

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

GUSTAVO URDANETA TROCONIS

La conferencia que me ha tocado comentar, expuesta por el doctor Luis Torrealba Narváez, está referida a uno de los temas, a mi modo ver, más delicados que pueden suscitarse a partir de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Pienso que es particularmente delicado porque se trata de un tema al mismo tiempo oscuro y polémico, y la razón de ese doble carácter radica en la vinculación que el mismo tiene con la problemática de la autonomía de los entes territoriales menores de la organización venezolana, es decir, la autonomía estatal y la autonomía municipal.

En primer lugar, se trata de un tema oscuro o confuso debido a que, a nivel teórico, conceptual, hay poca claridad y precisión en relación a lo que significa verdaderamente la autonomía. Este es un término muy utilizado hoy en día en Venezuela; se habla mucho de autonomía: autonomía universitaria, autonomía municipal, Institutos Autónomos, entes con autonomía funcional, etc., aun cuando en el fondo muchas veces se esté aludiendo con ese término a realidades y fenómenos muy distintos. En concreto, no hay mucha claridad con respecto a lo que esa noción cubre, qué es lo que va implícito en ella, cuáles son los poderes que tiene un ente por el hecho de ser autónomo, hasta dónde llegan esos poderes, cuáles son las relaciones que se presentan entre el ente autónomo y las otras instancias de poder frente a las cuales se predica precisamente su autonomía. En el caso concreto de los Estados y, sobre todo, de los Municipios, es harto conocido el debate y las dudas que se plantean en torno a la tarea de establecer con precisión el ámbito y el alcance de su autonomía, tanto en abstracto como en relación al Poder Nacional.

Esta es una situación ya conocida; no es nada nueva esa imprecisión conceptual en torno a la autonomía, por lo que aparentemente no debería preocuparnos particularmente en este momento. El caso es que a ello viene a añadirse el hecho de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos hace alusión

expresa a su aplicabilidad a ciertos entes autónomos, entre los cuales figuran los Estados y los Municipios, pero lo hace de una manera quizá muy exigua, en un solo párrafo de un artículo (el aparte único del artículo 1º de la ley) y, además, no suficientemente clara y expresiva. Con ello, antes que clarificar la situación, pareciera que contribuye a hacerla aún más confusa.

En segundo lugar, se trata de un tema polémico. Este carácter —favorecido por esa situación de poca claridad conceptual, propicia al debate— obedece en gran medida a la carga de emotividad de que está impregnado el tema de la autonomía. La autonomía es un concepto jurídico y, como tal, podría perfectamente ser discutido a un nivel técnico-jurídico, como se discute en torno al concepto de contrato administrativo o sobre la existencia y el alcance de la noción de actos de gobierno, por ejemplo. Pero no sucede así y cada vez que hay un debate relativo a la autonomía, en el mismo subyace siempre esa emotividad, esos preconceptos, que no contribuyen a que surjan conclusiones técnicamente adecuadas.

Pienso que, antes de comenzar a discutir en torno a la problemática planteada por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y su eventual aplicabilidad a Estados y Municipios, debería hacerse un esfuerzo en el sentido de despojarse de esas actitudes emotivas y ubicarse en el plano de lo netamente jurídico. No debe escapársenos que esto no es fácil, puesto que la autonomía, además de ser una institución jurídica, también tiene implicaciones políticas muy importantes; pero en todo caso, a nosotros nos corresponde enfocar el problema desde la perspectiva técnico-jurídica.

Yo quería aprovechar la ocasión que me ha sido brindada de comentar esta conferencia del doctor Torrealba Narváez para hacer algunas reflexiones en torno a los principales problemas teóricos que pueden plantearse a raíz de la norma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos referente a la aplicación de las disposiciones de ésta a las Administraciones Estadales y Municipales. Se trata de tres problemas distintos que, aunque interrelacionados, no deben ser confundidos, y que pueden ser formulados a través de las siguientes interrogantes:

I. ¿Es materialmente posible que un texto como el de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se aplique a una realidad como la constituida por las Administraciones Estatal y Municipal?

II. ¿Fue la intención del legislador nacional la de establecer la aplicabilidad inmediata de las disposiciones de esta ley a esas Administraciones?

III. Si ello fue así, ¿era legítima tal pretensión, habida cuenta de la autonomía estatal y municipal?

A continuación, intentaré responder sucesivamente a esas tres interrogantes.

I. El primer problema que se presenta es, pues, el de preguntarse sobre la factibilidad material, sobre la conveniencia práctica, de aplicar las soluciones normativas de una ley como la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a las Administraciones de Estados y Municipios. Este es un problema de carácter más bien práctico que propiamente jurídico, a diferencia de los otros dos que analizaré más adelante. En efecto, el que la respuesta sea afirmativa o negativa no conllevaría ninguna consecuencia jurídica, pues sólo estamos tratando de interrogarnos sobre la aplicabilidad fáctica de la Ley a los Estados y Municipios, independientemente de que efectivamente la Ley pretenda serles aplicada e independientemente de que esto último sea jurídicamente posible.

Ante esta pregunta, lo primero que hay que tomar en cuenta es el hecho real de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ha sido pensada básicamente para la Administración Nacional; es una ley destinada en un alto porcentaje a la Administración Nacional y, dentro de ésta, a la organización administrativa ministerial. En varias intervenciones de este Seminario ha sido puesto de relieve el que esta Ley fue hecha con la intención principal de regular la actividad administrativa directa, desplegada sobre todo por la Administración ministerial. La misma Ley en varias de sus disposiciones hace referencia expresa al Ministerio, al Ministro; pero aun cuando no haya esa referencia precisa, uno ve muchas veces que la Ley fue hecha pensando, si no exclusivamente, por lo menos en gran medida en esa parte esencial de la Administración Nacional que es la organización ministerial.

Frente a ese hecho cierto tenemos que los Estados y los Municipios presentan unas realidades administrativas bastante diferentes de la constituida por la Administración ministerial.

En cuanto al nivel estatal, en base a la autonomía organizativa de que gozan (autonomía bastante amplia y profunda porque está sometida solamente a los escasos principios que la propia Constitución establece en materia de organización de los poderes públicos estatales, pero de ninguna manera a la legislación nacional), los Estados se han dado en sus Constituciones una estructura organizativa que no es uniforme; es decir, aun cuando se observe una cierta similitud entre ellos, hay diferencias entre unos y otros Estados en cuanto a su estructura organizativa. Lo cierto es que en ningún caso la organización administrativa estatal es una transposición exacta de lo que es la organización administrativa ministerial nacional.

Pero, además de haber diferencias en lo organizativo entre ambos tipos de Administraciones, también existen diferencias en lo funcional. Así como es amplia la autonomía organizativa de los Estados, en cambio, en cuanto al ámbito

material de su autonomía, las competencias son muy exiguas. Es de todos conocido el hecho de que los Estados tienen atribuidas muy pocas competencias materiales o sustantivas; sobre todo, son muy pocas las actividades administrativas que se traduzcan o se manifiesten —como se ha dicho en este Seminario, recordando la expresión utilizada desde hace mucho por el doctor Moles Caubet— en decisiones estatuyentes, es decir, en verdaderos actos administrativos que puedan afectar autoritariamente la esfera jurídica de los particulares, incidiendo favorable o desfavorablemente en las situaciones jurídicas subjetivas de esos particulares.

Ya el doctor Torrealba Narváez señalaba esta mañana en su conferencia que, aparte de la policía, regulada generalmente en códigos y leyes estatales de policía, son pocas las materias en las cuales la Administración Estatal tiene esa posibilidad de dictar verdaderos actos administrativos, de aquellos a los cuales se destina fundamentalmente la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, y que, en cambio, son realizados normalmente por la Administración ministerial.

En cuanto a la Administración Municipal, también encontramos significativas diferencias. Es cierto que su ámbito competencial sustantivo es mucho más amplio que el de los Estados; son muchas las materias en las cuales tiene competencia el Municipio y en cuya realización se pone en relación directa con los particulares, teniendo la ocasión de dictar actos administrativos, susceptibles de producir efectos en las esferas jurídicas de los administrados: urbanismo, policía, circulación, etc.

En cambio, en lo relativo a la organización, la estructura de la Administración Municipal es todavía más diferente de la organización ministerial nacional de lo que lo es la Administración Estatal. Los propios Municipios, a diferencia de lo que sucede con los Estados, no tienen autonomía para organizarse a sí mismos, ya que la potestad organizativa del nivel municipal está asignada a los Estados, quienes deben ejercerla de conformidad con las disposiciones de la Ley Orgánica de Régimen Municipal, que se supone dictada para desarrollar los principios constitucionales en la materia, aunque de hecho parece que se excedió de ese propósito. Pues bien, la manera como ha sido estructurada la organización administrativa municipal, a través de esa ley nacional y de las respectivas leyes estatales, difiere mucho de la organización ministerial, tanto en lo relativo al tipo de órganos que la integran como en lo referente a sus funciones y relaciones que se dan entre ellos.

Dicho todo esto muy superficialmente, parece que la conclusión o la respuesta que se podría dar a la primera pregunta que he formulado es que este texto legal, tal como fue redactado, no es el más adecuado para ser aplicado

a los Estados y a los Municipios. Fijense ustedes que el mismo legislador pareció haber estado consciente de ello cuando, en el artículo en el cual establece la aplicabilidad de las disposiciones de la Ley o los Estados y Municipios, hace una salvedad, añadiendo la frase "en cuanto les sea aplicable". Este puede ser el sentido que se le podría dar a esa frase: el propio legislador, al aprobar esa Ley, ya sabía que no todas sus disposiciones encajarían o serían adecuadas para las Administraciones Estadales y Municipales, en razón de que éstas constituyen realidades bastante diferentes de aquélla a la cual iban dirigidas principalmente las soluciones normativas contenidas en dicha Ley.

Esto no quiere decir que nada de lo establecido en esta Ley sea susceptible de ser aplicado a los Estados y a los Municipios. En este sentido, ya el doctor Torrealba Narváez en su conferencia hizo una lista de disposiciones cuya aplicabilidad no ofrecería mayores problemas.

Haciendo una revisión somera de esta Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, sería posible afirmar que sus disposiciones podrían clasificarse, desde el punto de vista que estoy analizando ahora, en tres categorías:

a) Unas, que serían susceptibles de ser aplicadas sin mayor dificultad. Es el caso, por ejemplo, de la norma que le acuerda valor de acto negativo al silencio administrativo (prevista en el artículo 4 de la Ley); el contenido de esa norma no ofrece problemas prácticos para ser aplicado eventualmente a estas Administraciones.

b) En cambio, hay otras normas que no podrían ser aplicadas sin ajustes o sin algún proceso de adaptación. Pienso, por ejemplo, en la norma que contempla el recurso jerárquico. No hay ningún problema para pensar que en la Administración Estatal o Municipal exista un recurso jerárquico; pero es evidente que la disposición que contiene el recurso jerárquico en esta Ley (artículos 95 y 96) no puede ser aplicada tal cual, porque allí se dice que el órgano competente para decidirlo es el Ministro y en los Estados y Municipios no hay Ministros; de pretenderse aplicar esta norma a las Administraciones de los entes territoriales menores, sería necesaria, al menos, una labor de adaptación: por ejemplo, interpretar que la palabra Ministro es sinónimo de superior jerárquico.

c) Por último, hay otras disposiciones que no serían de ninguna manera aplicables, porque sencillamente las realidades a las que se refieren no existen o son totalmente diferentes en los Estados y en los Municipios. Pueden citarse aquí, a manera de ejemplo, las normas referidas a la jerarquización de los actos administrativos (artículos 13 al 17); ya saben ustedes que en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, además de consagrarse el principio de la jerarquía de los actos, que debe ser respetada por la Administración, se esta-

blece expresamente cómo está estructurada esa jerarquía: los de mayor rango son los Decretos, caracterizados por emanar del Presidente de la República; luego siguen las Resoluciones, adoptadas por los Ministros, y así sucesivamente. Evidentemente, esas normas no son susceptibles de aplicarse en los Estados ni en los Municipios porque simplemente se articulan sobre realidades inexistentes o totalmente diferentes.

Por todas esas razones, insisto, parece que no es la solución ideal la de aplicar una ley como esta a las Administraciones Estatal y Municipal. Incluso, si acudimos al Derecho Comparado, vemos que en España, país al cual se ha hecho referencia varias veces en este Seminario y en el cual no hay ninguna duda de que es el legislador nacional el que tiene facultad para legislar sobre los procedimientos administrativos de los entes territoriales menores (Provincias, Municipios), sin embargo, la solución acogida no es la de englobar en una sola ley tanto a la Administración Nacional como a las de las colectividades territoriales menores. En efecto, los procedimientos administrativos de estas últimas se rigen por leyes especiales, que toman en cuenta sus especificidades, y la Ley de Procedimientos Administrativos, destinada a la Administración Nacional, se aplica a aquéllas sólo con carácter supletorio.

II. La segunda pregunta que había anunciado se refiere a la intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, al decir en su artículo 1º, aparte único, que "las Administraciones Estadales y Municipales... ajustarán igualmente sus actividades a la presente ley, en cuanto les sea aplicable". Al establecer eso el legislador nacional, ¿pretendió en realidad que las disposiciones de esta Ley se aplicaran directamente a esas Administraciones?

Antes que nada, debo explicar por qué me formulo esta pregunta, por qué considero que puede haber lugar a dudas sobre la intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en relación con su aplicabilidad directa a Estados y Municipios. De una manera un tanto casual, en una conversación tenida en estos días con un diputado que participó en las discusiones de este proyecto, tuve oportunidad de saber —no conozco el texto del proyecto tal como fue introducido en el Congreso— que la disposición que hoy se encuentra en el aparte único del artículo 1º de la Ley estaba redactada originalmente en una forma diferente; no se decía: "Las Administraciones Estadales y Municipales... ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable", sino que la frase era más radical, más terminante, pues decía algo así como que "las disposiciones de esta Ley se aplicarán a los Estados y a los Municipios".

Parece ser que esa redacción original suscitó algunos problemas; hubo algún prurito por parte de los miembros del Congreso, en el sentido de con-

siderar que, tal como estaba redactada esa norma, era violatoria de la autonomía de los Estados y de los Municipios y, por lo tanto, haría vulnerable a esta Ley frente a un eventual recurso de inconstitucionalidad, al menos en lo referente a esta disposición. Era, pues, necesario suavizarla un poco, matizarla de alguna manera, y con esa intención fue que se escogió esta nueva redacción, un poco matizada por dos expresiones: por la expresión “ajustarán” y por la expresión “en cuanto les sea aplicable”. Examinemos más de cerca ambas expresiones, para ver cuál pudo ser el matiz introducido por ellas, en la intención de los legisladores, y si esa intención quedó efectivamente plasmada en el texto de la Ley sancionada.

El verbo “ajustar” utilizado podría entenderse como carente de una orden imperativa directa a las Administraciones Estadales y Municipales. Así, la expresión “ajustarán” podría dar la idea de que la Ley en realidad, en la intención del legislador, no es directamente aplicable a tales Administraciones, sino que lo que se pretende es que sean el Poder Legislativo estatal y el municipal quienes se inspiren en los principios de esta Ley, los adapten a sus propias realidades y los hagan vigentes en sus respectivos ámbitos. Vale decir que las disposiciones de esta Ley no se aplicarían directamente a las Administraciones Estadales y Municipales; este aparte único del artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no contendría más que una especie de exhorto, un pedimento a las Asambleas Legislativas y a los Concejos Municipales para que dicten las respectivas leyes estadales de procedimientos administrativos y ordenanzas municipales de procedimientos administrativos.

En este sentido, habría que pensar que los destinatarios de esa disposición no son las Administraciones Estadales y Municipales, sino los órganos legislativos de los Estados y Municipios, a los cuales la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos les estaría diciendo: dicten sus propias leyes en esta materia de procedimientos administrativos, guiándose por mis disposiciones, pero como ya yo sé que no todas las normas que yo contengo son adecuadas para sus respectivas Administraciones, adaptenlas de alguna manera. Y éste podría ser entonces el sentido de esa expresión: “en cuanto les sea aplicable”.

Esta tesis en un primer momento me lució sugestiva, aun cuando algo extraña o inusual, dentro de nuestro ordenamiento positivo; pero me pareció que, si la intención de los legisladores cuando cambiaron la redacción original fue la de no atentar contra la autonomía, pues algún sentido debía tener ese cambio de redacción y no el de que, de todas maneras, las disposiciones de la Ley continuaban siendo aplicables directamente a las Administraciones Estadales y Municipales. Pero hay varias razones que me hacen pensar que esa interpretación, aun cuando sugestiva, no es correcta.

a) Por una parte, porque, si observamos el encabezamiento de ese mismo artículo 1º, vemos que allí se utiliza la misma expresión, "ajustarán", referida a la Administración Nacional, respecto de la cual no hay ninguna duda de que sí hay una aplicabilidad directa, una sujeción directa a las disposiciones de esta Ley. Parece evidente, pues, que cuando el legislador empleó la expresión "ajustarán" no fue como para darle a los destinatarios de la norma un cierto margen para que fueran adecuándose a ella, sino que quiso decir que están obligados a cumplir esta Ley. Además, en la Ley de Procedimientos Administrativos española —que, como ya se ha dicho, sirvió en alguna medida de inspiración para la nuestra— también se utiliza la misma expresión, "ajustarán", en el sentido de que esa Ley es obligatoria para las Administraciones sujetas a ella.

b) La otra razón es que los destinatarios de la disposición que estoy comentando están expresamente identificados en ella, y no se trata de los órganos legislativos de los Estados y Municipios. Voy a leerla de nuevo para que ustedes se fijen: "Las Administraciones Estadales y Municipales... ajustarán igualmente sus actividades a la presente Ley, en cuanto les sea aplicable". Una cosa muy diferente habría sido si se hubiera dicho: "Los Estados y los Municipios adecuarán las disposiciones de esta Ley a sus actividades administrativas". Pero no; a quienes se destina esta norma es específicamente a las *Administraciones* de esas dos categorías de entes territoriales, las cuales son, por tanto, las obligadas directamente a adecuar su conducta a las prescripciones de la Ley, es decir, a actuar conforme a ellas.

La respuesta a esta segunda interrogante es, pues, que la intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es la de que la Administración Estadal y la Municipal queden sujetas directamente a sus disposiciones; sólo que, consciente de que no todas ellas van a poder serles —materialmente— aplicadas, prefirió dejar expresada esa salvedad. Pero todas las que sí sean aplicables —materialmente—, esas se aplican directamente.

III. La tercera interrogante se refiere precisamente a la legitimidad de esa intención de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. ¿Puede legítimamente pretender el legislador nacional dictar normas sobre esta materia con validez para los Estados y Municipios? O, formulado de manera inversa, ¿es la de procedimientos administrativos una materia incluida dentro de la autonomía estadal y municipal?

Esta es una pregunta crucial porque si la respuesta es afirmativa, es decir, si esa materia forma parte de la autonomía estadal y municipal, habrá que concluir entonces que la pretensión del legislador nacional era ilegítima; no podía el legislador nacional pretender legislar sobre procedimientos administrativos para los Estados y Municipios. La consecuencia será, obviamente, que

la norma contenida en el aparte único del artículo 1º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable y que, por tanto, las Administraciones Estadales y Municipales no están sujetas al cumplimiento de las disposiciones de esta Ley.

Ahora bien, esta pregunta no es de muy fácil respuesta. Yo tengo mi opinión al respecto y se las voy a decir, pero soy consciente de que este problema dará lugar a discusiones y debates.

El método más lógico para poder llegar a saber si la materia de procedimientos administrativos entra dentro de la autonomía de los Estados y de los Municipios es el de acudir a los artículos de la Constitución en los cuales se distribuyen las competencias entre los Estados y los Municipios y el Poder Nacional, estableciéndose correlativamente los respectivos ámbitos materiales de la autonomía de esos niveles territoriales del Poder Público. El problema es que cuando uno acude a esas disposiciones constitucionales, no encuentra en ellos una solución expresa y terminante.

En efecto, en el artículo 17, que establece la lista de las competencias de los Estados (y al tratarse de materias de su competencia, entran dentro de su gestión autónoma), no encontramos de manera expresa ninguna mención a los procedimientos administrativos. Tampoco encontramos ninguna referencia expresa a esta materia ni en el artículo 30, referente a las competencias del Municipio, ni en el artículo 136, que trae la larga lista de competencias del Poder Nacional.

Sin embargo, en este último artículo de la Constitución, en el 136, se incluye un ordinal, el 24, en el cual textualmente se dice: "(Es de la competencia del Poder Nacional): 24. ...la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos;...". Esta disposición constitucional ha sido señalada en este Seminario por algunos conferencistas (el profesor Torrealba Narváez y creo que también por el profesor Luis Casado Hidalgo) como el posible fundamento para que el Poder Nacional y, más precisamente, el Poder Legislativo Nacional dictara una ley en materia de procedimientos administrativos, cuya validez fuera extensiva para las Administraciones Estatal y Municipal. Esto implica considerar que en la mención genérica que se hace en ese ordinal 24 a los "procedimientos", a secas, están implícitos los procedimientos administrativos.

De acuerdo con esta tesis, sí habría una mención expresa a la materia de procedimientos administrativos en las disposiciones constitucionales en las cuales se efectúa el reparto de competencias entre los tres niveles territoriales en que está dividido el Poder Público en Venezuela, mención que estaría incluida dentro de ese ordinal 24 del artículo 136. Si esto es así, entonces ya tenemos

la respuesta a nuestra pregunta: el legislador nacional sí es competente para dictar normas en esta materia de procedimientos administrativos con validez para los Estados y Municipios; es más, es el único competente, puesto que el citado ordinal 24 establece una reserva legal exclusiva en su favor. Por ende, no hay ningún problema para que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se aplique directamente a las Administraciones Estadales y Municipales, salvo, claro está, por lo que respecta a aquellas normas que no pueden aplicárseles materialmente por referirse a supuestos que no se dan en el nivel estatal o en el municipal, a lo cual ya hice referencia al principio.

Sin embargo, esta respuesta al problema no me parece totalmente satisfactoria. Y ello, por varias razones.

a) En primer lugar, porque la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, a pesar de su nombre, no trata solamente sobre procedimientos. En efecto, como ya se ha señalado, esta Ley contiene, además de las normas propiamente procedimentales, una serie de disposiciones que rebasan ese marco, entre las cuales puedo recordar las referentes a los condicionamientos y limitaciones que se imponen a la actividad administrativa en general, las referentes a la responsabilidad de la Administración y de los funcionarios, etc.

Aun cuando se acepte que los procedimientos administrativos están incluidos dentro de la mención a los "procedimientos", a secas, reservados al legislador nacional por el ordinal 24 del artículo 136 de la Constitución, esta disposición podrá servir de fundamento solamente a las normas propiamente procedimentales de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Por lo tanto, este argumento podría permitir afirmar sólo que esta Ley es aplicable directamente a los Estados y Municipios en lo que respecta a sus disposiciones claramente vinculadas con los procedimientos.

b) La segunda objeción la encontramos en el hecho de que todo parece indicar que esos procedimientos reservados al legislador nacional no son en realidad sino los procedimientos *jurisdiccionales*. Dicho de otra manera, los procedimientos administrativos no entran dentro de los "procedimientos", a secas, mencionados en el citado ordinal 24, porque éste se refiere sólo a los jurisdiccionales.

Un análisis más detenido de la redacción misma de esa disposición constitucional nos conduce a esa conclusión. Fíjense ustedes que este ordinal 24 es una larga enumeración de materias cuya regulación está reservada al legislador nacional, enumeración que contiene diferentes rubros separados entre sí por puntos y comas; y, precisamente, encontramos dentro de dos puntos y comas a "la legislación civil, mercantil, penal, penitenciaria y de procedimientos". ¿Por qué los procedimientos fueron encerrados en el mismo rubro?: sencillamente por-

que esos procedimientos no son cualesquiera procedimientos, sino que son los relacionados con las materias señaladas antes en ese mismo rubro: procedimientos civiles, mercantiles, etc., que son, por supuesto, los procedimientos jurisdiccionales de esas materias sustantivas. Es decir, el constituyente aquí simplemente quiso reservar al legislador nacional esas materias en todos sus aspectos, tanto en lo sustantivo como en lo adjetivo. Con esta interpretación, que parece la más adecuada, quedan excluidos los procedimientos administrativos del conjunto de procedimientos que, según este ordinal, quedan reservados a la ley nacional.

Por lo demás, esto ha sido entendido históricamente así. Los procedimientos jurisdiccionales son los que tradicionalmente han sido reservados al Poder Legislativo Nacional, y éste ha ejercido esta competencia exclusiva dictando desde hace muchísimo tiempo un Código de Procedimiento Civil, un Código de Enjuiciamiento Criminal, etc. En cambio, los niveles estatal y municipal, también desde hace mucho tiempo, han dictado normas de rango legal sobre procedimientos administrativos (aunque de tipo especial, en materia de policía, de urbanismo y construcción, etc.) y la validez de ellas no ha sido puesta en duda, lo que significa que se ha entendido que esa materia no estaba reservada al nivel nacional.

c) Como última objeción, debo señalar la razón por la cual, en mi concepto, los procedimientos administrativos no están contenidos expresamente en ninguna de las normas constitucionales que atribuyen competencias a los Estados, a los Municipios o al Poder Nacional.

A mi manera de ver, no están expresamente mencionados porque sencillamente no hay necesidad de mencionarlos, puesto que los procedimientos administrativos constituyen un materia accesoria y no una materia sustantiva en ella misma; se trata de una materia accesoria a lo, digámoslo así, sustantivamente administrativo y es por ello que, cuando el constituyente distribuye entre estas tres categorías de entes territoriales las diferentes competencias administrativas, es decir, los diferentes sectores dentro de los cuales habrán de desplegar su actividad las respectivas Administraciones territoriales, implícitamente está atribuyendo a cada uno de aquellos entes la facultad para dictar las normas que van a regular la manera (es decir, los procedimientos) como sus Administraciones han de desarrollar esa actividad administrativa para la cual son competentes.

Esto es fundamental. De considerarse que los procedimientos administrativos no están atribuidos a ninguno de los tres niveles territoriales del Poder Público, debería entrar a funcionar el mecanismo previsto en la Constitución precisamente para ese tipo de situaciones: aplicar el ordinal 7º del artículo 17, que atribuye la competencia residual a los Estados, lo cual parece absurdo; a

menos que se considere que se trata de una materia que "por su índole o naturaleza", según el ordinal 25 del artículo 136, deba corresponder al Poder Nacional, lo cual parece excesivo.

Pero no hay necesidad de aplicar esos mecanismos, porque el hecho es que sí hay una atribución de competencias, aunque implícita, en materia de procedimientos administrativos: los tres niveles territoriales tienen implícitamente asignada la facultad de dictar leyes sobre procedimientos administrativos pero, evidentemente, en forma limitada, solamente hasta la posibilidad de regular la actividad administrativa para la cual es competente cada uno de esos niveles territoriales.

Yo creo que esta es la respuesta correcta a la última pregunta formulada, respuesta que nos lleva a la conclusión de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no es aplicable ni a la Administración Estatal ni a la Municipal. En esto tengo que diferir un poco del profesor Torrealba Narváez; yo creo que esta pregunta no admite más que dos respuestas posibles y opuestas: o sí, o no, pero no una posición intermedia. Es decir, o bien esta Ley no viola la autonomía estatal y municipal, y entonces se aplica a los Estados y Municipios, claro que con los debidos matices derivados de las especificidades estructurales y funcionales presentes en esas Administraciones territoriales; o bien, si es una materia incluida dentro de la autonomía municipal y estatal y, en ese caso, no se les puede aplicar esta Ley, a pesar de lo que ella establece en su artículo 1º, aparte único, el cual es simplemente inconstitucional.

No se me escapa que esta posición puede resultar antipática. Cuando esta Ley ha sido acogida —con justa razón— como un instrumento altamente positivo hacia el mejoramiento de nuestra Administración Pública, como un paso hacia la perfección del Estado de Derecho, etc., ahora hay alguien sosteniendo aquí que precisamente algunos de los sectores de la Administración en que se presentan mayores problemas de ineficacia, lentitud o arbitrariedad, están excluidos de la aplicación de la Ley.

Pero yo creo que la situación no es tampoco totalmente desesperada. En primer lugar, porque no es cierto que haya una absoluta carencia de normas sobre procedimientos administrativos en los Estados y Municipios; como ya se ha señalado, hay leyes estatales y ordenanzas municipales con normas sobre procedimientos especiales; lo que no hay probablemente son ordenanzas generales o leyes estatales generales sobre procedimientos administrativos, pero es posible que ahora los legislativos estatales y municipales se vean estimulados a dictarlas. Pero aun cuando existan lagunas en algún Municipio o Estado, el juez tendrá que acudir a los medios normales de integración del ordenamiento positivo: la analogía y los principios generales del Derecho. Y, por esta vía,

las disposiciones de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos pueden cumplir una importante función: si bien no podrían aplicarse por analogía (ya que ésta supone que la norma aplicada analógicamente forme parte del ordenamiento jurídico aplicable, y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no forma parte del ordenamiento jurídico municipal ni del estatal), podrían serlo indirectamente, al menos algunas de ellas, a título de principios generales del Derecho.

Esto es, pues, lo que quería decirles en torno a los principales problemas planteados por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y su eventual aplicabilidad a los Estados y a los Municipios, los cuales deberán irse resolviendo a nivel de su ejecución práctica.