace depender el ejercicio de esta facultad del cumplimiento de uno de tales actos de designación, petición o propuesta.

*Primero.* Las «DESIGNACIONES»: En algunos textos de ley o reglamento, la designación se usa como sinónimo de nombramiento. En sentido propio la designación es, en vez, un acto preparatorio, instrumental que condiciona la expedición de otro acto definitivo y principal. Ella consiste en una indicación a un órgano de dos o más personas, para que expida un proveimiento que les concierne, por ejemplo, para que a una de esas personas, o a más de una, se les nombre para determinado cargo. La presentación de una terna es el caso típico de designación. En el campo del derecho administrativo, por prescripción de varias leyes, un órgano necesita tal designación, para que nombre válidamente a determinados funcionarios. Es útil dar un ejemplo. Para cargos tales como Presidente del Consejo de Estado, Director General de Ministerio, se puede proceder así: el Ministro competente hace la designación ante el Consejo de Ministros sobre tres nominativos (terna); este Consejo escoge aquel que cree ser el más idóneo en atención a sus cualidades humanas, méritos y credenciales, comprobada también la particular situación vigente a la sazón, y el

Primer Ministro propone el nominativo del seleccionado al Presidente de la República; éste nombra con propio Decreto al Presidente del Consejo de Estado, al Director General del Ministerio.

Un ejemplo de petición y designación, a la vez, en el derecho positivo de Venezuela lo presentaba la «Ley Orgánica del Distrito Federal» de fecha 11-10-1936, con el artículo 41: «Son atribuciones del Concejo Municipal: (...) 6. Presentar al Gobernador, cuando lo pida, la terna para el nombramiento del Administrador de las Rentas Municipales». Tal designación se convierte en un acto preparatorio, como parte de un procedimiento, es una fase anterior al proveimiento definitivo que consiste en el nombramiento.

Ejemplos interesantes que incluyen unidas las solicitudes o peticiones, las designaciones (ternas), aunque el texto use el término «proponer», los ofrece la Ley Orgánica de Régimen Municipal de fecha 29-03-1984:

*Artículo 36.* Son facultades del Concejo Municipal: (...) 3. Nombrar a los Directores o Jefes de los distintos Departamentos de la Administración Municipal, solicitando al efecto ternas al Administrador.

*Artículo 58.* Corresponde al Presidente del Concejo: (...) 4. Nombrar y remover el personal subalterno de ternas que le proponga el Administrador Municipal.

*Artículo 65.* Son atribuciones y deberes del Administrador: (...) 3. Proponer nombres de candidatos conforme a lo establecido en el ordinal 3° del Art. 36 y en el ordinal 4° del Art. 58.

La vigente Ley Orgánica del Régimen Municipal, expedida el 15-06-1989 y entrada en vigor el 2 de enero de 1990 (Gaceta Oficial N° 4109 Extraordinario) no contiene ningún precepto o disposición con un contenido igual a aquel de los artículos 36 y 65 de la anterior Ley de Régimen Municipal de 1984.

En virtud del artículo 18 de la Constitución de 1999, la Asamblea Nacional Constituyente el 28 de enero de 2000 sanciona la Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, que se promulga y publica el 8 de marzo sucesivo (Gaceta Oficial N° 36.906). En este sector particular interés presenta el Estatuto Orgánico provisorio de la Alcaldía Metropolitana de Caracas, expedido por Alfredo Peña, Alcalde del Distrito Metropolitano, y publicado en la Gaceta Oficial N° 37.059 del 18-10-2000.

*Segundo.* Las «PETICIONES» son manifestaciones de voluntad, o de deseo, para que un órgano expida un reglamento o un acto administrativo especial.

Ahora bien, existen varios tipos de peticiones, por ejemplo: a) ciudadanos que forman parte de un gremio, tales como determinados industriales, comerciantes, a través de la respectiva Cámara, pueden pedir al Ministerio de Producción y Comercio, o al Gabinete Económico, que expidan una resolución ministerial, con la cual se discipline un determinado sector empresarial; que expidan normas técnicas sobre alguna materia; b) el gremio de vendedores de repuestos para vehículos piden al Ministro de Producción y Comercio, que regule la venta de sendos repuestos, según dados criterios y modalidades; c) el Colegio de Médicos pide al Ministerio de Sanidad y Asistencia Social que emane una resolución, para determinar nuevos precios sobre medicamentos.

El modo de pensar del Profesor FRÁGOLA resulta acertado, por cuanto el Colegio de Médicos o la Federación Farmacéutica sólo pueden expresar su instancia, su deseo, por estar convencidos que la aplicación de tales medidas resulta justa y conveniente. Sin embargo, el decidir que se expida la resolución pertinente depende de la Administración Pública.

*Tercero.* La «PROPUESTA» es la que más interviene en las relaciones interorgánicas y también entre las personas de Derecho Público. La propuesta consiste en la presentación de una persona, de un proyecto o esquema de un reglamento, de un proveimiento, hecha por un órgano a otro para que éste, previa las evaluaciones del caso, pueda nombrar la persona, pueda expedir el reglamento o el proveimiento. La propuesta es un acto que tiene contenido con límites más concretos. La designación tiene contenido más amplio. La propuesta está dirigida a obtener un determinado acto normativo, o administrativo, puede ser un reglamento especial, o un proveimiento. Ella es la presentación de una persona, de un esquema, o proyecto de acto normativo que un órgano hace a otro, quien hechas las averiguaciones pertinentes nombra, o expide el acto solicitado.

En la mencionada Ley Especial sobre el Régimen del Distrito Metropolitano de Caracas, el artículo 16 contiene el ejercicio de dos propuestas: El Alcalde propondrá el nombramiento del Procurador Metropolitano al Cabildo, quien lo nombrará por la aprobación de la mayoría de sus miembros, en los primeros 30 días posteriores a su instalación. El Alcalde propondrá al Cabildo la destitución del Procurador Metropolitano, por fallas graves en el ejercicio de sus funciones, y el Cabildo Metropolitano deberá aprobarla por la mayoría absoluta de sus miembros.

En las relaciones de carácter constitucional hay ejemplos de propuesta, por ejemplo: la propuesta que el Primer Ministro hace al Presidente de la República, para que nombre a un alto funcionario del Estado, a los Ministros que integrarán el nuevo Consejo de Ministros. En el régimen presidencial, el Presidente de la República nombra a los Ministros de su

iniciativa, según criterio propio mediante un acto de gobierno. En el sistema parlamentario el Primer Ministro, para que forme el Consejo de Ministros, debe considerar las designaciones que le hacen los grupos parlamentarios y, una vez que haya escogido a las personas que colaborarán con él, hace la propuesta al Presidente de la República, quien los nombra con propio decreto.

En el sector administrativo la propuesta es un acto de la administración, pero en el sector constitucional se erige en acto de gobierno. El Primer Ministro cumple un acto de gobierno, cuando propone al Jefe de Estado la persona que debe integrar el Consejo de Ministros. Estos actos no son definitivos, asumen la naturaleza de actos instrumentales y son importantes, porque condicionan la emanación del proveimiento definitivo: el nombramiento.

En resumen:

- a. la designación es la indicación a un órgano de tres o más personas, para que expida un proveimiento que les concierne;
- b. la petición de un órgano a otro se hace, para que el segundo emane un acto normativo, o bien un acto administrativo especial;
- c. la propuesta consiste en la presentación de una persona, o del esquema de un acto normativo, o administrativo, de un órgano a otro, para que éste previa evaluación del caso nombre a dicha persona para un cargo, o bien expida el acto normativo, o el proveimiento, que se ha propuesto.

Es útil dar unas nociones sobre la eficacia de tales actos, esto es, sobre los efectos que producen, o que se derivan de estos actos. A veces el órgano, al cual se hace la designación queda libre de aceptarla, pero tampoco puede nombrar a la persona que considera idónea, si no está incluida en la designación; lo que puede hacer es solicitar al órgano competente otra designación.

La propuesta puede vincular, a veces, a la autoridad a la cual se presenta, en el sentido de que ésta no puede tomar un proveimiento diverso del propuesto. Por lo tanto, una vez que se propone un determinado esquema, el órgano debe decidir sobre el mismo, no puede emanar uno diverso de aquel que se le ha propuesto. Sin embargo, en caso de no compartir el proyecto incluido en la propuesta, el órgano puede no expedir algún proveimiento, y si una medida debe emanar, puede solicitar al órgano proponente que presente otra propuesta. En casos semejantes se establecen relaciones de contacto, en el sentido de que, si la medida es necesaria, se busca una solución, puntos de coincidencia entre el órgano decisorio y el órgano proponente.

La petición pone al órgano, al cual se dirige, en condición de ejercer el poder, o la facultad, en objeto. Cuando lo que se pide es un acto reglado, la petición deja de ser la expresión de deseo, para convertirse en una voluntad. Es preciso observar que lo mismo procede para la designación y la propuesta, en el sentido de que si los órganos respectivos están obligados a expedir el nombramiento, el acto normativo o administrativo, se puede decir que en tales casos también la designación y la propuesta asumen naturaleza de exteriorización de voluntad.

Desde esta perspectiva parece procedente anotar que a los tres actos «designación, petición y propuesta» se les considera manifestaciones: a) de deseo, cuando los órganos decisorios expiden los proveimientos respectivos en ejercicio de facultades discrecionales; b) de voluntad, en los casos en que las medidas que emanan los órganos competentes, son actos reglados obligatorios.

Ahora bien, de aceptarse la distinción anterior, cabe advertir que dichos actos administrativos y los proveimientos definitivos, también cuando la designación, la petición y la propuesta se consideran manifestaciones de voluntad, no dan vida a un acto complejo, tanto menos a un acto colectivo, quedan actos parciales de un procedimiento administrativo, para constituir el acto principal. A tal fin basta señalar que el proveimiento, aunque en el proemio de su texto cita expresamente «a petición de...», «sobre propuesta, o sobre designación de...», lleva la suscripción del solo órgano decisorio. Esto demuestra que ambos proveimientos, el instrumental y el definitivo, son actos distintos, autónomos, separados.

La situación jurídica resulta diferente, si el órgano proponente, por ejemplo, el Ministro refrenda el Decreto Presidencial. Aquí hay dos actos, la propuesta del Primer Ministro (República Parlamentaria), del Ministro o más Ministros, y el Decreto presidencial constituido por la voluntad del Jefe de Estado y por la de sus Ministros proponentes, quienes refrendan el Decreto. El Decreto presidencial es por definición doctrinaria un acto complejo. Sin embargo, tal como pone en evidencia ORESTE RANELLETTI:

La voluntad del Ministro que concurre a la formación Decreto presidencial no es la exteriorizada en la propuesta. Ésta es un acto administrativo diverso dirigido a producir la emanación del Decreto, y se agota con la aceptación de la propuesta por parte del Presidente y subsiguiente expedición del Decreto, o bien con el rehusar la misma. (*Teoría degli atti amministrativi speciali*, p. 29).

Aunque actos instrumentales, complementarios que condicionan la expedición del acto final, éstos son actos que siempre tienen relevancia jurídica. En efecto, el órgano que emana el proveimiento principal, sea un nombramiento, sea un acto administrativo especial o normativo, no puede

hacerlo sin la designación, propuesta o petición. Por lo tanto, es interesante recordar que tanto a nivel constitucional, como a nivel administrativo, hay órganos importantes que expiden determinados proveimientos, pero no pueden hacerlo de su iniciativa, es necesario que otro órgano les haga una designación, una propuesta, o una petición. El Jefe del Estado, el Ministro, el Gobernador, el Alcalde no pueden expedir una determinada resolución, reglamento, nombramiento, sin que estén precedidos por una propuesta, petición o designación.

#### BIBLIOGRAFÍA

- UMBERTO FRÁGOLA, *Gli atti amministrativi*, 2ª edic., Casa Editrice Dott. Eugenio Jovene, Nápoli, 1964.
- ORESTE RANELLETTI, *Teoria degli atti amministrativi speciali*, 7º edic., Editore Dott. A. Giuffrè, Milano, 1945.
- ALDO SANDULLI, *Manuale di Diritto Amministrativo*, 8º edic., Casa Editrice Dott. A. Eugenio Jovene, Nápoli, 1964.