

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la simplificación de trámites administrativos

ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA*

PRELIMINAR

EN LA GACETA OFICIAL Número 36.845, de fecha 7 de diciembre de 1999, se recoge la publicación —como *reimpresión por errores materiales*—, del texto correspondiente al Decreto N° 368, emanado de la Presidencia de la República en fecha 5 de octubre del mismo año, e identificado como «Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos». El acto en referencia es dictado de conformidad con lo dispuesto en el literal e), numeral 1 del artículo 1° de la Ley Orgánica que autorizó al Presidente de la República para dictar medidas extraordinarias en materia económica y financiera requeridas por el interés público.

La mención relativa a la publicación *por error material o error de copia*, obedece a la reiteración con la que tal circunstancia se produce en nuestro medio desde hace ya algún tiempo, evidenciando, por decir lo menos, una clara, generalizada y sostenida ineficiencia en los órganos administrativos encargados de los procesos decisionales y de los responsables por los trámites formales de revisión y publicación de las decisiones públicas sometidas a tal requisito. Este asunto en cuestión viene siendo observado con justificada preocupación, y ha sido objeto de profundas y severas críticas por la doctrina nacional (véase: José PEÑA SOLÍS: *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen Primero, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2000, p. 136); pero en el contexto sustantivo donde se inserta del texto normativo aludido cobra mayor significación.

* Coordinador del Postgrado en Administrativo. Universidad Central de Venezuela.

En cualquier caso, frente a la existencia de tal decisión pública, producida por el órgano cúspide del aparato administrativo del Estado, en ejercicio de facultades normativas de carácter extraordinario (véase al respecto: Antonio MOLES CAUBET: «Dogmática de los Decretos-Leyes», en *Estudios de Derecho Público*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1997, pp. 323 y ss.), nos proponemos pasar revista sobre algunos aspectos del mencionado Decreto-Ley, con el objeto de conocer su alcance efectivo en el ámbito del régimen jurídico aplicable a los procedimientos administrativos, a través de la evaluación de sus puntos de contacto con la normativa legal básica o fundamental en la materia (Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos), su aplicabilidad directa a las relaciones jurídicas de los administrados con la Administración, y finalmente su propia esencia y efectos sobre la estructura y comportamiento del aparato burocrático del Estado, pieza clave e insustituible en una realidad social mínimamente compleja, para alcanzar niveles aceptables de satisfacción y bienestar en favor de sus miembros.

En síntesis, intentamos realizar un ejercicio de evaluación sobre la coherencia interna y la plausibilidad del Decreto Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos, en el escenario que dibuja un conjunto de complejas manifestaciones de carácter político y social presentes en el país en los últimos años, para lo cual comenzaremos por revisar la naturaleza del instrumento jurídico producido y su eficacia en atención a los objetivos declarados.

I. UN DECRETO-LEY ¿PARA QUÉ?

Conforme al régimen establecido por la Constitución de 1961, vigente para el momento en que se produce el «Decreto con Rango y Fuerza de Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos», la figura del Decreto-Ley aparece, en una de sus posibles manifestaciones, como una atribución del Presidente de la República, a ser 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» (artículo 190, ordinal 8º).

Sin lugar a dudas, el acto bajo análisis en el presente caso, se inscribe en la categoría indicada, pues en su propio texto se hace mención expresa a la Ley especial autorizatoria requerida por la disposición constitucional.

En tal sentido, y dentro de la tendencia generalizada por el empleo excesivo e indiscriminado de este instrumento *excepcional*, que se manifiesta como una constante en los últimos períodos presidenciales, aparece el mencionado Decreto 368, referido a la *simplificación de trámites admi-*

nistrativos, por lo que debe entenderse que el Ejecutivo Nacional, en respeto a la doctrina derivable de la norma constitucional, incorporaba tal decisión, en un escenario más amplio, relativo en su esencia a cuestiones económicas o financieras puestas de relieve, en la oportunidad de asumir la decisión, por el requerimiento del interés público.

No hace falta un análisis de mayor profundidad o extensión, para entender y aceptar la viabilidad teórica de una posible interconexión entre las actuaciones del aparato administrativo del Estado (trámites), y la realidad económica o financiera del país, en cuanto a los efectos que indistintamente y de manera recíproca pudieran producirse en ambos campos, como resultado de las manifestaciones correspondientes a la dinámica que en cada realidad se presente.

De este modo, 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 esfuerzos, 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.

También en sentido inverso pueden detectarse influencias o efectos derivados de la situación concreta del proceso económico o de coyunturas financieras sobre los procedimientos administrativos y las posibilidades de actuación que presenten los órganos de la Administración Pública frente a las solicitudes de los administrados.

En cualquier supuesto factible dentro del marco teórico aludido, los datos disponibles no permiten evidenciar una fundamentación específica para adoptar la decisión que ahora se analiza, por lo que, desde este punto de vista resulta un tanto difícil producir alguna conclusión crítica en cuanto a la obtención de resultados concretos, ya que se carece de parámetros referenciales adecuados para el necesario ejercicio de contraste que implica una valoración de tal naturaleza.

En cualquier caso, independientemente de la procedencia o no de la inserción del asunto tratado en el Decreto-Ley dentro del campo de lo económico o financiero, y del carácter de excepcionalidad o urgencia que dentro de ese específico ámbito pudiera tener el tema y su tratamiento por la vía seleccionada, es lo cierto que el acto normativo existe, y con

las características jurídicas anotadas, lo que le asigna unas precisas condiciones para el análisis crítico, desde la perspectiva científica.

El Decreto-Ley, conforme a los parámetros normativos que dibujaba la Constitución de 1961 constituye un acto normativo, dictado por el Presidente de la República en Consejo de Ministros y en ejercicio de una atribución asignada directamente por la norma constitucional, cuyo ejercicio presupone la existencia de un acto de carácter autorizatorio producido por el órgano legislativo nacional (Congreso). Pero tal vez la nota más destacada para la determinación de las características peculiares de este acto, es que el mismo ostenta el rango de ley formal (véase: MOLES CAUBET, Antonio, op. cit).

Ahora bien, haciendo abstracción de la procedencia o no de producir normas con el rango de Ley Orgánica mediante la vía de los Decretos-Leyes, es lo cierto que en el caso concreto que nos ocupa, el Decreto en cuestión no contiene ninguna mención adicional a su calificación como «Decreto con rango y fuerza de ley», de lo cual es lógico concluir que se trata de un acto con rango y fuerza de ley ordinaria, y no de ley orgánica.

Siendo así, es también forzoso concluir que sus disposiciones, para poder ser consideradas válidas en derecho, estarán necesariamente sujetas, a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos vigente (G.O. 2.818 Extraordinario de 1 de julio de 1981), en acatamiento al precepto contenido en el artículo 163 de la Constitución de 1961 («...Las leyes que se dicten en materias reguladas por leyes orgánicas se someterán a las normas de éstas...»).

Este régimen de subordinación entre disposiciones normativas con rango legal, puede decirse que se mantiene en el nuevo texto constitucional de 1999, a partir de lo contemplado en el encabezamiento de su artículo 203, al establecer como leyes orgánicas aquellas «...que sirvan de marco normativo a otras leyes...», con lo cual, aun cuando cambien los términos de la formulación, las consecuencias o efectos de la categorización se mantienen, pues resulta evidente la necesaria subordinación que deben tener las *otras leyes* (ordinarias), en relación con aquellas —orgánicas—, que puedan *servirles de marco*. No cabe duda que el alcance de la mención en comento, no puede ser otro que el de determinar precisamente un marco normativo.

Todo lo dicho lleva a concluir que dentro de los elementos utilizables como referentes a los fines de la evaluación requerida para el análisis del acto tantas veces mencionado está la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y los puntos de encuentro o incidencias que en razón de la comunidad sustantiva, deben existir entre ambos textos legales.

Entonces, en atención a los anteriores razonamientos surge la interrogante inicial, relativa a la necesidad o ventajas del empleo de la figura del Decreto-Ley para el abordaje de la temática tratada en sus regulaciones, más aún cuando revisamos el contenido del artículo 1º del Decreto-Ley, que determina como su 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».

Ante esta declaratoria inicial de objetivos a cumplir cabe preguntarse preliminarmente si no sería más adecuado un instrumento menos pomposo que el Decreto-Ley, pero tal vez más efectivo, como lo sería un Instructivo Presidencial o incluso, apelar a la vía de un Reglamento Parcial de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, que estableciera, de manera directa e inmediata los aspectos susceptibles de ser tratados por esa vía de normación, produciendo un estadio de avance más determinante e inmediato que el que vamos a ver seguidamente se postula por el cauce que dibuja la decisión adoptada.

En todo caso, será en definitiva el ejercicio de análisis que podamos consignar en las líneas siguientes, el que nos permitirá arribar a conclusiones más precisas y fundamentadas sobre esta primera cuestión propuesta. Para ello resulta un itinerario apropiado contrastar, al menos en algunos aspectos generales, los contenidos del Decreto-Ley sobre simplificación de trámites, con las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que opera como tope limitativo de la validez jurídica y como marco referencial, en lo legal, de aquél.

2. EL DECRETO-LEY Y SU ENTORNO NORMATIVO

En este aspecto del enfoque, tomamos como punto de partida general, los postulados básicos de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en cuanto a la actividad administrativa, la cual se fundamenta en estos cuatro principios (artículo 30): economía (procedimental), eficacia, celeridad e imparcialidad (además, artículo 36), los cuales resultan aplicables, por su carácter de principios jurídicos de actuación, tanto a la interpretación del ordenamiento, como a la resolución de los casos concretos que se presenten a la consideración y/o decisión del operador jurídico administrativo correspondiente. Por ello, corresponde como responsabilidad a las autoridades administrativas superiores de cada organismo, la obligación de velar por el cumplimiento de estos principios, convertidos en preceptos, en la oportunidad de resolver cuestiones relativas a las normas de procedimientos (artículo 30 LOPA).

Por lo que respecta al principio de celeridad, su expresión preceptiva se encuentra desplegada a lo largo de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, fundamentalmente de dos maneras: primera, sujetando toda la actuación administrativa a términos y plazos y determinando las reglas de interpretación y aplicación de los mismos (Capítulo III del Título II); pero además, haciendo que la Administración impulse el procedimiento en todos sus trámites, en tanto una obligación de cuyo cumplimiento es responsable:

Artículo 53. La administración, de oficio o a instancia del interesado, cumplirá todas las actuaciones necesarias para el mejor conocimiento del asunto que deba decidir, siendo su responsabilidad impulsar el procedimiento en todos sus trámites.

Podría decirse, en consecuencia, por lo que respecta al principio de celeridad, que cada una de las distintas actuaciones tiene una medida de tiempo que la rige dentro de la estructura general del procedimiento, pues el mismo impone términos y plazos imperativos, exigibles, dado que la infracción a tales determinantes preceptivas acarrea responsabilidades administrativas, disciplinarias y civiles, según sea el caso.

En el momento actual esas fórmulas principistas se encuentran reforzadas por la constitucionalización de su expresión preceptiva, al contemplarse en el texto constitucional de 1999, el dispositivo que se transcribe a continuación:

Artículo 141. La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

De otra parte, por lo que respecta a la celeridad y simplificación de los trámites procedimentales, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos contempla la figura del Procedimiento Sumario, consistente en un procedimiento simplificado, cuando el asunto sometido a consideración y decisión del órgano administrativo no requiera mayor tramitación, en cuyo caso se iniciará de oficio y deberá concluir en el término de treinta (30) días (artículo 67), pudiendo convertirse al procedimiento ordinario, por decisión del funcionario sustanciador, previa audiencia del interesado y con autorización del superior jerárquico inmediato, en aquellos casos en que a su juicio, la complejidad del asunto así lo exigiere (artículo 68).

En igual sentido, y como un mecanismo de protección de los derechos e intereses de los administrados, la Ley arbitra efectos jurídicos al supuesto del silencio procedimental. Así, en el caso de que un órgano adminis-

trativo no resuelva un asunto o recurso planteado a su consideración, dentro de los lapsos correspondientes, se considera que ha resuelto de manera negativa, permitiendo al interesado intentar el recurso inmediato siguiente, salvo en los casos en que exista disposición expresa en contrario. El ejercicio de tal facultad procedimental por parte del interesado releva al órgano administrativo o funcionario de las responsabilidades que pudieran serle imputables por la omisión o demora (artículos 4, 56 y 100 a 105).

También en este caso se hace presente la constitucionalización del supuesto de responsabilidad, ahora como una garantía al derecho de petición previsto en el artículo 51 de la Constitución de 1999, bajo el texto siguiente:

Artículo 51. Toda persona tiene el derecho de representar o dirigir peticiones ante cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública sobre los asuntos que sean de la competencia de estos o estas y de obtener oportuna y adecuada respuesta. Quienes violen este derecho serán sancionados o sancionadas conforme a la ley, pudiendo ser destituidos o destituidas del cargo respectivo.

En síntesis, el momento de producción y vigencia del Decreto-Ley sobre simplificación de trámites administrativos encuentra un conjunto de referencias en el ordenamiento jurídico positivo vigente, algunas de las cuales se erigen en la categoría de principios, reconocidos como tales por la posterior reforma constitucional, que los incorpora a su texto dispositivo categorizándolos, en consecuencia, como preceptos vinculantes de indudable aplicación directa e inmediata.

3. EL DECRETO-LEY Y LA LOPA. PUNTOS DE ENCUENTRO

Vistos de manera general y esquemática, los procedimientos que regula la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos pueden sistematizarse en tres grandes categorías, atendiendo a su tramitación (procedimiento ordinario y sumario), atendiendo a la naturaleza del acto que genera (procedimiento de primer grado y procedimiento de segundo grado o de revisión), y finalmente, atendiendo a su contenido sustantivo (procedimientos de prescripción y procedimientos sancionatorios).

Abordar el análisis de la incidencia o los puntos de contacto existentes entre el Decreto-Ley sobre simplificación de trámites administrativos y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, comporta contrastar sus contenidos en aquellos puntos que resulten más relevantes, para deducir conclusiones.

Es oportuno precisar que en la presente oportunidad no pretendemos realizar un ejercicio de legalidad formal, dirigido a detectar posibles con-

tradiciones entre los instrumentos normativos bajo estudio, aun cuando en algún momento se pueda poner de manifiesto un supuesto de esta naturaleza. Nuestro objetivo central está primordialmente, en revisar la eficacia del Decreto-Ley como instrumento operativo, tanto en su coherencia interna y su vinculación con uno de los componentes más destacados del sistema normativo en el cual se inserta (LOPA), a fin de poder proponer valoraciones de plausibilidad dirigidas a poner de manifiesto los efectos reales de su puesta en vigencia en el entorno de la función administrativa del Estado y sus relaciones con los administrados.

En la búsqueda de esos objetivos comenzamos por pasar revista de manera panorámica a los contenidos del Decreto-Ley, para descifrar, en primer término, su direccionalidad y alcance normativo.

3.1. Carácter programático del Decreto-Ley

Como ya se indicó, de acuerdo a lo prescrito en el artículo 1º del Decreto-Ley, el objeto (finalidad) del mismo está en el establecimiento de los «principios y bases», conforme a los cuales los órganos de la Administración Pública Nacional, tanto central como descentralizada funcionalmente, deben realizar la simplificación de «...los trámites administrativos que se efectúen ante los mismos...». Luego se añade, en el artículo 2º, que sus disposiciones podrán ser aplicadas supletoriamente a las Administraciones Públicas estatales y municipales, y a los demás organismos «que tengan un régimen especial», en aquellos aspectos no regulados por «su Constitución y leyes respectivas».

De otra parte, en el artículo 3º se precisa que a los efectos 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...».

Un primer dato que nos aporta la lectura del texto expreso del Decreto-Ley está en el carácter programático que se asigna, al fijarse como finalidad el establecimiento de principios y bases para que los órganos de la Administración Pública desplieguen un conjunto de actividades tendentes a «...la simplificación de los trámites administrativos que se efectúan ante los mismos...».

En consecuencia, se trata de un cuerpo normativo con efectos fundamentalmente internos, dictado por el Presidente de la República, teniendo como destinatario a la propia Administración, por lo que, en principio, sus normas no serían directamente aplicables a los administrados y a las relaciones de éstos con el aparato administrativo del Estado, al menos por

lo que permite apreciarse en un primer contacto con sus disposiciones generales.

Pero esta apreciación inicial tiende a reafirmarse a medida que se penetra en la lectura del texto.

Así, el encabezamiento del artículo 5° establece:

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 esta Decreto-Ley y de conformidad con los siguientes lineamientos...

Luego, en el artículo 6° se establecen los aspectos mínimos que deberán contener los planes de simplificación de trámites *a elaborar por los órganos y entes de la Administración Pública obligados por el Decreto-Ley*. Son éstos: la identificación de los trámites que se realizan con mayor frecuencia en el órgano o ente respectivo, la clasificación de los trámites de acuerdo con los destinatarios de los mismos, la determinación de los objetos y metas a alcanzar en un lapso establecido, y la identificación de los indicadores de gestión conforme a los cuales debe realizarse la evaluación de la ejecución de los planes.

El artículo 7° impone a los órganos y entes de la Administración Pública, «conjuntamente con el órgano competente», el deber de hacer del conocimiento de los ciudadanos los planes de simplificación de trámites administrativos que dicten.

De su parte, el artículo 8° precisa como principios con base a los cuales deben elaborarse los planes de simplificación de trámites administrativos por parte de «los organismos sujetos a la aplicación de este Decreto-Ley», los siguientes: a) presunción de buena fe del ciudadano; b) simplicidad, transparencia, celeridad y eficacia de la actividad de la Administración Pública; c) actividad de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y d) desconcentración en la toma de decisiones por parte de los órganos de decisión.

A partir de esta disposición el Decreto-Ley desarrolla en detalle y precisa el alcance de los principios enunciados en ella, como instrucciones dirigidas de manera directa y precisa a las entidades y los órganos de la Administración Pública Nacional obligados a la realización práctica de sus contenidos.

De este modo, son abundantes y consistentes las referencias contenidas a lo largo del cuerpo normativo en cuanto a las actividades que, en cumplimiento de sus prescripciones, y para el logro efectivo de los objetivos

perseguidos, deben asumir los operadores y las instancias de decisión del aparato administrativo público.

Para constatar la presencia real del sentido y alcance del instrumento, basta con citar, aun cuando sea brevemente, una muestra medianamente representativa del elenco de disposiciones demostrativas de la orientación que se señala, dentro de la normativa indicada.

En este orden de ideas podemos reconocer, sin mayor grado de dificultad, que en todos los Capítulos integrantes del Título III (De los Principios que regulan la Simplificación de Trámites Administrativos), que configura la columna vertebral del Decreto-Ley, las disposiciones normativas que tienen como destinatario directo, preciso y único a los órganos y entes de la Administración Pública.

De este modo aparecen, entre otros, la mención relativa al deber de mejorar o rediseñar los trámites administrativos para cubrir el objetivo propuesto en la generalidad de los casos y no para contemplar posibles excepciones al comportamiento normal del ciudadano (artículo 9); el deber de realizar un inventario de documentos y requisitos, cuya exigencia pueda suprimirse de conformidad con la presunción de buena fe (artículo 10); el deber de abstenerse de exigir a los administrados pruebas distintas o adicionales a aquéllas expresamente señaladas por la Ley (artículo 12); el deber de abstenerse de exigir algún tipo de prueba para hechos no controvertidos en el procedimiento (artículo 13); la obligación de aceptar documento privado en sustitución de documento público y copia simple o fotostática en lugar de original o copia certificada de documentos protocolizados, autenticados o reconocidos judicialmente (artículo 14); la no exigibilidad de cumplimiento de requisitos acreditados para la culminación de un trámite anterior ya cumplido, cuando éste debió acreditarse conforme a la normativa aplicable, y la presunción de cumplimiento de dichos requisitos (artículo 15); la no exigibilidad de comprobantes de pagos correspondientes a periodos anteriores como condición para aceptar un nuevo pago (artículo 16); la no exigibilidad de presentación de solvencias para la realización de trámites ante la misma dependencia encargada de su emisión (artículo 17); el establecimiento y ejercicio de mecanismos idóneos de control posterior (artículos 18 y 19).

El listado puede continuarse hasta agotar el contenido completo del texto normativo, y en general se mantiene la constante de identificar como destinatario a los órganos y entes de la Administración Pública, en tanto responsables por la elaboración de los correspondientes planes para la simplificación de los trámites administrativos en su área específica de competencias materiales, por lo que no cabe duda, en cuanto al carácter programático del Decreto-Ley, y en consecuencia, la no aplicabilidad di-

recta de sus disposiciones a situaciones concretas relativas a procedimientos administrativos.

Independientemente de los comentarios que seguidamente haremos sobre el grado de sintonía que pueden tener las normas contenidas en el Decreto-Ley con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, de lo cual podría deducirse un análisis de legalidad formal que, insistimos, no es el objetivo propuesto en la presente oportunidad, es factible que un interesado alegue en su beneficio disposiciones contenidas en el Decreto-Ley, que pudieran resultar favorables a su esfera de derechos e intereses, en cuyo caso la apreciación que de las mismas correspondería hacer, queda en el terreno de la apreciación de criterios generales de los órganos superiores de la Administración, reforzados por su posible inserción en postulados legales vigentes, aplicables a las relaciones jurídico-administrativas; pero estimamos que, salvo situaciones de tal naturaleza, no resulta válido exigir su cumplimiento directo e inmediato a los órganos de la Administración, por el carácter programático e interno del instrumento.

3.2. Sintonía con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Por otra parte, resulta interesante revisar la sincronización del Decreto-Ley con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, para lo cual importa destacar, en primer plano, aquellos aspectos o puntos en los cuales se detecta discrepancia o incoherencia, ya que en los cuales existe perfecta sintonía no hay mayor interés, pues el esquema propio del sistema normativo nos lleva a concluir que en tales casos, la norma del Decreto-Ley tiene plena presencia, amparada en el correspondiente dispositivo normativo de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos con el cual se relaciona, todo ello, en aplicación de los postulados constitucionales que postulan el régimen de las Leyes Orgánicas y los otros posibles actos normativos de rango legal.

El elemento nuclear del Decreto-Ley está en los *trámites administrativos* y su simplificación, a través de las tareas de planificación que al respecto deben cumplir indiscriminadamente los órganos y entes integrantes de la Administración Pública Central y Descentralizada funcionalmente a nivel nacional, siendo igualmente de aplicación supletoria, en lo que así fuere aplicable, a los órganos y entes de las estructuras administrativas de los Estados y Municipios.

De este modo, resulta claro que un término clave para la lectura y adecuada interpretación del instrumento, está en el término *trámite admi-*

nistrativo, que e su artículo 3º define el Decreto-Ley en los términos siguientes:

Artículo 3º. 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.» (Destacado de este estudio)

La definición transcrita, cuyo sentido se reafirma y refuerza a lo largo de todo el texto normativo, guarda poca o ninguna relación con la noción de *trámite administrativo* que encontramos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

En efecto, mientras en el Decreto-Ley la noción de trámite se predica de las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan los particulares ante órganos administrativos, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el vocablo identifica actuaciones de los funcionarios de la Administración.

Así, el artículo 3º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos dispone:

Artículo 3º. 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. (Destacado de este estudio).

En igual sentido pueden encontrarse referencias en los artículos 6º: «...el funcionario o funcionarios a quienes compete la tramitación del asunto...»; 29: «...Los administrados están obligados a comparecer a las oficinas públicas cuando sean requeridos, previa notificación hecha por los funcionarios competentes para la tramitación de los asuntos en los cuales aquéllos tengan interés...»; 35: «...Los órganos administrativos utilizarán procedimientos expeditivos en la tramitación de aquellos asuntos que así lo justifiquen...»; 54: «...La autoridad administrativa a la que corresponda la tramitación del expediente solicitará de las otras autoridades u organismos...»; 100: «...El funcionario o empleado público responsable de retardo, omisión, distorsión o incumplimiento de cualquier disposición, procedimiento, trámite o plazo, establecido en la presente Ley...».

Ello evidencia que es una constante para la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la noción de *trámite* como actuación imputable a los

órganos, funcionarios o empleados públicos, y no a los «particulares», como dispone el Decreto-Ley.

Pero la atención a este punto no se agota en un simple prurito lingüístico, que por lo demás no sería descalificable o despreciable, siendo el lenguaje el instrumento imprescindible para la comunicación, con lo cual, la exigencia por su empleo preciso y adecuado se hace más patente en las expresiones oficiales de los dirigentes.

El efecto consecuencial del empleo del término en la acepción utilizada por el Decreto-Ley, no sólo determina discrepancia con la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a la cual debe sumisión, sino lo que es más grave, hace evidente una incoherencia interna del Decreto-Ley, pues resulta simplemente absurdo pensar que se pretendan establecer bases y principios conforme a los cuales la Administración Pública proceda a diseñar los planes necesarios para *simplificar las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan los particulares*.

Una clara expresión de la incoherencia anotada se aprecia de la lectura de la norma contenida en el artículo 56 del Decreto-Ley y su comparación o contraste con la definición legal que aporta su artículo 3º. Dice el artículo 56:

Artículo 56. Los funcionarios y empleados al servicio de los órganos y entes sujetos a la aplicación de este Decreto-Ley, que sean responsables de retardo, omisión o distorsión de los trámites a que se refiere el artículo 3º de este Decreto-Ley, así como del incumplimiento del mismo, serán sancionados con multa...». (Destacado nuestro).

Haciendo un análisis integrado de la disposición parcialmente transcrita, con el contenido del artículo 3º, al cual remite expresamente, resulta *inaplicable o inútil la norma que prescribe la sanción, o bien inadecuada o falsa la definición de trámite que consagra el artículo 3º*, ya que, si entendemos por *trámite*, a los efectos del Decreto-Ley, «las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan los particulares», mal podemos imaginar un supuesto en que *funcionarios o empleados* puedan ser *responsables por retardos, omisiones o distorsiones*, ya que se trata de actividades que no dependen de ellos, sino de agentes totalmente distintos, como son los particulares.

Ciertamente, resulta mucho más adecuado y coherente entender que lo que racionaliza, simplifica o modela la Administración, o en definitiva el centro de decisiones públicas competente para ello, es, precisamente el complejo de actuaciones que le corresponde cumplir al agente u operador administrativo público y no las actividades que realizan los «particulares».

Pero además de estos aspectos de carácter terminológico, existen otros puntos en los cuales se aprecian marcadas diferencias entre el texto del Decreto-Ley y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, tal como sucede, por ejemplo, con lo previsto en los artículos 13 y 14 del Decreto-Ley, que imponen a los operadores de la Administración Pública el deber de abstenerse de exigir algún tipo de prueba para hechos no controvertidos, presumiendo como cierta la información declarada o proporcionada por el ciudadano en su solicitud o reclamación, así como la obligación de aceptar la presentación de instrumento privado en sustitución de instrumento público y de copia simple o fotostática en lugar de original o copia certificada de documentos que hayan sido protocolizados, autenticados o reconocidos judicialmente, salvo en los casos expresamente previstos en la Ley.

Como contraste a lo prescrito en tales disposiciones, aparecen los contenidos de 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 prueba establecidos en los Códigos Civil, de Procedimiento Civil y de Enjuiciamiento Criminal o en otras leyes.

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

La evidente contraposición de soluciones normativas sólo encuentra, a nuestro juicio, una solución diferente a la ilegalidad de las normas contenidas en el Decreto-Ley, por su necesaria subordinación jerárquica respecto de las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Tal solución viene dada, precisamente, por el carácter programático del Decreto-Ley, que sólo prescribe pautas para el diseño de las propuestas o planes de simplificación de trámites administrativos que corresponde realizar a los órganos y entes de la Administración Pública.

No obstante, es oportuno considerar que este esquema interpretativo, si bien salva la consecuencia de ilegalidad de las normas del Decreto-Ley, presenta otros aspectos de orden crítico, tanto en lo estrictamente jurídico, como en lo gerencial u operativo, que serán planteados más adelante.

4. EL ANÁLISIS DE PLAUSIBILIDAD

Sin lugar a dudas, ante el planteamiento de mejorar cualquier situación que nos parezca mínimamente deficiente, la respuesta es comúnmente

afirmativa. La tendencia hacia la búsqueda de estadios de mejor calidad de vida es una característica inherente al ser humano, que tiende a potenciarse por las condiciones propias de vida en comunidad, y más aún cuando esas condiciones perfilan niveles elevados de complejidad que comportan oportunidades de intercambio y contraste, lo que permite conocer la existencia de experiencias y sistemas que ofrecen más elevados niveles de satisfacción.

El contacto con la burocracia pública es una escena ineludible en la vida cotidiana del hombre contemporáneo, y aun contando con la presencia de las herramientas tecnológicas que aporta el destacado avance en las telecomunicaciones, que constituye el signo de los últimos tiempos, debemos considerar como una constante el hecho de relacionarnos con la Administración Pública, lo que en muy pocas ocasiones constituye un motivo de alegría, sobre todo cuando subyace en nuestro archivo de experiencias situaciones de incomodidad e insatisfacción que afloran constantemente para alertarnos frente a un nuevo evento.

Nuestro medio está muy lejos de escapar a la realidad antes aludida. En tal sentido son elocuentes, además de certeras, las palabras que al respecto ofrece el destacado Profesor Luis A. Ortiz-Álvarez al tocar, precisamente, el tema del Decreto-Ley sobre simplificación de trámites administrativos, que nos ocupa en esta oportunidad.

Dice el Profesor Ortiz-Álvarez:

...Cualquiera que alguna vez haya tenido la oportunidad —lamentablemente todos tenemos estas oportunidades constantemente— de lidiar ante una oficina pública para realizar alguna gestión o trámite personal o profesional, seguramente habrá podido comprobar lo que es una auténtica experiencia de frustración.

Antes de ir a una oficina pública hay, literalmente, que mentalizarse y tomarse varias dosis de paciencia, siempre insuficientes ante los grandes niveles de despotismo y nepotismo y ante la corrupción, el caciquismo, la ignorancia y la agresión funcionarial. La percepción del ciudadano frente al funcionario medio de cualquier organismo público es bastante baja, en realidad avergonzante... (Luis A. ORTIZ-ÁLVAREZ: «¿Hacia una mejora de los trámites administrativos?». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N° 7. Ed Sherwood. Caracas, sept.-dic. 1999, pp. 341 y ss.)

Dentro de este enfoque es perfectamente comprensible que cualquier propuesta presentada como un instrumento dirigido a producir mejoras en la situación existente produzca una reacción inicial de aceptación y respaldo que, sin embargo, puede trastocarse en un efecto de confusión y mayor frustración, cuando la presunta solución termina resultando no ser tal, en razón de la inconsistencia que afecta internamente a la receta

propuesta y debilita al instrumento en su propia esencia, haciéndolo incapaz de provocar los efectos ofrecidos.

Una cosa es la posibilidad virtual, e incluso la potencialidad teórica que pueda exhibir una determinada propuesta de solución instrumental, y otra muy diferente es la capacidad de generación real y efectiva de resultados que podemos derivar de la misma, lo que coloca el tema en el campo de la concepción cierta de verdaderas soluciones, más que en la construcción de parapetos o mamparas que sirvan de refugio temporal a la ineficiencia o incapacidad del decisor público, o la presentación de una supuesta «hiperactividad», vacía de contenido, que no pasa de ser simple y vulgar propaganda de un producto inexistente, o incluso, en algunos casos un placebo que intenta mitigar artificiosamente la sintomatología del paciente, sin atacar el fondo de la dolencia que lo aqueja.

La prueba de plausibilidad de cualquier decisión inscrita en el campo de las políticas públicas apunta a la evaluación de su admisibilidad o aceptabilidad, partiendo fundamentalmente de su propia consistencia, de su efectividad cierta y no virtual, y despojándola de las apreciaciones sentimentales o sesgadas hacia la buena intencionalidad que las origina o acompaña.

Se trata, en síntesis, de poner en evidencia, en qué medida una decisión pública concreta y específica es susceptible de ponerse en práctica y cuáles pueden ser, en términos de certeza comprobable, las expectativas válidas de resultados, en función de la aplicabilidad del instrumento, para lo cual resulta útil, además del componente jurídico, la revisión del mapa técnico que ofrece internamente la propuesta, y su vinculación con el entorno en el cual se inserta y debe funcionar.

En el caso concreto que nos ocupa, el Decreto-Ley está dirigido, de manera abierta e indiscriminada a «cada uno de los órganos y entes de la Administración Pública Central y Descentralizada funcionalmente», a nivel nacional (artículos 1º y 5º), para que, en el ámbito de sus respectivas competencias, lleven a cabo la simplificación de los trámites administrativos que se realicen ante los mismos, mediante la elaboración de unos «planes de simplificación de trámites administrativos» (artículo 6º), que deberán hacerse del conocimiento de los ciudadanos a través de su publicación en la Gaceta Oficial y dándoles la «publicidad necesaria», entre otras vías, por los medios de comunicación social (artículo 7º).

Un primer planteamiento de plausibilidad sobre el asunto surge al preguntarse sobre la expectativa de respuesta que pudieron tener los ideólogos del planteamiento, siendo que, la sola lectura del Decreto-Ley permite arribar a la conclusión de que quienes lo elaboraron entienden

que el aparato administrativo del Estado está infectado de funcionarios reacios al cumplimiento de sus deberes con la dedicación y probidad necesarias, o cuando menos, carecen de la formación técnica y la mística requerida para dar adecuada respuesta a las demandas de los usuarios.

Frente a esta conclusión resulta ingenuo, por decir lo menos, pensar que quienes operan un sistema perverso, en beneficio de sus propios intereses, o en razón de la incapacidad para hacerlo eficiente y éticamente funcional, van a responder de manera sumisa al llamado para el cambio, siendo que las modificaciones al sistema así montado deben producirse en sus propias iniciativas.

Si manejamos la hipótesis de la perversión deliberada, no encontramos ningún elemento de juicio capaz de hacernos pensar que se producirá un cambio conductual radical, que casi raya en la manifestación de un milagro colectivo, por el solo hecho de que él, Presidente de la República, por más popular y revolucionario que pueda ser, emita un Decreto-Ley, en ejercicio de atribuciones constitucionales extraordinarias, exigiendo tal cambio de conducta.

Si por el contrario nos ubicamos en la hipótesis de la incapacidad o la ignorancia, que no es excluyente de la anterior, y puede ser perfectamente complementaria de aquélla, en la proporción que querramos darle a cada una, la conclusión no es diferente, sólo que en este caso el valor taumático de la decisión estaría en la transformación intelectual de los funcionarios al servicio de la Administración Pública.

Pero junto a esto, aparece el carácter indiscriminado y abierto del llamado, que tiende a generar confusión, o cuando menos dispersa la efectividad de la medida, al permitir que cualquier unidad de decisión dentro de la Administración Pública Nacional, asuma o deje de asumir la responsabilidad por cumplir los postulados del Decreto-Ley, en el sentido de considerarse comprometido o no en términos precisos, por las disposiciones en él contenidas.

De otra parte, la generalidad anotada no es sólo un lo cuantitativo, por lo que respecta al número y variedad estructural de destinatarios. También resulta genérico y ambiguo en los lineamientos que presenta para orientar la tarea que se impone a los órganos y entes de la Administración. ¿Qué puede entenderse por *trámites innecesarios que incrementen el costo operacional de la Administración Pública?*; ¿cómo identificar *cuáles trámites hacen menos eficiente el funcionamiento de la Administración Pública?*; ¿*cuáles trámites propician conductas deshonestas de los funcionarios?* (artículo 5º, 1). Adicionalmente, y en la misma línea de análisis que venimos planteando cabe preguntarse ¿es que los autores del

Decreto-Ley esperaban ciertamente que los funcionarios expresaran la existencia de trámites manejados por ellos, que propician conductas deshonestas?

En paralelo cabe plantearse, aun en el caso de existir una mayor precisión de criterios, si cualquier órgano de la Administración está en capacidad de formular adecuadamente tales planteamientos.

No hace falta detenerse mucho tiempo en la consideración de lo contemplado en el artículo 7º del Decreto-Ley, en cuanto al carácter o naturaleza jurídica de tales planes de simplificación de trámites y el efecto de su publicación en la Gaceta Oficial, tomando en cuenta el rango de materia de reserva legal que tienen los procedimientos, por ser además una garantía constitucional.

Frente a todo esto, retomamos los postulados y principios contenidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y volvemos a preguntarnos sobre la necesidad y sentido del Decreto-Ley, cuando el Presidente de la República ha podido dictar un Instructivo, o mejor aún un Reglamento fijando como norma de aplicación directa e inmediata, aquellas pautas que estén en sintonía con la Ley. En todo caso, la situación actual está dada por el anuncio de unas tendencias, propuestas por el máximo jerarca, cuya aplicabilidad práctica está, sin embargo, en manos de los órganos subordinados.

El asunto de la plausibilidad presenta un flanco aun más crítico, cuando observamos que, conforme al artículo 61 del Decreto-Ley, las máximas autoridades de los órganos y entes sujetos a su aplicación deberían presentar al Ministerio de Planificación y Desarrollo los planes de simplificación de trámites que les corresponda, dentro de los noventa (90) días siguientes a su entrada en vigencia. Ello significa que este palazo venció aproximadamente para el 7 de marzo del año 2000.

Por si fuera poco, el artículo 56 del Decreto-Ley dispuso una sanción de multa para los casos de incumplimiento de sus disposiciones por parte de los funcionarios públicos responsables, cuyo monto se determinaría entre el veinticinco (25) y cincuenta (50) por ciento de la remuneración total correspondiente al mes en que se cometió la infracción, y según la gravedad de la misma (*sic*). Además, se señala (artículo 59), que la imposición de dos multas en el lapso de un año, será causal de destitución.

De más está indicar que a un año y medio después de la vigencia del Decreto-Ley, no se conoce un solo caso de planes de simplificación de trámites administrativos que se hubiere oficializado, ni siquiera que tenga algún curso de acción en el interior de la Administración Pública Nacional (Central o Descentralizada funcionalmente).

Claro está, que tampoco se tienen noticias de procedimientos abiertos para la imposición de las sanciones contempladas en el instrumento tantas veces mencionado.

En síntesis, el caso del Decreto-Ley sobre simplificación de trámites administrativos viene a ser un nuevo ejemplo de ineficacia en la gerencia pública, no tanto por su incumplimiento, que resultaba obvio, sino por lo inadecuado del instrumento mismo y su operatividad. Pero adicionalmente constituye una expresión más de la «quimera de la solución normativa», a la cual nos hemos referido en otras oportunidades, al señalar cómo se genera la ingenua percepción de que por el solo hecho de dictar una regulación formal se produce la solución al problema.

En este caso, desafortunadamente para el país, se concluye en un nuevo episodio mediante el cual se evidencia la poca capacidad de mando que puede tener el Presidente de la República, incluso, en el ámbito específico de sus subordinados, como efecto de una inadecuada estrategia de gerencia pública, que lejos de producir plataformas de mejoramiento para la Administración Pública y su funcionamiento, la debilita en su interior y frente a los administrados, provocando así más frustración.