

IV

APLICACIÓN DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS (LOPA) A LAS RELACIONES QUE SE PRODUCEN ENTRE EL EJECUTIVO MUNICIPAL Y EL CONCEJO MUNICIPAL. LA COLABORACIÓN QUE EXISTE ENTRE AMBOS PODERES

Para una cabal comprensión de la información suministrada se considera conveniente dividir el presente escrito en cinco particulares: el primero de ellos referido al ámbito de aplicación general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; el segundo relacionado con el ámbito de aplicación organizativo de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; el tercero referido al ámbito de aplicación sustantivo de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; el cuarto concerniente al principio de colaboración de poderes y su aplicación entre el Ejecutivo y Legislativo Municipal; y el quinto las conclusiones.

1. **Ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**

La Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, expresamente estipula en el artículo primero su ámbito de aplicación, en los siguientes términos:

«La Administración Pública Nacional y Administración Pública Descentralizada, integradas en la forma prevista en sus respectivas leyes orgánicas, ajustarán su actividad a las prescripciones de la presente ley.

La administraciones Estadales y Municipales, la Contraloría General de la República y la Fiscalía General de la República, ajustarán igualmente sus actividades a la presente ley, en cuanto sea aplicable».

De lo expuesto se deriva que el ámbito de aplicación de la Ley en comento, puede enfocarse bajo dos ángulos: por una parte, el ámbito organizativo de aplicación, es decir, a cuáles órganos se aplica la Ley; y por la otra, un ámbito sustantivo de aplicación, es decir, a

cuáles procedimientos se aplica, con lo cual se pretende determinar si es que se aplica a todos los procedimientos que en esos órganos se realizan o sólo a un grupo determinado.

Ello así, resulta imprescindible realizar algunas referencias en torno al ámbito organizativo de aplicación, lo cual se realiza en los siguientes términos.

2. Ámbito organizativo de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

En lo que respecta al ámbito de aplicación organizativo, del artículo transcrito, sólo interesa destacar a los efectos de esta opinión, que por disposición expresa de la Ley la misma aplica a las Administraciones Municipales (lo cual abarca al ejecutivo y legislativo) y en consecuencia, éstas deben ajustar sus actividades al contenido de la Ley.

En cuanto al punto, resulta interesante mencionar lo expuesto por el Dr. Allan R. Brewer-Carías en el libro *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria*, página 23 en lo adelante, en virtud de señalar que la aplicación directa de Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a los Municipios es inconstitucional por cuanto ello sería violatorio del principio de autonomía territorial y política.

De hecho vale la pena transcribir lo mencionado por el autor con respecto al particular, a saber:

«La Ley, hemos dicho, incurre en una incorrección, pues coloca dentro de un mismo conjunto a la Contraloría y a la Fiscalía General de la República junto con los Estados y los Municipios cuando, en realidad, son de naturaleza absolutamente distinta.

Los Estados y Municipios son entidades políticos-territoriales, con autonomía territorial derivada del esquema de descentralización política que el federalismo venezolano establece, tal como surge de la propia Constitución. Por tanto, al ser entes autónomos territorialmente conforme al texto fundamental, la Ley Orgánica no debería aplicarse directamente a los Estados y Municipios, ya que

es la propia Constitución la que establece qué Leyes Nacionales pueden aplicarse directamente a esas entidades.

Esa regulación que hace la Ley Orgánica (...) es de dudosa constitucionalidad, ya que una Ley Nacional, salvo en aquellos casos expresamente previstos en la Constitución, no puede aplicarse directamente a los Estados y Municipios, porque esto implicaría una violación a la autonomía territorial y política de estas entidades, dentro de nuestro sistema federal y municipal. La Constitución prevé expresamente los casos en los cuales una Ley Nacional puede aplicarse directamente a los Estados y Municipios (...) pero la Constitución no dice, en absoluto, nada respecto a que una Ley Nacional concerniente a la actividad administrativa, a los procedimientos administrativos, puede aplicarse a los Estados y Municipios (...) Los Estados tendrían que dictar sus leyes de procedimiento Administrativo como lo ha hecho el Estado Yaracuy, cuya Ley de Procedimientos Administrativos entró en vigencia el 1.º de enero de 1982; y lo mismo tendrán que hacer los Municipios, mediante Ordenanzas, como ha sucedido en el Distrito Federal en 1982».

Asimismo, el autor en comento concluye mencionando que una regulación de los procedimientos administrativos como la establecida en la Ley Nacional, es necesaria para los Municipios, pero que en todo caso, frente a lo dispuesto en el texto constitucional, **«la aplicabilidad tendría que ser sólo en materia de principios»**, pues los Municipios deben dictar sus propios procedimientos administrativos a través de sus Ordenanzas.

No obstante, vale la pena mencionar que hasta la fecha ni la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ha declarado la nulidad de la norma ni ningún tribunal ha desaplicado la misma; de lo cual se deriva que vista la vigencia de la norma, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos es aplicable a los órganos que integran a la Administración Municipal, incluidos sus órganos ejecutivos y legislativos, visto lo cual interesa enfatizar que en el artículo 1.º de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en referencia la ley claramente estipula que la administración municipal deberá ajustarse a las normas en ella contenidas, **«en cuando le sea aplicable»**.

De lo anterior se deriva, por interpretación en contrario que existen normas que efectivamente no se deben aplicar a los procedimientos o relaciones llevados por las administraciones municipales, lo cual se encuentra plenamente justificado, por cuanto existen procedimientos especiales regulados en leyes especiales, sean nacionales o municipales; y, regulación de procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado que se encuentran exceptuados del ámbito de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, por lo cual, resulta imprescindible proceder a estudiar el ámbito sustantivo de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

3. **Ámbito sustantivo de aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos**

En cuanto a éste ámbito, y a los fines de su determinación, nos debemos preguntar ¿Se aplica la Ley a todos los procedimientos que se desarrollan en los procedimientos llevados entre el legislativo y ejecutivo municipal?

Al respecto, y por esclarecedor se considera pertinente citar lo mencionado por la Profesora Hildegard Rondón de Sansó, en el libro *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y Legislación Complementaria*, página 60 en lo adelante, en virtud de señalar en lo que respecta a la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos a las Administraciones Municipales, lo siguiente:

«La redacción poco feliz de éste artículo plantea dudas sobre la aplicación de la norma. La interpretación más lógica es la de considerar que para la Administración Nacional, la Ley es de aplicación principal y obligatoria; **en cuanto que para las Administraciones estatales y municipales; Contraloría y Fiscalía; se aplica sólo supletoriamente**».

De ello se deriva pues, que de acuerdo con lo dispuesto por la profesora en comentario, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se aplicaría a los procedimientos llevados entre el ejecutivo y legislativo municipal, sólo en caso de falta de disposición principal expresa que involucre a dichos órganos, ello, en razón de la coletilla

encontrada en el artículo primero referida a «en cuanto le sea aplicable».

De igual forma, el artículo 47 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos expresamente estipula que *«Los procedimientos administrativos contenidos en leyes especiales se aplicarán con preferencia al procedimiento ordinario previsto en este capítulo en las materias que constituyan la especialidad»*.

En cuanto a dicho artículo, señala el referido autor Allan Brewer-Carías, lo siguiente:

«Ante todo se observa que el artículo 47 está ubicado en el Capítulo I del Título III de la Ley. El Capítulo I se refiere al procedimiento ordinario, por lo que la remisión a leyes especiales no se aplicaría a lo regulado en los capítulos siguientes: procedimiento sumario (II); procedimiento en casos de prescripción (III); publicación y notificación de los actos administrativos (IV); y ejecución de los actos administrativos (V) (...) Lo mismo debe advertirse respecto a la regulación que establece la Ley Orgánica en el Título IV sobre la revisión de los actos administrativos y especialmente, respecto de los recursos administrativos (...) Por lo tanto, las normas sobre recursos administrativos establecidos en la Ley Orgánica privarían sobre cualesquiera otras previstas en leyes especiales (...).

De lo anterior se deduce, con claridad y en el mismo sentido que la profesora Hildegard Rondón, que los procedimientos a los cuales se les aplica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos son aquellos que no se rijan por leyes especiales, por cuanto éstas se aplicarían con preferencia a la Ley Orgánica.

No obstante, valga mencionar que conforme a lo señalado por el autor tantas veces referido *«no basta con determinar esos procedimientos especiales, sino que luego deben determinarse, las regulaciones que constituyan indubitadamente materias que ameritan un tratamiento especial al procedimiento general de la Ley»*.

De lo cual se desprende y resulta lógico, que a los fines de establecer qué procedimientos se rigen por la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, resulta insuficiente determinar cuáles son

las leyes especiales que regulan procedimientos especiales; por cuanto de hecho existen procedimientos especiales previstos en Reglamentos, algunos de los cuáles se ejecutan por mandato legal y existen determinadas situaciones, en las cuáles la aplicación de los procedimientos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos resultaría inconveniente o violatoria de otra disposición de rango legal o constitucional.

De resto, vale agregar que no pueden establecerse reglas generales absolutas por cuanto podría decirse, por ejemplo, que un determinado procedimiento establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos no se aplica para una determinada situación, pero que sí aplican los principios contenidos en la mencionada Ley.

4. Principio de colaboración de Poderes

El principio de colaboración de Poderes se encuentra estipulado en el artículo 136 de nuestra Constitución, el cual expresamente dispone:

«El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado».

De dicho artículo se evidencia, con meridiana claridad, que por mandato expreso de nuestra norma suprema, los órganos que integran el Poder Público colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado, lo cual de acuerdo a la doctrina patria se resume en: (i) respetar el ejercicio legítimo de las competencias, (ii) Ponderar, en ejercicio de las competencias propias, la totalidad de los intereses públicos implicados; (iii) Facilitar a las otras administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias; y (iv) Prestar, en el ámbito propio, la cooperación y asistencia que las otras administraciones pudieran requerir para el ejercicio de sus competencias.

En cuanto al principio *in comento* la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, señaló en sentencia de fecha 07 de julio de 2005, caso: Conrado Pérez Briceño y otros; lo siguiente:

«En efecto, la colaboración implica una ayuda para ejercer las competencias propias de cada órgano, en el entendido de que en muchas ocasiones los diferentes cuerpos estatales no se bastan a sí mismos, sino que requieren información que reposa en otras dependencias o recursos también asignados a otros. La colaboración, además, implica el deber de no obstaculizar las actuaciones ajenas, sino que, por el contrario, toda la actuación estatal esté orientada a un mismo fin: cumplir con los cometidos fijados por la Constitución para el conjunto del aparato público. Los órganos son distintos, por lo que son distintos también los medios, pero los fines sí son comunes y en ellos reposa el deber de colaboración.

Por tanto, es evidente que el Tribunal Supremo de Justicia debe colaborar con la Asamblea Nacional, y viceversa, pero no de forma que uno sustituya al otro, salvo que por excepción la propia Carta Magna lo permita, como mecanismo para resolver una situación concreta. La colaboración interorgánica presupone la separación de los órganos en el ejercicio del poder público. Colaboran precisamente porque tienen funciones distintas y, uniendo esfuerzos, pueden asegurarse los fines estatales».

De lo expuesto, no puede sino concluirse que con independencia del procedimiento aplicable en cada caso particular y de la Ley por la cual ha de regirse el mismo, el principio de colaboración de Poderes es un mandato constitucional y legal que esta dirigido a todos los órganos y entes integrantes de la Administración Pública Nacional, Estatal y Municipal, al cual deben someterse.

5. Conclusiones

1. El ámbito de aplicación de la Ley en comento, puede enfocarse bajo dos ángulos: por una parte, el ámbito organizativo de aplicación, es decir, a cuáles órganos se aplica la Ley; y por la otra, un ámbito sustantivo de aplicación, es decir, a cuáles procedimientos se aplica.

2. En lo que respecta al ámbito de aplicación organizativo, el artículo primero de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, expresamente dispone que la misma aplica a las Administraciones Municipales y en consecuencia, éstas deben ajustar sus actividades al contenido de la Ley.
3. En cuanto al ámbito sustantivo de aplicación, se tiene que en principio se aplican las normas de Procedimiento sancionadas por la Administración Municipal, y en caso de inexistencia de las mismas se aplica la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos; con excepción para ambos casos, de los procedimientos previstos en leyes especiales y los procedimientos concernientes a la seguridad y defensa del Estado. No obstante, existen particularidades en algunos procedimientos que hacen imposible la aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos aunque no exista una norma especial que regula un procedimiento especial o no nos encontremos frente a un procedimiento concerniente a la seguridad y defensa del Estado.
4. Por lo anterior se debe concluir que no es posible afirmar que es la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos la ley que regirá con exclusividad las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo debido a la diferente naturaleza de los asuntos comunes, pues se trata de un problema que debe atender a la particularidad de cada caso y que tiene que ser determinado en cada organismo previo al análisis detallado del ordenamiento legal.
5. Con independencia del procedimiento aplicable en cada caso particular y de la Ley por la cual ha de regirse el mismo, el principio de colaboración de Poderes es un mandato constitucional y legal que está dirigido a todos los órganos y entes integrantes de la Administración Pública, al cual deben someterse.

REFERENCIA: Criterio sentado por la Sindicatura Municipal en dictamen de fecha 20 de julio de 2010.