

Comentarios Legislativos

COMENTARIOS A LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Allan R. Brewer-Carías

*Director del Instituto de Derecho Público
en la Universidad Central de Venezuela*

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos del 1º de julio de 1981 (G. O. Nº 2.818 de 1º-7-81) que entra en vigencia el 1º de enero de 1982,* podemos decir que, sin la menor duda, es la Ley más importante que se ha dictado en relación a la Administración Pública Venezolana Contemporánea. No había sido nunca nuestra Administración destinataria de un cuerpo normativo que regulara con tanta amplitud y precisión, aspectos centrales de su relación con los particulares. Esta es una Ley que difiere de las otras leyes relativas a la Administración que hemos tenido en años recientes, ya que no se trata de una Ley que se refiera a la organización interna de la Administración, sino que es una Ley que se refiere, básicamente, a las relaciones de la Administración con los particulares. Por esto, dentro de los aspectos medulares de la Ley, está la regulación de las situaciones jurídicas en las cuales se encuentran los particulares frente a la Administración y en las cuales se encuentra la Administración, frente a los particulares. Es una Ley, por tanto, que regula básicamente, relaciones jurídicas entre administrados y Administración, y en base a ello, regula un conjunto de poderes, prerrogativas y obligaciones de la Administración, por una parte, y por la otra, una serie de derechos y obligaciones de los particulares en sus relaciones con la Administración.

Siendo éste el sentido central de la regulación de la Ley, ella cambia totalmente la situación tradicional de estas relaciones entre Administración y particular. Hasta ahora, el balance en esas relaciones ha estado a favor de la Administración. Casi todos los poderes, potestades y derechos han estado en manos de la Administración, con muy pocos deberes y obligaciones frente al particular y el particular lo que había encontrado normalmente, ante la Administración, eran sólo situaciones de deber, de sujeción, de subordinación, sin tener realmente derechos, ni tener mecanismos para exigir la garantía de su derecho. Por ello, decimos que el balance ha estado a favor de la Administración en forma tradicional. La Ley cambia el balance, pues ahora no se trata de una situación de poderes administrativos y de ausencia de derechos de los particulares, sino que la Ley establece, ahora, un equilibrio entre poderes de la Administración y derechos de los particulares, que se garantizan. Ello, por otra parte, es la esencia del principio de la legalidad y de las regulaciones jurídicas sobre la Administración: el equilibrio que tiene que existir entre poderes y prerrogativas administrativas y derechos de los particulares.

Al cambiar totalmente el balance de esos dos extremos y establecer ese equilibrio, la Ley planteará necesariamente un cambio de actitud y de forma y método de actuar de la Administración. Ya no podrá ser la Administración prepotente que concede dádivas o favores al particular, quien por su parte, no tenía derechos, ni cómo reclamarlos y era aplastado y a veces vejado por la Administración, sino que esto tendrá, necesariamente, que cambiar, lo que plantea la necesidad de un cambio de

* El texto de la ley ha sido publicado por la Editorial Jurídica Venezolana con Estudio preliminar, Guía de Lectura y Sistemática General por Allan R. Brewer-Carías, Hildegard Rondón de Sansó y Gustavo Urdaneta, Caracas, 1981 (Colección Textos Legislativos Nº 1).

actitud y de mentalidad. Ya no es un particular indefenso el que la Administración va a tener enfrente, en las relaciones jurídicas, sino un particular bien armado con muchos derechos legales y con muchos mecanismos jurídicos para garantizar esos derechos y controlar cualquier actitud que signifique la desmejora de esas garantías. Por eso, la Ley Orgánica obligará a un cambio de actitud y esto es lo primero que debe plantearse a la Administración Pública venezolana y a los funcionarios públicos. Estamos en presencia de un texto que, necesariamente tendrá que obligar a cambiar la forma de relación de los funcionarios con los particulares, y también de los particulares con la Administración. El particular también sufrirá este cambio de actitud, porque ahora se va a encontrar con muchos mecanismos jurídicos y vías de reclamo, que también tendrá que manejar con cierta sensatez. Habrá, posiblemente, momentos iniciales de desajuste, pero luego se llegará, sin duda, al punto de equilibrio.

Lo que sí es cierto es que en los inicios de vigencia de esta Ley, proliferarán acciones contra la Administración, y contra los funcionarios, individualmente, cuando incumplan sus deberes e incumplan las obligaciones que la Ley establece, pues no habrá impunidad en la acción administrativa. La Ley establece unos derechos que pueden ser controlados por los órganos judiciales e, inclusive, por los propios órganos administrativos a través del sistema de sanciones que prevé.

En términos generales, esta Ley regula cuatro aspectos fundamentales en relación a la Administración y sus relaciones con los particulares. Por una parte regula todo un sistema o conjunto de situaciones jurídicas, tanto de la Administración como de los particulares. Aquí la Ley precisa, por una parte, una serie de potestades administrativas y precisa una serie de deberes y obligaciones de los funcionarios y, por la otra, regula y consagra una serie de derechos de los particulares frente a la Administración, así como también les impone obligaciones precisas en sus relaciones con aquélla. Este es el primer campo de regulación de la Ley: las situaciones jurídicas de los particulares y de la Administración Pública.

En segundo lugar, regula el acto administrativo, es decir, el resultado concreto de la actuación de la Administración cuando ésta decide produciendo efectos jurídicos en determinadas situaciones. Regula con precisión el acto en sus requisitos, para someter a condiciones de validez y de legalidad la actuación de la Administración. Regula, además, los efectos de los actos; su revisión tanto de oficio como por vía de recurso y, también, la forma de manifestación de las decisiones administrativas, no sólo estableciendo la decisión expresa, sino innovando, al establecer la decisión administrativa tácita negativa derivada del silencio administrativo. En esta forma, ya el silencio no es simplemente una forma de no decidir ni de resolver un asunto para que decaiga por el transcurso del tiempo, sino que el silencio administrativo, de acuerdo a esta Ley, es ahora una forma de garantizar las vías de reclamo del particular, considerándose que se ha denegado lo solicitado, o los recursos intentados. Por tanto, al ser una forma tácita de decidir, abre vías de protección y de recurso para los particulares, a quienes no se le decidan las solicitudes y recursos en los lapsos prescritos. Esto conllevará, también, ese cambio de mentalidad en la actuación del funcionario, quien muchas veces, simplemente para no decidir un asunto, guarda silencio y se abstiene y no pasa nada. Ahora si pasa algo, y es que la decisión se considera que se ha tomado por el solo transcurso del tiempo en los lapsos determinados que prevé la Ley, y que transcurrido el lapso se considera que hay una denegación de lo solicitado, y esa denegación plantea la posibilidad del particular de recurrir contra la denegación, sea al superior jerárquico, sea ante la vía judicial. Plantea, además, una responsabilidad del funcionario por la omisión y por la no actuación, y si sucede en forma reiterada, incurre en responsabilidad administrativa.

Además de regular las situaciones jurídicas y los actos administrativos, en tercer lugar la Ley regula el procedimiento administrativo, es decir, todo el conjunto de

trámites, requisitos y formalidades, que deben cumplirse ante la Administración y en esas relaciones entre Administración y particulares, para producir decisiones administrativas, es decir, actos administrativos.

Por último y en cuarto lugar, la Ley regula las vías de revisión de los actos administrativos en vía administrativa; es decir, el sistema de recursos de reconsideración, de revisión y jerárquico, que van a permitir al particular, en sus relaciones con la Administración, reclamar formalmente, no como un favor, sino por vía de derecho ante la propia Administración, contra los actos administrativos, estando ésta obligada a decidir esos recursos también en tiempo útil determinado, de manera que si no lo hace, el silencio provoca también actos tácitos negativos.

Esta Ley, con esas regulaciones básicas relativas a las situaciones jurídicas, a los actos administrativos, al procedimiento y a los recursos administrativos, tiene, en todo caso, un alcance concreto relativo al ámbito de su aplicación; a su impacto en el perfeccionamiento del principio de la legalidad; y a las exigencias de racionalidad administrativa que plantea.