

Antecedentes de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos venezolana

Flavia PESCI FELTRI*
REDAV, N° 23, 2021, PP. 9-24

Resumen: El artículo resume las diversas iniciativas y proyectos que sirvieron de antecedentes a la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, destacándose a su vez las fuentes que le sirvieron de inspiración, su contenido más relevante y su vinculación con la jurisprudencia de la época.

Palabras clave: Debido proceso – Derecho a la defensa – Procedimiento administrativo.

Abstract: *The paper summarizes the various initiatives and projects that served as background to the Organic Law of Administrative Procedures, highlighting as well the sources that served as inspiration, its most relevant dispositions and its link with the jurisprudence of the time.*

Keywords: *Due process – Right to defense – Administrative procedure.*

Recibido

22-07-2022

Aceptado

04-08-2022

Introducción

La *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* (LOPA) venezolana se publicó en julio de 1981 y entró en vigor en enero de 1982, cumpliendo este año cuatro décadas de vigencia. De las leyes que fueron promulgadas con anterioridad a la Constitución de 1999, esta es una de las pocas normativas administrativas que no ha sido reformada ni modificada y que ha sobrevivido al régimen que se impuso a partir de la llegada del chavismo al poder.

Como la Ley de España de 1958 en su momento, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* venezolana ha sido un bastión esencial para el fortalecimiento del Estado de derecho en Venezuela, su entrada en vigencia fue un acontecimiento en extremo importante.

En el marco de la conmemoración de los cuarenta años de vigencia de la LOPA, el presente trabajo pretende dar cuenta de los antecedentes

* Abogado de la UCV; especialización en Derecho Constitucional y Ciencia Política en el Centro de Estudios Constitucionales de Madrid y en Derechos Humanos de la Universidad Complutense de esa misma ciudad; profesora de Derecho Administrativo de la UCV; Miembro del Consejo de Redacción de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano (REDAV); Miembro del Consejo Directivo de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA).

de la mencionada ley y de la recepción que la misma tuvo una vez sancionada. Aun cuando este artículo ya ha sido publicado¹, me ha parecido oportuno que en este número conmemorativo se incluyera, tomando en cuenta que ha sido actualizado y ampliado para esta ocasión.

I. Antecedentes y promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos

La *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* venezolana surge bajo la corriente doctrinal y el desarrollo legislativo que se había expuesto en Europa en las primeras décadas del siglo XX, en torno a la necesidad de recoger, en una sola norma, el cauce formal que delimitara y estableciera los mecanismos y maneras del actuar administrativo.

Dentro del marco de un Estado de derecho se razonaba que así como el legislador y el juez debían someterse a un procedimiento general para ejercer sus funciones (principio de legalidad), de idéntica manera la actuación administrativa debía someterse a un sistema procedimental previamente diseñado, en aras de garantizar su eficiencia y el respeto de los derechos de los ciudadanos frente al ejercicio de la función administrativa.

La idea entonces de codificar la actuación de la Administración pública y formalizar la toma de sus decisiones, se estableció como uno de los elementos esenciales para dar cumplimiento efectivo a la premisa de someter el Poder público y, por tanto, la Administración al Derecho.

Dicha exigencia se impuso en la Venezuela del final de los años cincuenta, al término de la dictadura del General Marcos Pérez Jiménez y al comienzo de la era democrática con la promulgación de la Constitución de 1961 y la previsión en su texto de la cláusula del Estado social y democrático de derecho.

Sin embargo, pasaron veinte años a partir de la entrada en vigencia de la Constitución mencionada para que la Administración pública de nuestro país contara con un régimen legal adjetivo que la regulara; veinte años en los que actuó de manera discrecional y arbitraria en sus relaciones jurídicas con los administrados en contra de los derechos de estos, fuera del modelo de Estado consagrado en el texto constitucional.

Efectivamente, el proceso que dio como resultado la promulgación de una ley que previera un procedimiento administrativo general de obligatorio cumplimiento para cualquier actuación de la Administración

¹ En Allan R. Brewer-Carías: *Una personalidad multifacética: Libro-homenaje de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo por sus 80 años (AVEDA: Caracas, 2020)*.

y consagrara los principios a los que debía sujetar su comportamiento con el fin de garantizar el respeto de los derechos del ciudadano, fue un proceso en extremo lento, que comenzó a finales de los años cincuenta y que pudo, por fin, cristalizarse en enero de 1982.

En este sentido, expresaba el profesor TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA que:

Al ocurrir el Golpe de Estado de 1958 se inició una reforma del país, una reforma de Venezuela. Se creó entonces la Comisión de Administración Pública y afortunadamente fue encargada a un eminente ciudadano (...) el doctor Lozada (quien) planteó a sus colaboradores la necesidad de estudiar y presentar proyectos acerca de lo que había que hacer en el país; fue entonces cuando nació el primer borrador del Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos, del cual me correspondió ser ponente. Ese proyecto encontró muy poca acogida a pesar de que después de haber sido estudiado en la Comisión fue presentado a las Cámaras y de ahí no pasó².

La aprobación de la referida ley fue, como lo testimonia ORLANDO TOVAR³, una promesa de todos los candidatos a la elección presidencial y se encontraba en los programas elaborados por los partidos políticos, de lo que puede deducirse que estos eran conscientes de la deuda no satisfecha con los ciudadanos y con el modelo de Estado por el que lucharon desde 1947.

Unos días antes de que fuera aprobada por el legislativo la normativa aludida, en la *Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela* se celebró en mayo de 1981 un "Seminario sobre la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", promovido y organizado por el Instituto de Derecho Público, cuyo director para esa fecha era el profesor ALLAN R. BREWER-CARÍAS, en el que participaron destacados juristas y en el que se produjeron importantes contribuciones y análisis del contenido de dicha normativa.

El referido Seminario fue un acto académico de gran trascendencia ya que, a partir de su celebración, se realizaron varias actividades dirigidas a reforzar la importancia de la norma procedimental recién aprobada y a inculcar la exigencia de su obligada aplicación en el actuar de la Administración que, hasta ese momento, estaba acostumbrada a conducirse de forma discrecional.

² Tomás Polanco Alcántara, "El impacto de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos sobre la Administración Pública", en *El Procedimiento Administrativo. Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV. 1980-1981, (Caracas: UCV, 1983), 44.

³ Orlando Tovar, "Foro sobre el proceso de elaboración de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 299.

Las ponencias que se presentaron fueron luego plasmadas en un texto intitulado “*El procedimiento administrativo*”, *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, en el que se encuentran los análisis a los que se ha hecho mención y que constituyeron una guía doctrinaria esencial no sólo para profesores y estudiantes de derecho administrativo sino también para abogados, funcionarios públicos y jueces contencioso administrativos.

Además, el libro citado es actualmente un documento indispensable para los investigadores en el área, pues recoge cuáles fueron los diversos proyectos de leyes que se discutieron en esta materia revelando el largo trayecto transcurrido entre el precursor de ellos y la ley definitiva.

Así, el primero de los proyectos de ley de procedimiento administrativo que se elaboró es el que hace mención el Dr. TOMÁS POLANCO en el libro referido, texto que fue redactado por él mismo a solicitud de la Comisión de Administración pública en 1963.

Posteriormente en 1965 se hizo, por petición del Ministerio de Justicia, el Anteproyecto de Ley de Procedimiento Administrativo cuya elaboración fue encomendada a BREWER-CARÍAS y en la que intervinieron los profesores españoles SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO y RUBIO LLORENTE que se encontraban en esa época trabajando en la Universidad Central de Venezuela⁴.

No obstante las buenas intenciones, persistió una importante resistencia en materializar la voluntad de someter la Administración pública a una norma general y previa. En efecto, fue necesario que transcurrieran siete años de la contribución de los maestros españoles en la preparación del proyecto de ley adjetiva, concretamente en 1972, para que se retomara el tema, gracias al sostenido trabajo de la *Comisión de Administración Pública de la Presidencia* presidida por el Dr. BREWER-CARÍAS, quien propuso junto con sus colaboradores en el extenso *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos.

Después de tres años de un trabajo colosal por parte de todos los integrantes de la Comisión que tenía como propósito proponer al Ejecutivo un *Plan de Reforma Administrativa*, fue entregado al Presidente Caldera un informe que incluía, entre otras propuestas, la reestructuración, tecnificación, reorganización de la Administración pública; la elaboración de una serie de proyectos de leyes dirigidos a regular los

⁴ Allan R. Brewer-Carías, *El tránsito de un administrativista por las entrañas de la Administración del Estado*. Palabras en el Acto de Instalación de las IX Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo y Público en General, organizadas por FUNEDA, FUNJIS, IDDC, ADDA y la Pontificia Universidad Madre y Maestra, Santo Domingo, República Dominicana, 06-11-2018, <https://bit.ly/3R6tvOq>

procedimientos administrativos y la creación de un estatuto de la función pública⁵.

En el capítulo IV titulado “*El régimen jurídico de los procedimientos administrativos*” del informe de junio del 72, BREWER-CARÍAS afirmaba para ese entonces que:

La promulgación de una Ley de Procedimientos administrativos constituye uno de los aspectos de mayor importancia en la labor de integración del ordenamiento jurídico de la República, por cuanto que con leyes de esta naturaleza culmina el proceso de reducción del actuar administrativo a esquemas jurídicos de validez general, presupuesto necesario para la efectiva vigencia del Estado de derecho⁶.

Ahora bien, la discusión en torno a la aprobación de una ley procedimental para el actuar administrativo es otra vez suspendida para ser reactivada en 1976, cuando finalmente, una nueva comisión, la *Comisión de Reforma Integral de la Administración Pública* somete a consideración del Ejecutivo Nacional otro proyecto.

Luego de quince años, contados a partir de la primera elaboración del primer proyecto de ley de procedimientos administrativos, el Ministerio de Justicia envía al Presidente de la Cámara de Diputados el Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1978 que es aprobado por el Senado en 1980, quien lo remite a la Cámara de Diputados para su revisión y sanción, habiendo previamente modificado y eliminado una serie de disposiciones.

En diciembre de ese mismo año, el Presidente de la República envía un comunicado al Presidente del Congreso solicitando la reconsideración de alguno de los cambios introducidos en el texto de la futura ley, a lo cual el Senado responde mediante un *Informe de la Comisión*

⁵ De esa experiencia nos comenta el propio BREWER: “*Tres años intensísimos y fascinantes siguieron, durante los cuales tuve el privilegio, junto con un destacadísimo grupo de más de 80 profesionales que designé con toda libertad y sin injerencia partidista, de conocer por dentro y diseccionar todas las entrañas de la Administración Pública, en las áreas de personal –en la Comisión estaba la Oficina Central de Personal–; de la organización administrativa tanto estructural como funcional, y su reforma; y de la formación en administración pública – la Escuela de Administración Pública también estaba adscrita a la Comisión. El resultado fue, además, de la elaboración de varios importantes proyectos de leyes, como la relativa a la función pública –aprobada como Ley de Carrera Administrativa en 1971–; y la relativa a la Administración Pública; la presentación de un muy completo y ambicioso plan de reforma administrativa –único en su tiempo en América Latina– para ser ejecutado en los años futuros, contenido en un grueso e importante libro, que sirvió por muchos años como guía para el conocimiento de la Administración Pública*”. Brewer-Carías, *El tránsito...*, cit., 12-13.

⁶ *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Tomo II (Caracas: República de Venezuela. Comisión de Administración Pública, 1972), 391.

Permanente de Administración y servicios del Senado de la República en marzo de 1981.

Al fin, el 01-07-1981, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* se publica en la Gaceta Oficial N° 2.818; pero la misma va a entrar en vigencia seis meses después por orden de una de sus disposiciones transitorias, por lo que la fecha a partir de la cual comenzó a producir efectos fue el 01-01-1982, veintiún años después de promulgada la Constitución democrática de 1961 y diecinueve años después de la elaboración del primer proyecto.

II. Contenido esencial de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

La novísima y tan ansiada *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* va a tener como objeto principal materializar el contenido del principio de legalidad administrativa, bajo la premisa de que todo el ejercicio de la función administrativa debe estar sometido a una norma previa que lo delimite, mediante el establecimiento de los parámetros dentro de los cuales ha de actuar la Administración entendida esta en su acepción más amplia.

Como consecuencia de lo anterior, el procedimiento administrativo y la ley que lo regula buscan establecer los límites del ejercicio de la función administrativa siendo tal función una de las competencias encomendadas al Estado como ente que monopoliza el poder para dar satisfacción a las necesidades de los ciudadanos.

El maestro MOLES CAUBET en el Seminario organizado por el Instituto de Derecho Público al que se hizo mención más arriba, interviene de primero en las exposiciones para explicar de manera lúcida los objetivos del procedimiento administrativo y, por ende, de la recién aprobada ley. En tal sentido, afirmaba el jurista que:

El procedimiento administrativo está concebido para alcanzar tres distintos objetivos:

Primero: el acondicionamiento de las potestades de la Administración, cuyo ejercicio siempre ha de sujetarse a las reglas de Derecho, con lo que el acto resultante se hace jurídicamente irreprochable.

Segundo: la protección o tutela de los derechos e intereses de quienes intervienen en el procedimiento, que está asegurada por la suma de sus garantías procedimentales.

Tercero: queda un tercer extremo, frecuentemente omitido por su carácter extrajurídico; las técnicas del procedimiento, destinadas a racionalizarlo para obtener una mayor eficacia, con la consiguiente simplificación, rapidez y economía. Estas técnicas se encuentran (...) muy perfeccionadas en el

campo de la organización, de la mecanización, de la informática y de la electrónica⁷.

En efecto, la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* tiene como fin controlar el ejercicio del poder para garantizar en el desarrollo de la actuación administrativa el respeto de los derechos de las personas previéndose, en tal sentido, los principios sobre los que debe sustentarse la relación jurídica entre administrado y Administración; los límites de su actuación; y los derechos a ser protegidos.

Así, consagra desde su promulgación un conjunto de derechos dirigidos a garantizar el derecho a la defensa: el derecho a ser oído (arts. 49 y 68) y a hacerse parte en el procedimiento (art. 23); derecho a ser notificado (arts. 48 y 73); tener acceso al expediente administrativo (art. 59) y el derecho a presentar pruebas (arts. 48 y 58); el derecho a ser informado de los recursos para ejercer la defensa (arts. 73 y 77); y, el derecho a que los actos administrativos sean motivados (arts. 9 y 18.5).

Igualmente, la nueva ley de procedimientos prevé la potestad de la Administración pública de revocar o anular los actos administrativos cuando adolezcan de los vicios de nulidad absoluta y relativa determinados en los artículos 18 y 20; y dispone que el procedimiento de nulidad del acto administrativo puede activarse de oficio o a instancia de parte interesada.

Asimismo, la ley contiene dentro de sus objetivos lograr una Administración pública moderna, eficiente que ejecute sus competencias dentro de parámetros de racionalidad y eficacia que le permitan cumplir verdaderamente sus fines y satisfacer las peticiones de los administrados, lo cual quedaba abiertamente plasmado en la *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* de 1980, elaborado por el Ministerio de Justicia y enviado al Congreso de la República para su consideración y en la que se subrayaba tal idea en los siguientes términos:

En la tendencia actual que vive Venezuela, de enrumbar al país hacia un desarrollo integral, se requiere de una moderna administración pública, caracterizada, fundamentalmente, por la celeridad en su actuación, por la racionalidad en la tramitación de los asuntos que ante ella se plantean y por la seguridad que frente a la misma debe existir de los derechos que el ordenamiento jurídico garantiza a los ciudadanos. En Venezuela, donde se está acorde con esta idea de modernizar a la administración pública, es necesario que la reforma institucional de la misma, la cual se ha iniciado con la aprobación por el Congreso Nacional de la Ley Orgánica de la Administración Central y la discusión de la Ley de la Administración Descentralizada, sea complementada con la aprobación de una norma que regule los

⁷ Antonio Moles Caubet, "Introducción al procedimiento administrativo", en *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 18-19.

principios generales que rijan el actuar de la administración, los cuales como se infiere de su contenido, se recogen en el proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos que se presenta a la consideración de estas Cámaras⁸.

III. Las fuentes directas de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Desde que la LOPA fue sancionada, la doctrina venezolana ha hecho constantes y expresas referencias a la ley española de 1958 y a los juristas de ese país, para explicar el contenido de sus instituciones.

Ello tiene total sentido por cuanto, el contenido de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, salvo algunas modificaciones, es básicamente el mismo texto del anteproyecto de 1965⁹ elaborado, como ya mencionamos, por el profesor BREWER-CARÍAS a petición del Ministerio de Justicia y en el que intervinieron directamente los profesores españoles FRANCISCO RUBIO LLORENTE y SEBASTIÁN MARTÍN RETORTILLO¹⁰.

Así, lo afirman las distintas notas o exposiciones de motivos de los proyectos que le sucedieron. El de 1972, expresamente señala que:

Este Proyecto elaborado en la Comisión de Administración Pública en 1971 tuvo los siguientes antecedentes: el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1962 por Tomás Polanco para la propia Comisión y el Proyecto de Ley de Procedimientos Administrativos elaborado en 1965, para la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia, por los Profesores Sebastián-Martín Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan R. Brewer-Carías¹¹.

Y la exposición de motivos que acompaña el proyecto de 1978 que es el que, con sus modificaciones, será sancionado y publicado finalmente en 1981, cuando razona y justifica la necesidad de la aprobación de su texto, advierte:

La experiencia que han vivido otros países, que ya tienen leyes de procedimientos administrativos, es absolutamente positiva, pudiéndose citar como precedentes de leyes modelos de esta materia en el Derecho Comparado a los Estados Unidos de América, Yugoslavia, Polonia y España. En Latinoamérica es lógico citar a la novísima Ley de Procedimientos Administrativos

⁸ *Exposición de Motivos del Proyecto de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, en *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 413.

⁹ Importa resaltar que para la fecha en que se redacta el anteproyecto no se había dictado en América Latina ninguna ley de procedimientos administrativos, con lo cual sería interesante investigar si dicho texto, que bebió directamente de la ley española de 1958, fue conocido por los redactores de las leyes procedimentales que se fueron promulgando progresivamente en la región.

¹⁰ Cfr. Allan R. Brewer-Carías, *El procedimiento administrativo en Venezuela. El proyecto de Ley de 1965 y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos de 1981* (Caracas: Editorial Jurídica Venezolana, 2022), 10.

¹¹ *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 351.

de Argentina y su correspondiente reglamentación. El proyecto que se presenta a consideración de las Cámaras reúne las características de los modelos arriba señalados¹².

Es por ello que la doctrina, a partir de la publicación de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* venezolana, para explicar el sentido de sus normas e instituciones, hace constante referencia a la ley española de 1958 y a la doctrina administrativista de ese país.

Ello puede notarse con total claridad en las ponencias que hicieron los profesores administrativistas en mayo de 1981 cuando se celebró en la escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, el seminario sobre la LOPA y cuyos textos fueron publicados en el libro al que ya hicimos mención intitulado "*El procedimiento administrativo*", *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*.

Por ejemplo, el maestro ANTONIO MOLES CAUBET en la primera de las conferencias afirma que hará "*frecuentes referencias a la Ley española, pues su texto es el que sigue la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, excelente modelo si no hubiera sido utilizado con tan poca fidelidad*"¹³.

El profesor MANUEL RACHADELL en su ponencia sobre las garantías de los administrados, hace contantes alusiones a autores españoles para explicar el derecho de petición, el derecho a la defensa, la motivación del acto administrativos; así, menciona al profesor JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ y su libro *Comentarios a la Ley de Procedimientos Administrativos*; como la legislación española de 1958¹⁴.

También, el profesor ELOY LARES MARTÍNEZ cuando trata los recursos administrativos previstos en la novísima ley procedimental venezolana, cita constantemente a la ley española de procedimientos administrativos de 1953 como a la doctrina de ese país¹⁵; y el maestro JESÚS CABALLERO ORTIZ, al explicar del recurso jerárquico impropio, refiere expresamente que nuestro legislador se inspiró en el derecho español¹⁶.

Por último, NELSON EDUARDO RODRÍGUEZ GARCÍA en esas conferencias confirma la incidencia de la ley española de 1958, cuando emite su juicio crítico sobre la recién publicada *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*:

¹² *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 398 y 390.

¹³ Moles Caubet, *Introducción...*, cit., 18.

¹⁴ Manuel Rachadell, "Las garantías de los administrados en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 84 y 99.

¹⁵ Eloy Lares Martínez, "Los recursos administrativos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos", en *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 143, 147, 149.

¹⁶ *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 70 y 171.

En mi opinión la ley es atécnica, confusa, mal copiada de la excelente Ley española de Procedimientos Administrativos de 1958, no se ha tomado en cuenta que debe ser parte de un bloque general de leyes que definan no solo los procedimientos generales a seguir por la Administración en su actuación sino también la necesaria Ley de lo Contencioso Administrativo prevista en la Constitución e igualmente una de Régimen Jurídico del Estado¹⁷.

Es importante advertir que la norma adjetiva que estamos celebrando, no fue concebida bajo el criterio de copiar la ley española de 1958; ciertamente, bebe de forma directa de ella pues es la única ley en español que había para el momento en que se redactó (1965) pero, además, recoge los razonamientos que la jurisprudencia venezolana de la Corte Federal primero, y la Corte Suprema de Justicia después, habían venido desarrollando en torno a instituciones fundamentales del actuar administrativo, especialmente el relativo a la necesidad de que en el ejercicio de sus funciones debía la administración garantizar el derecho a la defensa de los ciudadanos.

Así lo pone de manifiesto recientemente BREWER-CARIÁS, cuando habla del espíritu que tuvieron los redactores del proyecto de ley de 1965, y nos dice que:

[...] sus redactores no estuvimos de acuerdo en no adoptar ningún texto extranjero como “modelo”, pues la intención era elaborar proyectos que estuvieran ajustados en un todo a los principios del derecho venezolano que ya estaban muy arraigados en la jurisprudencia, que comenzaban entonces a conocerse. Ello no significó que no estudiásemos las previsiones de las Leyes españolas¹⁸.

De tal manera que la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativo* venezolana reúne de la ley de procedimientos española los temas referidos al régimen jurídico de las nulidades y la revisión de los actos administrativos; los recursos administrativos; la definición de interesados y su representación; los principios que deben regir la actuación administrativa (economía, eficacia, celeridad imparcialidad); todo lo referente a la estructuración del expediente administrativo: unidad, uniformidad, racionalización de los métodos y sistemas de trabajo; información a los administrados sobre la organización administrativa y cómo se desarrollan los procedimientos¹⁹.

Mientras que en lo que se refiere a los derechos del ciudadano en su relación con la Administración pública, más concretamente, el derecho a la defensa y el debido proceso, la ley incorpora los principios que la jurisprudencia venezolana había venido elaborando.

¹⁷ Nelson Eduardo Rodríguez García, “Comentarios a la ponencia del Prof. Brewer-Carías”, en *El Procedimiento Administrativo...*, cit., 256.

¹⁸ Brewer-Carías, *El procedimiento...*, cit., 12.

¹⁹ Cfr. Id.

Muy tempranamente (1944), antes de que se dictara la Constitución de 1961 y mucho antes de que entrara en vigencia la LOPA, la jurisprudencia del máximo órgano judicial existente para la época (La Corte Federal y de Casación Accidental) estableció principios esenciales del procedimiento administrativo que expresaron la necesidad y obligatoriedad de garantizar el derecho a la defensa de los ciudadanos, sobre todo cuando estos estuvieran sometidos a un procedimiento administrativo sancionatorio.

Así, la Corte Federal y de Casación Accidental en sentencia del 18-02-1944, dispuso que toda persona tiene derecho a ser oída en los procedimientos administrativos sancionatorios, y señaló que aunque el procedimiento fuera extremadamente sumario, por aplicación del Código de Enjuiciamiento Criminal, el particular tenía derecho a ser oído. Dispuso que cuando se tratara de imponer sanciones de carácter punitivo (como una multa), era indispensable que se citara mediante boleta al enjuiciado para que participara en el juicio verbal correspondiente en el que se decidía si era o no responsable.

La misma Corte Federal y de Casación Accidental en sentencia del 11-08-1949, en la que resolvía un recurso contra la anulación de la marca de una fábrica, censuró que se pudieran anular las marcas sin que las partes interesadas pudieran defenderse en el marco de un procedimiento administrativo.

Como resalta BREWER-CARÍAS en sus *Comentarios Jurisprudenciales*²⁰, esta situación se planteaba también en vía contenciosa por ausencia de regulaciones en ese sentido, por lo que la referida Corte propuso una reforma de la legislación de manera que se garantizara a los interesados su derecho a la defensa en los procedimientos administrativos y contenciosos que pudieran afectar sus derechos. Al respecto, señala que:

[...] la necesidad de una reforma (de la Ley Orgánica de la Corte Federal y de Casación) en el sentido de que los derechos que se han adquirido en buena ley, y que se hallan bajo el amparo de la Administración Pública, no pueden ser anulados por un procedimiento casi sumario, sin que las partes interesadas estén en posibilidad de asumir las defensas jurídicas.

A partir de 1968, en el marco de la Democracia y del Estado de derecho, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia fue determinante para proteger los derechos de los particulares ante la actuación punitiva de la Administración pública mientras no se dictara la ley de

²⁰ Cfr. Allan R. Brewer-Carías, "Evolución jurisprudencial del derecho a la defensa en el procedimiento administrativo", *Revista de Derecho Público*, N° 7 (1981).

procedimientos administrativos y continuó siendo así a partir de que la misma entrara en vigencia.

En efecto, la Corte Suprema de Justicia a través de sus sentencias consagró jurisprudencialmente el derecho a la defensa como un requisito para la validez de los actos administrativos cuando están dirigidos a imponer sanciones o limitaciones de los derechos de los particulares, así como la obligatoriedad de que los actos administrativos sean debidamente motivados no solo cuando las leyes lo exijan sino también cuando se trate de la aplicación de sanciones o restricciones a los derechos de las personas y justifica este deber de la Administración pública expresando que:

[...] el único modo como los administrados pueden conocer, ya sean los hechos que se les impute como posibles de sanción, ya sean las causas justificantes de la restricción o limitación de sus derechos; y cómo el órgano jurisdiccional puede establecer la corrección jurídica y la legalidad de tales medidas. Con mayor razón se hace entonces indispensable motivación en aquellos actos que, como el que es materia del presente recurso, tienen por finalidad la restricción o limitación suma de un derecho, como es su extinción²¹.

Sucesivamente, la Corte Suprema de Justicia mediante diversas sentencias emanadas de Sala Político-Administrativa, fue ratificando y consolidando el principio del derecho a la defensa y al debido proceso en sede administrativa sobre la base del artículo 68 de la Constitución de 1961, tales como: la obligación de la Administración pública de oír a los administrados antes de tomar cualquier decisión que perjudicara sus derechos; la exigencia de que debía levantarse un expediente administrativo que contuviera las causas o motivos del acto administrativo; el derecho a la notificación, es decir, la obligación de la administración de darle a conocer al particular el inicio del procedimiento administrativo a los fines de garantizarle la oportunidad de promover y evacuar las pruebas que estimara convenientes para su defensa²².

El desarrollo jurisprudencial fue tan desarrollado y avanzado en materia del derecho a la defensa del ciudadano que ya en 1981, justo cuando el proyecto de *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* estaba siendo discutido por el Congreso, la Corte Suprema de Justicia había fortalecido (sentencia del 02-02-1981) de una manera más amplia la inviolabilidad del principio constitucional del derecho a la defensa reafirmando con toda claridad que el derecho a ser oído debía acatarse y respetarse siempre, cualquiera fuera la naturaleza del proceso, es decir, tanto en sede judicial como en sede administrativa.

²¹ Cfr. Id., 198.

²² Cfr. Id., 197-203.

IV. Vigencia y aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Fueron muchas las tensiones y expectativas que se crearon alrededor de la entrada en vigencia de la *Ley de Procedimientos Administrativos* venezolana. Hay que recordar que hasta ese momento, 01-07-1981, se había mantenido una deuda muy difícil de justificar con la democracia, el Estado de derecho y los venezolanos, en relación a la exigencia constitucional de poner límites a la actuación administrativa.

Esa deuda que había tardado tanto en saldarse y había sido reclamada de forma insistente por juristas, profesores y políticos, fue satisfecha bajo el aplauso de muchos y las críticas de otros; estos últimos consideraban que en el dilatado proceso de elaboración del texto normativo se habían dejado por fuera instituciones esenciales o se les regulaba confusamente²³; no obstante, cada uno reconocía y subrayaba la trascendencia y significación histórica que para el Estado de derecho venezolano implicaba tal acontecimiento legislativo.

BREWER-CARIÁS, que había sido hasta ese momento protagonista directo y fundamental en el difícil recorrido de la elaboración del texto de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, también fue su impulsor y promotor a ultranza con el único objetivo de hacer llegar su contenido a través de publicaciones, foros, conferencias y clases dirigidas fundamentalmente a las administraciones públicas del país. Así, se inauguró un proceso de toma de conciencia por parte de los funcionarios públicos que debían comenzar a asumir la difícil y compleja labor de someterse a la norma previa.

Efectivamente, BREWER-CARIÁS señalaba para aquel momento la trascendencia que la aplicación de esa norma tendría en el establecimiento de los límites del actuar administrativo para buscar garantizar el respeto de los derechos de los particulares así como la incidencia en la eficiencia de la función administrativa; y expresaba que a partir de dicha ley se iría desarrollando una revolución jurídica administrativa en Venezuela, pues su aplicación exigiría un cambio absoluto de mentalidad por parte de la Administración pública que debía dejar de ser arbitraria y discrecional para convertirse en un poder sometido al principio de legalidad que habría de actuar en función de los intereses generales y del respeto de los derechos ciudadanos.

²³ Vid en este sentido, los "Comentarios" de RODRÍGUEZ GARCÍA a la ponencia de BREWER-CARIÁS "La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y el Contencioso administrativo", en *El Procedimiento...*, cit., 255 y ss.

En ese contexto, exponía que la pronta puesta en vigencia de la ley procedimental iría necesariamente acabando con el abuso por parte de la Administración:

Ya no puede ser la Administración prepotente que concede dádivas o favores al particular, quien por su parte, no tiene derechos, ni como reclamarlos y es aplastado a veces vejado por la Administración, sino que esto tendrá necesariamente, que cambiar, lo que plantea la necesidad de un cambio de actitud y 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 garantías²⁴.

En aras precisamente de divulgar el contenido de la ley que se comenta, la Editorial Jurídica Venezolana, publicó en 1981 el primer libro de la llamada *Colección Textos Legislativos*, titulado *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, compuesto por el texto de la propia ley y varios trabajos escritos por los profesores HILDEGARD RONDÓN DE SANSÓ, GUSTAVO URDANETA y BREWER-CARÍAS que explicaban la justificación, contenido e instituciones de la norma.

Este primer título de la *Colección*, atrevo a decirlo, ha sido fundacional y fundamental para estudiosos y estudiantes del Derecho administrativo. En mi caso, no he dejado de leerlo desde mis primeros acercamientos como alumna y sigo recomendando su lectura y análisis a aquellos que hoy en día asisten a las aulas universitarias. Es una guía esencial que, a lo largo de los años, ha tenido que reimprimirse innumerables veces lo que ha permitido que sea complementada con otros artículos y otras leyes promulgadas posteriormente y vinculadas a la organización y funcionamiento de la Administración venezolana.

Volviendo a la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*, no cabe duda de que a raíz de su entrada en vigencia se produjo un cambio copernicano en la manera de entender el ejercicio de la función administrativa de parte de sus ejecutores así como en la posición jurídica que, desde la garantía de sus derechos, comenzaron a tener los ciudadanos en sus relaciones con los órganos y entes administrativos.

Fue un proceso de concientización y aplicación de la norma que transformó en el tiempo el actuar de los funcionarios públicos a través del control que los tribunales contenciosos administrativos ejercieron sobre la constitucionalidad y legalidad de sus actuaciones.

Sería falso e ingenuo sostener que la Administración, a lo largo y ancho del país y desde la vigencia de la ley adjetiva, se acopló inmediata y enteramente a sus disposiciones legales y a sus principios; sin embargo,

²⁴ Brewer-Carías, *Comentarios...*, cit.

sí pienso que es posible afirmar que hoy día funcionarios públicos, abogados, jueces, ciudadanos y estudiosos del Derecho, son conscientes de la obligatoriedad que le es impuesta a la Administración de someter toda su actuación a la Constitución y a la ley. Hay en definitiva un claro entendimiento de las implicaciones del principio de legalidad administrativa, conciencia que parecía imposible imaginar hace casi treinta años.

Sin embargo, ello no significa que en la actualidad la Administración actúe apegada a derecho; efectivamente, a partir de 1999 se interrumpió tanto el proceso de educación democrática de la sociedad venezolana como el fortalecimiento de sus instituciones que, hasta ese momento, se venían desarrollando lentamente y que requerían, como todas las grandes obras, de mayor tiempo para su edificación.

En estos últimos veinte años, a raíz del desmantelamiento continuado y progresivo del Estado de derecho en Venezuela y de todas sus instituciones, el fenómeno que enfrentamos es el de una Administración pública que actúa fuera de la Constitución con total y desfachatado capricho, no obstante la existencia y vigencia de normas llamadas a controlar su funcionamiento y conducta.

Este fenómeno se debe en buena parte a la existencia de un sistema judicial, representado por el Tribunal Supremo de Justicia, que ha venido transformándose en el brazo que materializa la voluntad del Ejecutivo por lo que carece de toda objetividad, imparcialidad y autonomía, dejando de cumplir su verdadero fin que no es otro que el de controlar el poder para garantizar el respeto de los derechos ciudadanos o restituir su ejercicio, en caso de que sean conculcados por la Administración.

A pesar de lo anterior, se sigue enseñando en las universidades cuál es el deber ser del actuar administrativo aun cuando haya pleno conocimiento de que nos encontramos en una etapa oscura en la que el poder devora a sus propios ciudadanos transformándolos en esclavos y súbditos de su arbitrariedad.

Precisamente para realizar esa labor, se considera esencial volver al origen de las instituciones democráticas, darle el valor y el peso específico que tienen; investigar y comprender cuál ha sido el desarrollo y la naturaleza de las mismas, así como el proceso que han tenido que transitar para su surgimiento.

La LOPA que tuvo tantos obstáculos para su aprobación y luego sanción, es de las poquísimas leyes fundacionales del Estado de derecho venezolano que han permanecido intactas en estos veinte años, es decir, que no ha sido derogada ni modificada por el sistema actual que ha tenido como norte transformar, de manera inconstitucional a través de

leyes y decreto leyes, el ordenamiento jurídico venezolano y el modelo de Estado previsto en nuestra Carta Magna.

La larga vigencia de la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* no puede sino ser celebrada y defendida. Ya tiene cuarenta años desde que fuera aprobada por el otrora Congreso y aún permanece intacta, al menos formalmente, como una de las columnas vertebrales del Estado de derecho venezolano. Constituye, en definitiva, una bandera de la democracia de nuestro país aun cuando esa misma democracia y sus actores políticos tardaran tanto en someterse a ella y aun cuando esté siendo vilipendiada por quienes han dirigido la nación en estas últimas dos décadas.

Ahora bien, una vez que se restablezca el Estado de derecho y la institucionalización en nuestro país, partiendo de la premisa de que la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* ha sido y es un hito esencial dentro del Derecho Administrativo en Venezuela, será necesario abordar rigurosamente las discusiones y los planteamientos que se han generado en estos años por los especialistas en la materia, en torno a las eventuales transformaciones a las que debería ser objeto dicha norma para su debida actualización y armonización con los principios generales del Derecho Público y la Constitución vigente. ■