

FORO

EL PROCESO DE ELABORACION DE LA LEY ORGANICA DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

LUIS HENRIQUE FARIAS MATA

Con sumo gusto he aceptado la invitación para participar en este foro con el deseo de colaborar en la cristalización de una idea que me parece encomiable como es la de la libre discusión de todos estos misteriosos proyectos que luego culminan en ley.

Por las preguntas previas que algunos de los participantes en el Seminario me han formulado, me veo precisado a esclarecer algo en relación con el título que en el programa aparece anunciado —por acuerdo entre el organizador y los intervinientes en él— como: “El proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. La verdad es que ese rótulo resulta pretencioso y, al mismo tiempo, púdico; pretencioso, porque no era nuestro propósito analizar todo el interesante proceso de formación de la ley, sino más bien insistir en una parte de él, aquella de la cual hemos tenido una vivencia; y púdico, porque estuvimos tentados, al unísono, de darle otro título que no nos hemos atrevido a poner en letra de imprenta, pero que —si me permiten las licencias de lenguaje que una conferencia excusa— era el de “Vicisitudes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. Casi me arrepiento de no haber dado a la imprenta este título, más expresivo y adecuado no sólo al tema sino también al tono que vamos a dar a nuestra intervención, la cual, habida cuenta de la disciplina organizativa y científica a las que los ha sometido a ustedes el Seminario durante estos días, va a ser bastante informal.

Encuentro, les decía, este tipo de reuniones encomiable porque tienen como propósito analizar las disposiciones que dentro de muy poco van a ser ley orgánica de procedimientos administrativos, ya que, precisamente esta tarde, en sesión conjunta de las Cámaras, se van a discutir, finalmente, las observaciones formuladas por el Presidente de la República al proyecto de ley surgido de las discusiones en el Senado y en Diputados.

Digo que es importante que se proceda a un análisis de las disposiciones de la que en el futuro muy inmediato va a ser Ley de Procedimientos Administrativos —aun antes de su publicación en la *Gaceta Oficial*— porque estoy convencido de que este tipo de análisis colectivo realizado en Seminario, del cual ya tenemos un importante precedente en el celebrado con motivo de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, que dio origen a una publicación de Uds. conocida y de gran importancia,* contribuye en mucho a esclarecer el espíritu del legislador.

Justamente, a propósito del llamado espíritu del legislador, he observado que recientemente el tema ha sido examinado en una jurisprudencia surgida de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo.** Se dice allí —yo diría que con absoluto rigor técnico— que hay que cuidarse de entender la expresión "espíritu del legislador" como un reflejo de todo el proceso mental de las personas físicas que intervinieron en el complejo proceso de formación de la ley, desde proyectistas —normalmente a nivel de la administración— hasta legisladores, pasando por los técnicos que participan tanto a nivel del Ejecutivo como de las comisiones parlamentarias. Y ello porque, en efecto, hasta puede suceder que cuando los legisladores levantan su mano para aprobar un proyecto estén pensando en algo presente en su espíritu que no necesariamente queda plasmado en la norma. Se afirma, en síntesis, en esta jurisprudencia reciente, que hay que huir de esa tan común idea de que el espíritu del legislador es lo que han pretendido los proyectistas o aun los propios legisladores,

Estoy de acuerdo con la tesis allí planteada; pero entiendo también que ayuda en mucho a desentrañar el auténtico espíritu del legislador, conocer el proceso de creación de la norma, realizando, como es el caso de este Seminario, un análisis científico, especialmente teórico mas no exento de pragmatismo.

Pues bien, a este espíritu de recogimiento científico vamos a añadir nosotros una nota más ligera sobre el proceso de elaboración de la Ley de Procedimientos Administrativos, en la parte que nos ha tocado vivirlo; tanto más cuanto que las conversaciones y conferencias de este Seminario serán, sin duda, recogidas en una publicación, la cual, si no definitiva, al menos, despertará preocupaciones que darán lugar a que se escriban otras tantas páginas.

Hemos venido, pues, a compartir estas preocupaciones con ustedes en una forma distensa, tratando de obtener comentarios y de poner una nota de optimismo en medio del pesimismo que, sin duda, haya podido generarse ante ciertas disposiciones de la Ley. Hemos escogido como mecánica del Foro el

* *El control jurisdiccional de los poderes públicos en Venezuela*. Instituto de Estudios Políticos. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela, 1979.

** Sentencia del 17 de febrero de 1981.

realizar una intervención general, que pretendo sea de media hora, y que luego el doctor Orlando Tovar Tamayo acometiera la suya insistiendo sobre puntos específicos de mi exposición. Seguramente los integrantes de esta suerte de panel que constituye el presidium del Seminario realizarán, a su vez, intervenciones en relación con nuestras exposiciones.

Pienso inicialmente que entre todos estos antecedentes de la que va a ser Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos hay uno muy importante que es el de su elaboración como proyecto del Ejecutivo. Al respecto incito al doctor Brewer a que intervenga en algún momento contándonos algo de lo que él conozca de este proceso. Y nadie mejor que el doctor Tovar para narrarnos las vicisitudes del proyecto en el Parlamento. De esta manera aprovecharemos la experiencia de cada quien con miras a convertir éste en un foro vivencial, en el cual cada uno comunique sus propias impresiones y vivencias y Uds. extraigan las conclusiones.

Pues bien, en orden histórico, aunque no cronológico, mi colaboración con el proyecto comienza con una pequeña historia que ojalá ayude en algo a desentrañar el espíritu del legislador. Conocí de aquél gracias a una preocupación del Diputado Tovar, a quien el proyecto debe mucho de lo bueno que la ley tenga, ya que supo conjugar en su actuación la doble condición de legislador y de profesor universitario preocupado. El doctor Tovar me comunicó que dentro de unas horas se iba a aprobar el proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, gracias a un venturoso acuerdo entre las fracciones políticas que conforman el Parlamento, ya cumplido el trámite de pase por la comisión respectiva. Quizá Tovar tuvo dudas de que yo me atreviera a poner mis pecadoras manos en tan importante asunto sin poder realizar un estudio más profundo de él. Sin embargo, estuve convencido de que un análisis, por superficial que fuera, era mejor que nada y que en algo contribuiría a mejorar o a estropear definitivamente el proyecto. Me pareció, además, que había que poner a prueba la experiencia y los supuestos conocimientos elaborando un rápido dictamen sobre aquello que se me consultaba.

Las preocupaciones que animaron al doctor Tovar a hacerme participar en el proyecto me parecieron legítimas. Y en ellas voy a centrar mi exposición:

La primera de esas inquietudes surgió del *artículo 1º* del proyecto. En la versión que se sometía a nuestro conocimiento —que era el proyecto aprobado en el Senado y listo para su sanción en la Cámara de Diputados— el artículo, que describía el ámbito de aplicación de la ley, al referirse a la Administración Central hacía una descripción minuciosa de los órganos de la misma. Sugerimos, y así fue acogido, que frente a una Ley Orgánica de la Administración Central, ya vigente, y ante una proyectada e inminente Ley Orgánica de la Admi-

nistración Descentralizada, resultaba lo más conveniente, para evitar incongruencias, que, en lugar de esa enumeración, el artículo hiciera referencia, pura y simplemente, a los órganos de la Administración Pública Nacional y de la Administración Pública Descentralizada integrados en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, aquélla ya vigente y ésta en proceso de elaboración.

Similar observación hicimos respecto al *artículo 24*, hoy 22. En efecto, ese texto describía quiénes eran interesados en los siguientes términos: “Se considerarán interesados, a los efectos de la Ley, las personas que formulen a una autoridad administrativa una petición o recurso y aquella otras a las que se pueda dirigir una determinada actividad de la administración. Si se trata de un acto administrativo de efectos generales, se considerará interesada a toda persona que resulte afectada en sus derechos e intereses. Si se trata de un acto administrativo de efectos particulares, se considerará interesado a quien tenga un derecho subjetivo o un interés legítimo personal y directo que pueda resultar afectado por el acto administrativo”. Partimos del supuesto de que es regla en los procedimientos administrativos llamados —a falta de mejor término— “internos”, es decir, aquellos que se tramitan dentro del seno de la administración, que se establezca una equiparación entre ellos y el contencioso administrativo a los fines de la legitimación activa, porque si fueren diferentes los sujetos que tienen acceso a la vía administrativa de los que la tienen a la vía contenciosa, se crearían sin duda desajustes y hasta posibles incongruencias. En efecto, si, por ejemplo, el contencioso administrativo fuera más generoso en el acceso a él, extendiéndolo hasta los titulares de simples intereses, la norma que ésta estableciera se convertiría en una simple declaración demagógica porque no podrían llegar los simples interesados a la vía contenciosa sin haber agotado previamente la vía del procedimiento interno. Partiendo pues de la base de esta necesaria equiparación a los fines prácticos, y en un afán de simplificar y de evitar mayores problemas de interpretación, propusimos que, a esos fines de la legitimación activa, simplemente se hiciese una remisión a los artículos 112 y 121 de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, los cuales establecen los requisitos del caso en el contencioso-administrativo. Esta observación también fue acogida en el artículo 22 de la inminente Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

Otro motivo de preocupación por parte nuestra fue el artículo 42 que en el texto actual es el 39. En efecto, en ese artículo —que establece el procedimiento de la inhibición— se nos ocurrió que, en el caso de que ésta fuera declarada procedente, una manera de evitar retardos, era la de que el funcionario que la declara con lugar procediera a designar a otro que conociera del asunto. La idea fue acogida en el artículo 39.

En el artículo 50 del proyecto (hoy 47) se decía que habría de seguirse el procedimiento ordinario previsto en ese capítulo, en el caso de que la administración deba dictar un acto administrativo de carácter particular que pudiera en alguna forma lesionar un derecho subjetivo o un interés legítimo personal y directo de un administrado y para lo cual se requiriera la sustanciación del asunto. Pensamos entonces que resulta muy difícil conocer *a priori*, cuándo un acto administrativo va a afectar derechos o intereses, y por ello se nos ocurrió que el texto expresara más bien que en caso de ausencia de un procedimiento expresamente regulado por norma de aplicación preferente se seguiría el procedimiento ordinario previsto en ese capítulo.

El artículo —hoy 47— merece especial comentario porque fue uno de los que provocara observaciones por parte del Jefe del Estado. En efecto, con buen sentido, se hace una crítica en la cual se tiene perfecta razón cuando se dice que el artículo 47 da a entender que el legislador acudió al criterio de uniformar todos los procedimientos administrativos, salvo aquellos expresamente regulados en norma *de rango preeminente*; y dice el Jefe de Estado que esa expresión carece de claridad terminológica, lo cual es rigurosamente exacto, pues tratándose de una ley orgánica como es la Ley de Procedimientos Administrativos la norma de rango preeminente sería la Constitución. Afirma que si lo que se quiso decir —y en efecto fue lo que se quiso decir—, que deben aplicarse los procedimientos administrativos contenidos en otras leyes orgánicas, el criterio no es el del rango, ya que todas ellas son iguales, sino el de la especialidad, debiendo hablarse entonces de norma de preferente aplicación. Sin embargo, se añade en la observación proveniente del Jefe de Estado la palabra reglamentos, con lo cual podía entenderse que sobre el procedimiento ordinario previsto en la Ley de Procedimientos Administrativos habrán de prevalecer no sólo los procedimientos contenidos en leyes especiales sino también en reglamentos lo cual constituye una evidente falta de técnica jurídica. (Uno de mis compañeros de mesa me pasa una nota en la cual me explica que fue esa una inadvertencia y que ya fue suprimida la palabra “reglamentos”).

Enseguida nosotros pensamos que el artículo 70 (hoy 77) —que es el que encabeza el capítulo del procedimiento sumario—, el cual venía concebido de manera que se aplicara el procedimiento sumario a ciertas especies de procedimientos administrativos descritos en los artículos 6 y 50 de la Ley, debía ser reformulado en el sentido de que se dejara más bien una cierta libertad a la administración para acogerse al procedimiento sumario y, por ello, propusimos que se dijera que cuando la administración lo estimare *adecuado a la naturaleza del caso*, se pudiera seguir un procedimiento sumario para dictar sus decisiones, el cual se iniciaría de oficio. La redacción definitiva no quedó en la forma en que nosotros la habíamos sugerido, y se dejó allí una mayor discrecionalidad

que la propuesta (cuando la Administración *lo estime conveniente*), bien que atenuada por el artículo subsiguiente en el cual se establece la posibilidad de volver al procedimiento administrativo ordinario, previa audiencia de los interesados.

Observamos enseguida en el *artículo* 82 (que pasó a ser luego el 79), que, refiriéndose a la ejecución de los actos administrativos, se decía lo siguiente: "La ejecución forzosa de los actos administrativos será revisado de oficio por la propia administración, salvo que por expresa disposición legal deba ser encomendada a la autoridad judicial"; añadiendo, en un segundo párrafo: "La obligación de entregar cuerpo cierto, cantidades de dinero u otros bienes fungibles será ejecutada por intermedio del juez competente, salvo las excepciones legalmente establecidas", adición con la cual se venía a complicar más la situación al acudir de nuevo a la jurisdicción judicial. Nos pareció que este párrafo debía ser eliminado y así lo propusimos.

En cuanto al artículo 96 me gustaría detenerme un poco para hacer un ligero análisis de él:

El *artículo* 96 pasó a ser el 93 del texto actual. Decía aquél: "La vía contencioso-administrativa quedará abierta cuando interpuestos los recursos que ponen fin a la vía administrativa, éstos hayan sido decididos en sentido distinto al solicitado o no se haya producido decisión en los plazos correspondientes, o cuando se hubieren vencido los plazos para intentar dicho recurso administrativo sin haberlo hecho". Consagraba, pues, el texto varias posibilidades de agotar la vía administrativa o, en otras palabras, de que un acto "causara estado", a saber: la primera, que la decisión emanare del funcionario con más alta jerarquía en la vía administrativa para dictarlo; la segunda, que no se hubiere producido decisión en los plazos correspondientes, manera de agotar la vía administrativa o de lograr que un acto causare estado por silencio de la administración, que el legislador había acogido ya como una novedad en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia y que aquí recoge de nuevo; pero, tercero, se agregaba una manera adicional de agotar la vía administrativa o de causar estado: cuando vencidos los plazos para intentar dicho recurso, sin haberlo hecho —o sea, que nos encontramos ante una negligencia del interesado, o que ha consentido el acto—, se considerara que el acto había causado estado, premiándose esa negligencia del supuesto interesado, o contrariándose su voluntad en el caso del acto "consentido", con el acceso a la vía contencioso-administrativa. Por sugerencia nuestra esa tercera y original manera de provocar que un acto causare estado fue suprimida del texto actual.

Nos enfrentamos enseguida al artículo 97 —que no creemos que debió haber sido eliminado íntegramente como sucedió— por el cual la decisión del Ministro competente pone fin a la vía administrativa salvo que acuerde la re-

posición. Sin embargo, no creo que la eliminación de este artículo sea demasiado grave, porque en el texto de otros se deja sentado que la manera ordinaria y general de agotar la vía administrativa es provocando una decisión del Ministro respectivo.

A nuestro juicio era muy importante que se suprimiera parte del artículo 99 del texto que se sometiera a nuestra consideración. Estaba concebido de la siguiente forma: "El recurso jerárquico procederá de pleno derecho cuando el órgano inferior decida no modificar el acto de que es autor en la forma solicitada en el recurso de reconsideración". O sea, que conforme a esta disposición, cuando el órgano responde en forma negativa, el recurso surge automáticamente. La redacción del artículo nos lucía semejante a las "consultas" que en los juicios de divorcio —en razón de que en ellos está interesado el orden público—, aparecen como suerte de apelación de oficio, llamada consulta en razón de que se trata de una apelación automática. Propusimos, por supuesto, que esa redacción fuera eliminada y, en efecto, así sucedió (ver *artículo 95* de la Ley).

En el *artículo 100* —comentado en el curso de la tarde por el doctor Brewer—, que es el 96 del proyecto actual próximo a convertirse en ley, relativo al recurso jerárquico interpuesto contra decisiones de los órganos subalternos y de los institutos autónomos, la observación que al respecto hicieramos no fue acogida. Como decía esta tarde el doctor Brewer, ese artículo cambia todas las reglas del juego sobre la materia, porque, luego de haber dejado sentado en su primera parte, con acierto, que el recurso jerárquico podrá intentarse contra las decisiones de los órganos subalternos de los institutos autónomos por ante los órganos superiores de ellos, agrega: "De las decisiones de dichos órganos superiores operará recurso jerárquico por ante el respectivo Ministro de adscripción, salvo disposición en contrario de la ley". Fíjense ustedes que, en mi opinión, este artículo consagra nada más ni nada menos que la supresión, por vía general, de la autonomía de los institutos "autónomos", porque si, en efecto, técnicamente el concepto de autonomía reside en la quiebra del principio de la jerarquía administrativa en favor de ciertos entes —llamados por eso autónomos—, en el sentido de que sus decisiones pasan directamente a la vía contencioso-administrativa, ahora se les está sometiendo a la revisión jerárquica del Ministro de adscripción. Es muy probable que desde un punto de vista práctico se trate de poner fin a la anarquía reinante, y que, en ese sentido, el artículo resulte conveniente. Sin embargo, a nosotros nos pareció peligroso que se operara ese cambio sin una severa discusión al respecto y por eso sugerimos que se examinara con más cuidado, opinión que, para bien o para mal, no fue acogida.

El *artículo 104* del proyecto (hoy *100*) era comentado también esta tarde por el doctor Brewer, y por eso no deseo insistir mucho en su texto; pero, no querría terminar mi intervención sin leerles lo que estaba previsto en los

artículos 110 y subsiguientes, que creo fueron los que motivaron la más justa alarma del Diputado Tovar y su idea —yo diría desgraciada— de ponerse en contacto conmigo para revisar el proyecto.

En efecto, bajo un título V, dedicado a disposiciones transitorias y finales, que coronaba el proyecto, se establecía:

Artículo 110. "Contra los actos, actuaciones o acciones dispuestas por la Administración Pública que conforme a la presente ley se consideren afectados de nulidad absoluta, se puede recurrir por vía de amparo antes o durante el curso del procedimiento administrativo, observando el procedimiento siguiente:

"Toda persona o interesado que considere lesionado su derecho o su interés legítimo, personal y directo, como consecuencia de un acto administrativo afectado de nulidad absoluta conforme lo establece la Ley, tiene derecho a solicitar un mandamiento de amparo por ante el Juez de Distrito o de Departamento de la jurisdicción del lugar donde se pretenda ejecutar el acto, o del lugar donde tenga su asiento la autoridad que lo haya dictado. Recibida la solicitud el juez hará una averiguación sumaria y ordenará a la autoridad administrativa suspender la ejecución del acto. El juez podrá sujetar la decisión de suspensión al otorgamiento de caución o fianza suficiente para garantizar los resultados del procedimiento. El juez decidirá entre [*sic*] los diez días siguientes a la presentación de la solicitud acordar la procedencia o no de la declaratoria de nulidad absoluta. El recurrente que resultare totalmente vencido será condenado a costas. Contra la decisión del juez de Distrito o Departamento podrá recurrirse ante el Juez de lo Contencioso Administrativo. Contra la decisión del Juez de lo Contencioso Administrativo —¡gracias a Dios! diría yo— no se oirá recurso alguno. En la tramitación de este juicio especial los jueces, de oficio o a instancia del interesado promovente del recurso, cumplirán todos los actos necesarios".

"Artículo 111. La negativa del funcionario a suspender la ejecución de un acto administrativo o su abstención o negativa a realizar aquello que la ley ordena, podrá acarrear la responsabilidad por el gravamen irreparable o de difícil reparación que cause con su acción u omisión".

En otras palabras: mediante el desaparecido artículo 110, paralización de la administración con base en el recurso de amparo, consagrado en la Constitución como defensa de las garantías individuales, pero ni siquiera regulado todavía por la ley especial, lo cual no constituía obstáculo para que se lo utilizara por anticipado en este proyecto como manera de romper la ejecutoriedad o ejecutividad del acto administrativo. De manera que con base a ese artículo habría bastado que se dijera: "Ese acto parece afectado de nulidad absoluta", para que se suspendiera su ejecución.

Afortunadamente todo el articulado sobre la materia fue eliminado y pienso, con justo orgullo, que aunque sólo hubiera sido por eso, quedó justificada la intervención del Diputado Tovar, y la mía, a su ruego, así como la del doctor Ducharne, todas a nivel técnico.

Añadimos enseguida unas observaciones al artículo 112 del proyecto, las cuales quedaron más o menos reflejadas en el actual 108:

En efecto, el antiguo artículo 112 decía: "El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, los Gobernadores de Estado, los Concejos Municipales y demás autoridades competentes, según el caso, deberán en el año siguiente a la vigencia de esta ley dictar las normas contentivas de los procedimientos e instrucciones referentes a la aplicación de la presente ley", o sea, que se ponía en manos de autoridades de todos los niveles la reglamentación de la ley. Nos pareció sumamente peligroso y dijimos que se reflexionara un poco sobre esto. Entonces —quizá oída de prisa nuestra observación, porque el tiempo apremiaba— se adoptó la fórmula contenida en el actual *artículo 106*, en el cual se deja al Ejecutivo su originaria potestad de reglamentar las leyes.

Finalmente, en el artículo 114 (corresponde en líneas generales al actual 106) se excluía tanta y tan importante materia (fuerzas armadas nacionales, policía de seguridad, orden público, política exterior) del campo de aplicación de esta ley, que nos pareció que con tantas excepciones se enervaba la vigencia del texto proyectado.

Las anteriores consideraciones son más bien de fondo. Formulamos también observaciones formales, de las cuales las más relevantes fueron referidas a los actuales artículos 12, 38 y 41, en general acogidas; pero el tiempo apremia y no quiero abusar ni de la benevolencia de ustedes ni de la de mis compañeros del presidium.

Me ha causado profunda satisfacción compartir con tan distinguido auditorio nuestras preocupaciones en relación con este texto legal de inminente aprobación.

Yo pienso que esta apretada y apresurada exposición que he hecho describe una suerte de "vida y milagros" de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Se abren expectativas: ¿Puede la Administración venezolana resistir, así de repente, el impacto de esta ley? Acudo a una socorrida frase: ninguna ley es buena ni mala; todo depende de su aplicación. En Venezuela estamos acostumbrándonos a desear que la ley lo diga todo y que actúe como una panacea mientras los tribunales hacen poco por mejorarla a través de una interpretación adecuada. En cambio, es frecuente en otros países de dilatada evolución social, realizar proezas jurídicas con base en textos escuetos. Recordemos que el contencioso administrativo francés —tan deslumbrante desde el

extranjero— ha nacido de un par de sobrias —por decir lo menos— disposiciones bien interpretadas; y, además, que si el Consejo de Estado no hubiera tenido “pañó donde cortar” de la pesada administración francesa, no hubiera encontrado base para erigir su reputado prestigio.

Al comunicarles parte de mi vivencia de este proyecto, trato de enmendar, mediante confesión pública, los pecados que cometi al comentarlo.

* * *

ORLANDO TOVAR

Como me ha cabido en suerte que últimamente me haya dedicado más al Derecho Privado que al Público, empezaré a recordar un viejo verso de Quevedo, quien al ser demandado en reconocimiento de paternidad, contestó la demanda con una cuarteta:

*Para engendrar al nacido
fueron sobre vos, señora,
más gente que sobre Roma
el Borbón por Carlos V*

Y digo esto porque tanto el Anteproyecto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos como el proyecto mismo, aparentemente no tienen padres conocidos. Todos los critican, pero nadie confiesa su paternidad. Es pues, esta ley, un engendro expósito, la cual, según algunos, tiene taras y jorobas, y según otros apenas logra un mínimo necesario para sobreexistir. Ni una posición negativa, ni una posición de encomio y de perfectibilidad para la actual ley.

Si en una democracia todos deben ser oídos y si en ella el Congreso representa al pueblo, esta ley es, a no dudar, producto del ejercicio democrático. Y no es que yo venga a defenderla por sentirme padre de la criatura. No. Yo también, para no pecar de singular, reniego de la paternidad de esta ley. Mas sé que tanto en la Cámara Senatorial como en la Cámara de Diputados se oyó la opinión de los más altos juristas especializados en Derecho Administrativo y sé que en muchos casos esa opinión fue tomada en cuenta. Mas sé también que muchos, ahora que la ley fue aprobada, se rasgan de manera hipócrita y farisea las vestiduras.

Pero poniendo las cosas en su sitio debo aclarar que como diputado me enteré de la versión aprobada por el Senado cuando una tarde veo sobre mi curul el Informe General de la Cámara de origen y el Proyecto de Ley sancionada en ella. Y para colmo, como las leyes no necesitan de informe previo

cuando pasan de la cámara de origen a la cámara revisora, prácticamente se iba a solicitar la urgencia para ser aprobado dicho proyecto en una sola discusión.

Comienzo a leer con detenimiento el trabajo del Senado y me tropiezo con esas "figuras aberrantes" de las cuales ya nos habló esta tarde el Profesor Farías. Impresionado me dirijo al actual Presidente de la Cámara, a quien le tocó introducir el proyecto cuando desempeñaba la Cartera de Justicia. La respuesta del doctor Sánchez Bueno no se hizo esperar: "chico, eso lo aprobó el Senado, fue visto por todo el mundo, el Profesor Allan Brewer está de acuerdo y también el Profesor Moles; además todos los candidatos la contemplaron en sus programas y ofrecieron dictar esta ley". A lo cual contesté: "Eso es cierto, yo sé que Venezuela necesita de esta ley, que fue ofrecida tanto por los adecos como por los copeyanos y por la izquierda; se trata sólo de que el proyecto trae cosas que a mi manera de ver, como Profesor de Derecho Constitucional y de Derecho Administrativo, me repugnan. Si no me quieres creer a mí, consulta con los técnicos en los cuales tú creas. Felizmente el profesor Sánchez Bueno me dijo: «¿a quién crees que se debe llamar?» Y contesté, al doctor Farías Mata". Nos reunimos los tres y Farías Mata compartió el criterio por mí aducido. Recibimos el encargo de preparar las observaciones que juzgáramos adecuadas y las posibles soluciones. Y contra reloj elaboramos nuestro informe, pero felizmente no se realizó la sesión en que estaba prevista la discusión, por falta de *quorum*. Tuvimos dos días más y este nuevo lapso nos permitió sistematizar mejor las críticas. El hecho es que el proyecto fue mejorado. Y aceptando el Senado las modificaciones hechas en diputados, se declaró sancionada la ley y se envió al Presidente de la República.

Es necesario pensar que esta ley pudo haber sido, en casi la totalidad de su contenido, estructurada por vía reglamentaria. La jurisprudencia venezolana, la norma constitucional que garantiza el goce de los derechos contemplados en la Carta Magna, aun cuando no haya ley reglamentaria, las facultades del Ejecutivo de dictar reglamentos vinculantes para la administración, daban fundamento más que suficiente a un Decreto Reglamentario. Pero, además, la mayoría de las críticas contra la ley provenían de criterios doctrinarios encontrados de los técnicos; mas como la formación de los administrativistas venezolanos se ha efectuado, ora en Italia, ora en España, ora en Francia, yo me preguntaba: ¿No será que en el fondo los técnicos disientan de la ley porque en ella no se aceptan las soluciones típicas de las distintas escuelas donde han sido formados? Quizá nos estemos ahogando en una bizantina discusión entre las teorías de Giannini, las interpretaciones de Martín Retortillo o la jurisprudencia del Consejo de Estado francés. De allí que acepte la responsabilidad de ser pragmático y pasando un poco sobre la pureza teórica y ante el peligro de quedarnos sin ley aprobé, con todo mi entusiasmo, la sanción del Proyecto.

Conozco suficientemente la Administración y sus funcionarios. Me ha tocado vivirla desde el punto de vista de abogado que solicita la reconsideración de una medida, que ha tenido que quejarse ante el superior, y que algunas veces no le ha tocado otra alternativa que recurrir por vía jerárquica. La conozco también como consultor que he sido de distintos despachos. Sé la fama que tenemos los abogados de que todo lo entramos y complicamos; sé lo cómodo que resulta en la Administración culpar a la Consultoría Jurídica; pero he sufrido también en carne propia la serie de mentiras con que las secretarías apuntalan el ocio de sus jefes: “El doctor no ha llegado”. “El doctor está con el Ministro”. “El Ministro salió para Miraflores”. “El doctor está en una reunión”. Y hasta en una oportunidad una secretaria me informó de sigilo: “Lo que pasa es que el doctor almorzó opíparamente y se tomó unos tragos y está indispuerto...”. Claro que le recomendé a ese jerarca que, o “cambiaba de secretaria, o la aleccionaba bien, o dejaba la mala práctica de almorzar tan copiosamente porque, o iba a perder el puesto o le iba a dar una apoplejía”.

Por todas esas razones veo como positivo el que ustedes tengan la suerte de que la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos haya sido aprobada.

Pero como la ley fue reparada por el Ejecutivo —no uso el término “veto” porque en nuestro derecho Constitucional éste no existe— al fin y al cabo la última palabra del proceso legislativo la tiene el Congreso, debo referirme a las observaciones hechas por el Ejecutivo. Ellas fueron aceptadas en su totalidad, y no felicito a quien lo hizo porque también un velo de misterio cubre el informe que fuera presentado al Congreso. En la Procuraduría de privado y casi por señas me indican al Ministerio de Justicia, y como si se tratara de un secreto guardado por la Excomuni6n Papale, en el Ministerio de Justicia, casi en susurro confesional, me dicen que ese “documento” salió de la Procuraduría. En fin, que a mí me llama la atención que el Ejecutivo solicite en uno de los artículos, que los procedimientos especiales establecidos en las leyes o reglamentos priven sobre el procedimiento que trae la Ley Orgánica, cuando más adelante se escandaliza de que la ley le autorice para ir adaptando, por vía reglamentaria, las prescripciones de la ley a los servicios de policía y a las Fuerzas Armadas Nacionales.

El profesor Chiossone solía decir en su amena clase de Derecho Penal: “ser o no ser”. Con justicia la Cámara no admitió la creación por vía reglamentaria de procedimientos que derogasen lo establecido en la ley.

Para terminar, señores. He tratado de presentarles como funciona el Legislativo, como actúa el Ejecutivo, pero no quedaría completa la exposición si no me refiriese al Poder Judicial el cual, a la larga, será el intérprete y el aplicador de esta ley.

Si los jueces venezolanos no se abren frente a las nuevas realidades sociales; si no entienden que por la vía de la interpretación pueden llegar a crear situaciones de justicia y equidad compatibles con la ley; si los jueces venezolanos siguen siendo, en el mejor de los casos y de buena fe, unos meros aplicadores de silogismos jurídicos, que se entretienen en el jueguito infantil del "podré o no podré", "podrá usted y haré que camine", "¿qué haré?", la ley, por muy perfecta que hubiese salido del Congreso, no cumplirá con su obligación, que es la de someter a la Administración prepotente, terca y avasalladora, al principio de la legalidad.

Antes de terminar quiero dejar en ustedes una nota de optimismo. La sola aprobación de esta ley es un paso de avance cuyas repercusiones reales serán beneficiosas al pueblo de Venezuela. Ellas dependerán, en gran parte, de la aptitud del abogado que ejerce en la Administración o contra la Administración, pero que crea en la justicia y en la democracia.