

COMENTARIOS AL PROYECTO DE LEY PARA LA ACELERACIÓN Y OPTIMIZACIÓN DE LOS TRÁMITES Y PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA¹

I. Preliminar. La precaria redacción del texto revela desconocimiento de la materia a regular y carencia de dominio terminológico

Una primera lectura del texto evidencia la carencia de conocimiento sobre el régimen jurídico que regula la actividad administrativa y el procedimiento administrativo. La confusión terminológica entre trámite, procedimiento, norma, práctica; la falta de noción de lo que es un acto administrativo o la ignorancia de lo que implica invocar categorías como “orden público” o “interés general”, son muestra de ello.

Pero además, las reiteradas redundancias en que incurre la propuesta con disposiciones ya vigentes en el ordenamiento jurídico venezolano confirman lo señalado. Y es que los redactores del texto parecen no estar familiarizados con los principios jurídicos de la materia que pretenden regular, al tiempo que desconocen las leyes cuya derogación o suspensión pretenden. Sobre ello se volverá más adelante.

II. El objetivo del proyecto. Eliminar en bloque las leyes que regulan los procedimientos administrativos y sustituirlas por la voluntad arbitraria del Ejecutivo. Su burda inconstitucionalidad

Más allá de las observaciones concretas que se harán, es claro que el objetivo del proyecto no tiene nada que ver con lo que se señala en la exposición de motivos. El verdadero propósito del texto es evidente: **eliminar en bloque el ordenamiento jurídico que regula los diversos procedimientos administrativos**, desde la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, en lo sucesivo LOPA, con sus principios y reglas generales, hasta la providencia o resolución de menor rango que establezca o desarrolle algún detalle procedural. Y luego, generado el vacío, sustituirlo por la voluntad arbitraria del Ejecutivo, específicamente de quien ejerza la presidencia de la República. Basta leer los artículos 7.1 y 8 en su único aparte para comprobarlo.

De acuerdo con tales disposiciones, quien ejerza la presidencia puede “suspender, reducir, suprimir o derogar” procedimientos administrativos, tanto

Elaborado por AMS Abogados – Madrid <https://amsabogados.org>

¹La Asamblea Nacional electa en el 2025 ha anunciado la aprobación del proyecto en primera discusión, pero no ha publicado en su página web su contenido, por lo que se ha trabajado sobre la versión que circula a través de redes sociales. La presentación de estos comentarios no prejuzga ni reconoce la legitimidad del cuerpo deliberante ni sobre la validez de sus actos.

los que están contenidos en leyes orgánicas y ordinarias como los que están detallados en instrumentos normativos de menor rango. Por si fuera poco, si la decisión presidencial afecta las primeras, estas quedarán suspendidas hasta su reforma parlamentaria. Y en la hipótesis de que las decisiones presidenciales incidan sobre actos normativos de rango sublegal, implican la derogación o modificación de éstos.

Mayor claridad es imposible. El propósito del proyecto es la suplantación del régimen del funcionamiento de la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos, comenzando por el de los procedimientos administrativos legalmente pautados y reglamentariamente desarrollados. Y este entramado normativo quedará suplido por la voluntad de quien ejerza la jefatura de Estado y Gobierno, sea por decisión general o en cada caso concreto.

Es pues, ineludible, concluir que la exposición de motivos y el resto del articulado sirven únicamente de precario marco decorativo a estas disposiciones que son el núcleo del texto. Disposiciones que vulneran frontalmente buena parte del sistema constitucional que regula el Estado de Derecho. Principios fundamentales como la separación de ramas del Poder Público, la supremacía constitucional, la jerarquía normativa, la legalidad de la actividad administrativa y la reserva legal quedan sin aplicación.

Y no se está haciendo referencia a la práctica, en la que tales principios fueron progresivamente inobservados desde la misma entrada en vigor la Constitución de 1999. Inobservancia que pasó de ser más o menos disimulada a manifestarse como inocultable a partir de finales de 2015, cuando la pérdida de la mayoría parlamentaria hizo que el Ejecutivo empleara al Tribunal Supremo de Justicia para impedir el funcionamiento de la Asamblea Nacional y vaciar de contenido las competencias de ésta.

Se está en presencia, en cambio, del intento de consagrarse en una ley no un mero refuerzo de un régimen autocrático, sino la sustitución de las bases del sistema constitucional, con su mecanismo de balances y contrapesos, por la voluntad omnímoda de quien ejerza la presidencia de la República. Ello, dado que éste no solo presidirá la Administración Pública en tanto el jefe del Ejecutivo, sino que asumirá la función legislativa en materia de procedimientos administrativos. Mayor contradicción con las bases del derecho público del Estado Constitucional es difícil de encontrar, incluso bajo las flexibilidades del *sui generis* contexto de transición política.

III. Observaciones específicas

1. Un proyecto que no se justifica ni en su exposición de motivos ni en su texto

La lectura de la exposición de motivos evidencia que esta no pasa de generalidades alusivas a hacer más expeditos y oportunos los trámites y procedimientos administrativos, así como a constatar la insuficiencia de la Ley

de Simplificación de Trámites Administrativos (en lo sucesivo LSTA)². De tales vaguedades concluye que se requiere una nueva ley que permita al ejecutivo adoptar medidas urgentes para acelerar y mejorar todas las diligencias administrativas a favor de la ciudadanía.

Claramente, tales afirmaciones no justifican que se decida como remedio el atribuir al Ejecutivo la potestad normativa en materia de procedimientos administrativos, derogando o suspendiendo todo el ordenamiento jurídico vigente en tales asuntos, incluyendo las normas de rango legal. En realidad, nada lo justifica, pero mucho menos invocar una pretendida transformación para hacerlos más expeditos, simples y oportunos, si con ello se violentan las bases del Estado de Derecho y los principios fundamentales del Derecho público.

El asunto se detalla más adelante.

2. El impropio objetivo de “acelerar trámites”

El escaso manejo del léxico jurídico del proyecto se evidencia en la reiterada alusión a “acelerar trámites”, expresión que parece más afín con competencias de velocidad que con la materia de procedimientos administrativos. La propia expresión de “trámite” no es afortunada. El artículo 3 del Decreto 1.423 (LSTA) define al trámite administrativo como las diligencias, actuaciones o gestiones que realizan las personas ante la Administración Pública. ¿Cómo puede una ley destinada a regular la actividad administrativa simplificar la conducta de los particulares? Lo que sí puede procurar es la mejora de la eficiencia y eficacia en la sustanciación de las solicitudes de esos particulares ante la Administración (que es la acepción de trámite que se deriva, por ejemplo, de la LOPA). Lo último se hace mediante los procedimientos administrativos, desde el más simple en el que solo hay que dar una respuesta hasta el más complicado o complejo. Esa imprecisión terminológica producto del desconocimiento de una obviedad lleva más de un cuarto de siglo en el ordenamiento jurídico venezolano, a partir del primer Decreto-Ley que reguló el asunto.³

Pero, en todo caso, el impropriamente plasmado objetivo, que no es otra cosa que el cumplimiento de los principios de economía y celeridad procedimentales, bien conocidos y recogidos en la legislación procedural administrativa venezolana (Arts. 141 de la Constitución, 30 de la LOPA, 5 de la LSTA y 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública, en lo sucesivo

² Decreto 1.423 del 17/11/14 con rango, valor y fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos publicado en la G.O. 40. 549 del 26/11/14.

³ Véase: RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: *La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la simplificación de trámites administrativos*. En: Libro homenaje con ocasión del vigésimo aniversario del curso de Especialización en Derecho Administrativo. FCJP-UCV. TSJ. Caracas, 2002, pp. 408-410.

LOAP), no puede justificar la posibilidad de que el ordenamiento jurídico vigente sea sustituido por decisiones presidenciales.

Es decir, ni la celeridad ni la economía de medios pueden ser usados como sustento para dar una potestad legislativa ilimitada a quien, en un Estado de Derecho, tiene funciones sometidas a la ley, como regla general, y solo en casos excepcionales y expresamente previstos por la Constitución, potestades para dictar o modificar normas de rango legal.

3. Las redundantes, innecesarias y erradas finalidades del proyecto

El artículo 3 del proyecto establece sus finalidades. Los dos primeros apartados son genéricos. El número 1 recoge la usual verborrea grandilocuente de las leyes de los últimos 20 años (contribuir al bienestar y desarrollo del pueblo). El segundo es de tal vaguedad que podría insertarse en cualquier texto legal administrativo (fortalecimiento institucional del Estado para incrementar su eficacia en la protección de los derechos humanos). Ambos apartados sirven para todo y para nada, por lo que son totalmente prescindibles.

El tercero amerita mayor atención. Alude a “superar” los trámites y procedimientos administrativos burocráticos, innecesarios, inútiles, impertinentes o complejos que dificultan cumplir los fines esenciales del Estado y del régimen socioeconómico. Claramente revela que los redactores del texto desconocen qué es y para qué sirven los procedimientos administrativos, al confundir las malas prácticas administrativas con su regulación.

Los procedimientos administrativos se establecen, entre otros fines, para incrementar eficiencia y la eficacia de la actividad administrativa mediante medidas de racionalización de su proceder, disponiendo las circunstancias de tiempo, forma y lugar en que deben verificarse las actuaciones ante y por la administración. A la vez, con el fin de permitir un mejor ejercicio de los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, al instaurar reglas claras de actuación que fijan las potestades administrativas y los deberes y derechos de los particulares frente a aquella. Basta dar un vistazo a las ya citadas leyes venezolanas que establecen las pautas generales de los procedimientos administrativos para comprobarlo. Así pues, luce absurdo dictar una ley para superar los incumplimientos fácticos de las leyes precedentes o las prácticas ilegales que ralentizan y hacen más complejos los procesos con fines de corrupción, como sucede día a día -por ejemplo- en las oficinas de registro público. El problema no son los procedimientos, son los flagelos de ineficacia y corrupción.

No obstante, esa última confusión no parece ser producto únicamente del desconocimiento. Apunta a intentar justificar implícitamente lo que viene después: la de prescindir de tales regulaciones y su suplantarlas por Decretos dictados por el Ejecutivo, que en nada garantizan la supresión de los referidos flagelos.

4. La inútil enumeración de principios del artículo 3

El artículo 3 del proyecto establece, no como principios de la ley, sino de “la aceleración y optimización de los trámites y principios del Estado” los ya contenidos en el artículo 141 de la Constitución y en las leyes ya citadas, salvo el de participación popular. Pero este tampoco es novedoso, dado que la participación es un principio constitucional (artículos 6, 62 y 70) y está recogido, aunque de forma tergiversada en ocasiones, en varias leyes. Por citar solo a dos, en los artículos 10, 22, 90 y 139 al 143 de la LOAP y 6.f y 44 de la LSTA.

Por lo tanto, el dispositivo en cuestión es totalmente prescindible, salvo por el hecho de servir igualmente de marco decorativo a lo realmente relevante y censurable del texto.

5. La igualmente inútil calificación como de orden público e interés general contenida en el artículo 4

El artículo en referencia establece que la aceleración y optimización de los trámites y procedimientos administrativos del Estado son una materia de orden público e interés general. Por lo que “...en consecuencia...” los funcionarios deben actuar de oficio para asegurar la celeridad, simplicidad, eficiencia, eficacia y transparencia de tales trámites y procedimientos.

Es claro que el redactor ignora las implicaciones de emplear tales categorías jurídicas. El orden público se refiere a que las pautas, deberes y derechos que establece un texto normativo sobre una materia que es especialmente relevante en su regulación no puedan ser relajadas por la autonomía de la voluntad. Y el interés general es un concepto jurídico indeterminado pero que se vincula con que una determinada materia o actividad, por su trascendente incidencia en una amplia colectividad, debe ser regulada por el Estado.

Quizá el proyectista confundió –no sería la primera vez– orden público e interés general con utilidad pública e interés social, términos similares en lo fonético pero muy distintos en sus significados y consecuencias. Los últimos determinan que una determinada materia es susceptible de limitaciones en su ejercicio, al punto de que los bienes vinculados con esta pueden ser sometidos a expropiación. La utilidad pública o interés social de una actividad es pues, la *causa expropriandi*, la que justifica la mayor limitación a la propiedad ejercida legítimamente.

Como puede verse, lo anterior tiene poco que ver con el deber que tienen los funcionarios de actuar de oficio en los procedimientos administrativos, deber que se deriva de la fuerza vinculante de los principios del procedimiento administrativo y del carácter predominantemente inquisitivo de este, sin obviar la responsabilidad que deriva del ejercicio de la función pública (art. 141 de la Constitución). Basta leer al respecto los artículos 2, 3, 5, 6, 30, 41, 48, 53 al 56, 62, 69, 79 y 89 de la LOPA. Por consiguiente, el enunciado normativo no solo está

errado en lo conceptual. Es inútil y redundante, excepto para demostrar la ignorancia de sus redactores.

6. Más redundancias sin propósito útil, salvo intentar disimular el objetivo real del proyecto: los artículos 5 y 6

Los artículos 5 y 6, intitulados “Eficacia y eficiencia” y “Buena fe”, respectivamente, nada aportan al contenido del proyecto. El primero alude a que la aceleración y optimización de los trámites y procedimientos deben garantizar que sean claros, sencillos, ágiles, racionales, pertinentes, útiles y de fácil entendimiento, a fin de mejorar “...las relaciones de éstos” (sic) con la Administración Pública. Nada que no esté implícito en los principios de la actividad administrativa ya recogidos en la Constitución y en el resto del ordenamiento jurídico que regula a la Administración y a su funcionamiento y que han sido explicitados en diversas disposiciones legales ya mencionadas.

El segundo, por su parte, se refiere a que los procesos de aceleración y optimización ya referidos deben basarse en el principio de Buena fe de los ciudadanos. Nada novedoso, si se toma en cuenta los artículos 10 de la LOAP Y el Título III, Capítulo II (Presunción de buena fe) de la LSTA, entre otras leyes que ya lo recogen.

Una vez más, parece tratarse de marcos ornamentales, si se quiere, del núcleo del texto que se está analizando.

7. La eliminación del principio de legalidad administrativa a través de los artículos 7 y 8.

La sustancia de la reforma se encuentra en estas normas. Veamos.

7.1. La suspensión, modificación o derogación de procedimientos establecidos en las leyes mediante decreto presidencial. Una clara violación al principio de reserva legal, tanto material como formal

La potestad que le asignan los artículos 7 y 8 del proyecto a quien ejerza la presidencia para modificar y derogar leyes y decretos que regulen procedimientos administrativos, en el caso de las leyes, es manifiestamente inconstitucional. Atenta contra la regla de la reserva legal formal ordinaria y orgánica respectivamente (materias cuya regulación corresponde a normas de rango legal, como lo son la de procedimientos y la limitación de derechos constitucionales de acuerdo con los artículos 156.32, 187.1 y 203 constitucionales). Y vulnera igualmente la reserva legal material (materias no enunciadas en las de reserva legal formal pero que, al ser reguladas por instrumento de rango legal, no son susceptibles de regulación por normas de inferior rango salvo que se

derogue el primero, de acuerdo con el artículo 218 constitucional), y por tanto, contra el principio de legalidad (artículo 137 constitucional). Y en última instancia, contra la separación de Poderes (artículo 136 constitucional).

En términos simples, la disposición comentada implica eliminar la potestad legislativa de la Asamblea Nacional en materia de procedimientos administrativos y reemplazarla íntegramente por la potestad reglamentaria de la Administración (que ya no será reglamentaria sino normativa). La referencia tradicional en nuestras Constituciones de que corresponde al Ejecutivo “reglamentar total o parcialmente las leyes sin alterar su espíritu, propósito y razón” (artículo 236.10 constitucional) queda derogada en este ámbito por una ley y suplantada por “legislar y reglamentar en materia de procedimientos administrativos”. Así de inconstitucional es el verdadero propósito del proyecto, al intentar “derogar” normas constitucionales a través de una ley.

7.2. La ambigua orden de “digitalizar trámites y procedimientos”

Más allá del empleo inadecuado de la expresión “digitalizar” en el artículo 7.1 del proyecto, su lectura integral permite entender que el mandato se destina a transitar de los registros y archivos administrativos en papel a los de formato electrónico. Mandato aplicable a los procedimientos administrativos, ya previsto en el ordenamiento jurídico venezolano, por ejemplo, en los artículos 6.1, 9, 11, 152 y 163 de la LOAP y 45 de la LSTA.

Esa orden, si bien en principio no podría considerarse manifiestamente inconstitucional (como sí lo es la contenida en el apartado inmediatamente previo) puede considerarse riesgosa. Y es que desde hace dos décadas la Administración Pública venezolana viene cumpliendo tal mandato sin reformar el marco normativo correspondiente. El resultado ha sido la implantación masiva de procedimientos administrativos en soporte electrónico que incumplen con los principios constitucionales y legales vulnerando las reglas más elementales de la garantía del Debido Proceso, comenzando por la notificación mediante medios que no garantizan ni su efectiva transmisión ni mucho menos su recepción⁴, o la imposibilidad de acceso al “expediente”.

Así pues, incluir ese mandato legal terminará consolidando esa patológica práctica de sustituir el procedimiento regulado en la LOPA y demás leyes aplicables por procedimientos en soporte electrónico como única vía para relacionarse con la Administración Pública, pero sin clara regulación técnica y jurídica. Disposiciones que se dictan vulnerando a la reserva legal, y muchas ocasiones, por órganos incompetentes por carecer de potestad reglamentaria y sin que se publiquen en la Gaceta Oficial. Y que en su gran mayoría –por no decir

⁴ Véanse al respecto los trabajos de la obra colectiva: BELANDRIA GARCÍA, J.R. (Dir.): *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública*. Con motivo de los 25 años de FUNEDA. CIDEP-FUNEDA. Caracas, 2919, así como: TORREALBA SÁNCHEZ, Miguel Ángel: *Lineamientos a considerar en la regulación de las notificaciones electrónicas en una reforma de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Centésimo décimo aniversario de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales 1915-2025, abril-junio 2025. Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales N° 178. Caracas, 2025, pp. 601-606.

en su totalidad- no permiten a los administrados el ejercicio de sus derechos. Se ha mutado el maltrato presencial en la taquilla por la falta de respuesta o la inaccesibilidad al sistema informático.

Procedimientos diseñados, pues, para súbditos, no para ciudadanos, al punto de que han hecho que la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo Justicia haya tenido que establecer criterios que, incluso para sus complacientes prácticas para con la Administración, rebasan todo límite de lo razonable. Ello, en el sentido de que, para no anularlos, el órgano judicial llega a sostener, en una tesis interpretativa inconstitucional y carente de todo fundamento, que a estos procedimientos no se les aplican las reglas constitucionales consagradas desde hace 45 años en la LOPA⁵.

7.3. La uniformidad o unificación de los procedimientos. Otra violación a la reserva legal que es, además, inconveniente y de imposible cumplimiento

La uniformidad o unificación de trámites y procedimientos administrativos “del Estado” (*rectius*: de la Administración), ordenada sin restricciones ni matizaciones en el artículo 7.4 del proyecto, es otra muestra del desconocimiento de la materia por los redactores del texto. No existe ordenamiento jurídico en el que exista un único procedimiento administrativo para la sustanciación de todos los asuntos en todas las materias, pues la diversidad de ambos aconseja un tratamiento legal que se adapte a las particularidades correspondientes.

Lo que sí existe, también en el ordenamiento jurídico venezolano, es un procedimiento general o marco, que en nuestro caso es el procedimiento ordinario regulado en los artículos 47 al 66 de la LOPA. Procedimiento que, además, en esa ley no se diseña con un alto nivel de detalle, sino más bien se regulan las diversas fases de forma general, dejando la posibilidad de su aplicación para cada caso concreto al órgano administrativo. Lo anterior, siempre y cuando se garantice el ejercicio del debido proceso en forma cabal y no se omitan fases o formalidades esenciales. Ese procedimiento es el aplicable en ausencia de regulación especial, y es además supletorio en caso de vacíos o insuficiencias de las leyes sectoriales.

Por consiguiente, la pretendida unificación es innecesaria, inconveniente y de imposible cumplimiento. Y es que no luce viable pretender tramitar todas las solicitudes de los particulares por un único procedimiento, por las razones ya expuestas y que han determinado que todas las leyes de procedimiento administrativo establezcan un procedimiento ordinario, pero no único. Ello, sin menoscabo de la existencia de procedimientos especiales si las necesidades de cada caso así lo ameritan.

⁵ Véase: SIRA SANTANA, Gabriel: La Administración electrónica en las decisiones de la Sala Político-Administrativa del TSJ (2000-2018). En: BELANDRIA GARCÍA, J.R (Dir.): *Transformación digital, modernización e innovación en la Administración Pública*. Con motivo de los 25 años de FUNEDA. CIDEF-FUNEDA. Caracas, 2919, pp. 383-409.

7.4. La redundante orden de crear “ventanillas únicas”

Más allá de que el establecimiento de “ventanillas únicas” (oficinas de recepción de todo tipo de solicitudes, recursos y documentos) por la Administración Pública que ordena el 7.5 del proyecto no constituye una panacea, se trata de un asunto de detalle instrumental. Por tanto, luce discutible que esté en un texto normativo que pretende establecer únicamente los principios y reglas que guiarán el marco de actuación de la reforma en materia de procedimientos administrativos.

Pero es que el mandato es, además, redundante, porque está pautado en la LSTA, desde su versión original hasta la vigente, que regula la definición, finalidad y clases y funciones de las “ventanillas únicas” (Título III, Capítulo IV, artículos 47 al 51). De tal manera que ya deberían existir, y si no es así, hay que preguntarse si el hecho de que se ordene su creación varias décadas después de su previa regulación hará que ahora sí se instituyan.

7.5. La suspensión “de pleno derecho” de las leyes que regulan procedimientos administrativos. Otra clara violación al principio de legalidad

El artículo 8 en su único aparte establece uno de los mandatos más inconstitucionales e insensatos de todo el texto del proyecto. Dispone que si los Decretos dictados por quien ejerza la presidencia “...se refieren a regulaciones previstas en leyes orgánicas u ordinarias, dichas disposiciones quedarán suspendidas de pleno derecho hasta que sean reformadas por la Asamblea Nacional”.

Valga remitir a lo señalado en los epígrafes II y 7.1 y solo añadir un par de precisiones. El que el dispositivo legal no señale expresamente que los decretos presidenciales derogan las leyes no le resta inconstitucionalidad a lo que pauta. De hecho, su enrevesada consecuencia muestra que se trata de un vano intento de disimulo. Pretender “suspender” la vigencia de una norma de rango legal por una sublegal es igual de inconstitucional que intentar derogarla por esta vía, dado que ambos supuestos vulneran frontalmente el principio del orden jerárquico de las fuentes, establecido para el caso de las leyes en el artículo 218 constitucional⁶.

Tampoco puede entenderse que hay una aplicación “preferente” del decreto sobre la ley, por la misma razón. Una norma sublegal no puede prevalecer frente a otra legal, dado que esta última tiene más rango y por tanto tiene “fuerza de ley”⁷ y dirige y limita el alcance de aquella, tal como lo establece

⁶ Véase PEÑA SOLÍS, José: *Las fuentes del Derecho en el marco de la Constitución de 1999*. FUNEDA. Caracas, 2009, pp.87-149.

⁷ Véase: PEÑA SOLÍS, José: *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo I. CIDEP. Caracas, 2021, pp. 176-179.

la Constitución y lo desarrolla en el ámbito del procedimiento administrativo el artículo 13 de la LOPA⁸.

En resumen, al vulnerar el orden jerárquico de las fuentes normativas, que es otra derivación del principio de legalidad, de la regla de la reserva legal, y en última instancia, del principio de separación de poderes, el dispositivo legal es no solo inconstitucional por contravenir un precepto de la Carta Magna, sino también contrario a los principios básicos del Derecho Público que sustentan al Estado de Derecho.

8. Una Comisión Presidencial que será más inútil que lo usual

El artículo 8 del proyecto ordena crear la Comisión Presidencial consultiva para la aceleración y optimización de los trámites y procedimientos del Estado (confundiendo este último con la Administración Pública). Tendrá por objeto evaluar y proponer al presidente las medidas a adoptar en la materia. Estará presidida por el mismo Presidente (la redundancia hasta gramatical luce inevitable), e integrada por el Vicepresidente Ejecutivo (cargo que hasta ahora parece vacante) y los vicepresidentes sectoriales de la Administración Pública Nacional. Contará con una Secretaría Técnica que designará el presidente, como era de esperar.

Por su integración, es de suponer que no se trata de un órgano consultivo técnico, a pesar de sus funciones. No se encarga a expertos dedicarse a un propósito, se les asignan tareas genéricas adicionales a altos jerarcas de la Administración Pública. Por si fuera poco, quien preside el órgano es el máximo jerarca de la Administración y del Ejecutivo. Se tratará más bien, en el mejor de los casos y si es que llega a funcionar, de un órgano ejecutivo de lo que se ordene.

9. El también redundante mandato de participación y consulta popular llamado a no cumplirse por lo genérico de sus términos

De acuerdo con el artículo 10 del Proyecto, la Comisión que se ordena crear en el dispositivo previo, para el ejercicio de sus funciones, desarrollará medios de consulta y participación popular a los fines de conocer las opiniones y necesidades “del pueblo”, así como de los sectores sociales, culturales y económicos interesados (en la concepción de los redactores, el pueblo parece ser algo distinto a la ciudadanía o a la comunidad, o al menos a cierto sectores de esta).

El reiterativo mandato, dado que la participación es un principio constitucional recogido en la Constitución y desarrollado en diversas leyes, como ya se vio, por lo genérico en que está consagrado será muy probablemente otro espejismo. Esto, salvo que sirva como vehículo propagandístico para remediar consultas “a las bases” supuestamente afines a quienes ejercen el poder.

⁸ Véase por todos: *Ibidem*, pp. 474-488.

IV. Consideración final. El verdadero objetivo del proyecto es regresar a la Administración Pública venezolana –mediante una ley- a una etapa previa al Estado Constitucional de Derecho y sin lograr nada de lo que formalmente se propone, sino más bien todo lo contrario

Lo realmente importante del proyecto presentado puede resumirse en estos términos: Este dispone que, quien ejerza la presidencia de la República podrá dictar decretos que modifiquen o deroguen las leyes y reglamentos que regulan los procedimientos administrativos. En el caso de las leyes, la decisión presidencial suspenderá su vigencia hasta que sean reformadas por la Asamblea Nacional.

La vulneración no solo de preceptos constitucionales fundamentales, sino a los principios básicos del derecho público que regulan al Estado de Derecho es evidente, incluso burda. Tanto que convierte a quien ejerza la presidencia en el legislador en materia de procedimientos administrativos, y probablemente, también de la actividad administrativa. Es decir, la separación de poderes y el sistema de pesos y contrapesos, que es pilar básico del Estado de Derecho, desparece en estas áreas tan trascendentales.

Además, el proyecto bajo análisis, en caso de aprobarse en estos términos, será un retroceso de probablemente más de un siglo en la evolución del Estado Constitucional. Ello, dado que la doctrina del Derecho Público concluye que la proceduralización de las funciones del Estado, no solo como técnica de limitación del Poder, sino también de racionalización de éste, se inicia en el siglo XIX y entra en auge con la entrada en vigencia de las leyes de procedimiento administrativo de fines de ese siglo⁹. E incluso continúa durante todo el siglo XX y se extiende hasta la actualidad.

Sustituir esa proceduralización, que en el caso venezolano se sustenta en las leyes que se dictan a partir del último cuarto del siglo pasado, por la voluntad omnímoda del Ejecutivo, no solo es inconstitucional, es un desatino. De allí que, puede sostenerse que el intento de retroceder pretende alcanzar épocas absolutistas casi desconocidas y que se creían superadas por remotas¹⁰, precisamente cuando el momento histórico está reclamando un cambio de ruta hacia la democracia y se cree que ya ha iniciado una transición en ese sentido.

⁹ MOLES CAUBET, Antonio: *Vicisitudes del procedimiento administrativo venezolano*. En: Estudios de Derecho Público. UCV. Caracas, 1997, pp. 349-354.

¹⁰ En el caso venezolano, si bien es claro que los principios del Estado de Derecho proclamados desde el inicio de la vida republicana solo tuvieron cierto margen de aplicación en algunos períodos del siglo XX, el retroceso que propone el proyecto no parece tener límites. Y ello, pues incluso durante la época en que el país era una provincia del imperio español, si bien no existía el marco ideológico, político y jurídico que adopta la civilización occidental a partir de las revoluciones liberales de fines del siglo XVIII y principios del XIX, el poder real se distribuía entre diversas instituciones, instancias y estamentos. Al punto de que ni el Capitán General de Venezuela ni la Real Audiencia de Caracas tuvieron tal poder. Para empezar, porque el marco normativo para el imperio ultramarino no podía ser formalmente soslayado salvo en contadas excepciones. Y en segundo término, porque el poder –incluyendo el normativo- lo compartían entre sí y con otras instituciones. Véase al respecto: POLANCO ALCÁNTARA, Tomás: *Las Reales Audiencias en las provincias americanas de España*. Editorial Mapfre. Madrid, 1992.

Pero hay otro asunto de índole práctica igualmente importante. ¿Es que acaso la ineficacia, incompetencia y corrupción que aqueja en general al pésimo funcionamiento de la Administración Pública venezolana es consecuencia de su actual marco normativo?, ¿A partir de qué evidencias se concluye que la solución para el actual estado de postración de los órganos y entes administrativos consiste en eliminar el ordenamiento jurídico construido a lo largo de medio siglo o más y reemplazarlo por una voluntad personal, pensando que así se logrará el ansiado propósito de lograr la celeridad, eficacia y eficiencia procedimental?

No se considera el fin de la carrera funcional basada en el ingreso y ascenso por méritos y su reemplazo por una concepción exclusivamente clientelar sustentada en la “teoría del botín”. Tampoco el daño que produjo asignar los cargos en función de lealtades partidistas, grupales o personales por encima de la capacitación y la trayectoria. Y menos, que buena parte del atractivo que actualmente puede tener el ejercicio de la función pública ante un salario irrisorio y beneficios laborales inexistentes se sustenta en la posibilidad de beneficiarse del tráfico de influencias y demás formas de corrupción. En su lugar, se pretende convencer de que el derrumbe de la Administración Pública podrá revertirse, así como mejorar su funcionamiento, bastando modificar radicalmente -en realidad desmantelando- el marco legal. Lo anterior, aunque la propia exposición de motivos del proyecto admite que los previos cambios legislativos no produjeron mayor efecto. Una vez más, resalta que todo el proyecto no es más que un burdo e inconstitucional instrumento destinado a otorgarle ilimitadas potestades legislativas al Ejecutivo en materias reservadas al Parlamento.

En el resto del mundo occidental, incluyendo a la comunidad iberoamericana, se apuesta por la proceduralización de la actividad administrativa, no como panacea, sino como herramienta de apoyo para optimizar progresivamente a esta así como al funcionamiento de los procedimientos administrativos. Mientras, este proyecto ofrece como solución convertir, ya no de hecho como lo es, sino ahora también en lo jurídico-formal, al gobierno venezolano en todo lo contrario. A saber, en un despotismo al estilo de una satrapía oriental, cuyo funcionamiento, en materia de procedimientos administrativos se resumiría en la máxima: la ley es lo que place al monarca.

En la realidad, esa premisa es la que comenzó a instaurarse en este siglo y se consolidó hace aproximadamente una década, en cuanto a que la ley es la voluntad de quienes detentan el poder, más allá del contraste con el marco normativo. Ahora lo que lograría con este proyecto sería formalizar ese estado de cosas.

Bajo esta perspectiva, ¿Es dable pensar que con eso se lograrán mejoras en el funcionamiento de la Administración Pública? La experiencia mundial está abrumadoramente en contra. El buen desempeño de las instituciones del Estado, y por tanto de la Administración Pública, con arreglo a sus cometidos constitucionales, es correlativo a los niveles de respeto a unas reglas claras que ponen límites a las potestades administrativas frente a los derechos de los particulares. Por eso el contraste en general entre los resultados del actuar de las

Administraciones Pùblicas de las democracias avanzadas con las de las autocracias.

Así pues, regresando al caso bajo análisis, de aprobarse el proyecto, solo se beneficiarán, aún más si cabe, los allegados al círculo del poder. Entretanto, los venezolanos -y cualquier particular que deba relacionarse con quienes gobiernan, incluyendo los inversionistas extranjeros- seguirán padeciendo una Administración con mentalidad y jerarcas mayoritariamente autoritarios, arbitrarios, ineficientes, corruptos, impredecibles y totalmente alejados de su deber de servir a la ciudadanía. Y ahora, además, aparentemente protegidos por el manto de impunidad que les concedería el proyecto bajo análisis. Es aparente porque las violaciones a la Constitución no pueden ampararse en las leyes.