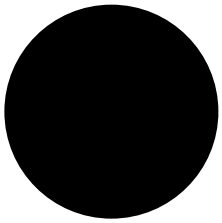
Participación Ciudadana en la Actividad Normativa de la Administración. María Amparo Grau



Escrito por: María Amparo Grau

- Imprimir Documento

PUBLICACIÓN RECIENTE

Participación Ciudadana en la Actividad Normativa de la Administración

María Amparo Grau

Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.

Ex Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

Sumario:

I.- Introducción.

1.- La actividad normativa de la Administración:

1.1 De primer grado.

1.2 De segundo grado.

2.- La participación ciudadana.

Participación Ciudadana en la Actividad Normativa de la Administración

María Amparo Grau

Profesora de Derecho Administrativo en la Universidad Católica Andrés Bello y Central de Venezuela.

Ex Presidente de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo

Sumario:

I.- Introducción.

1.- La actividad normativa de la Administración:

1.1 De primer grado.

1.2 De segundo grado.

2.- La participación ciudadana.

I.- Introducción.-

Siendo que desde los albores mismos de la implantación del estado de derecho quedó en manos de la Administración una actividad normativa, el que sea tan reciente el tema de la participación ciudadana en este tipo de actuación pública, impone una reflexión. ¿Por qué es hasta este momento cuando el legislador establece la participación como un elemento necesario para el procedimiento de formación de los actos normativos de la Administración?.

Si bien el principio de la separación de los poderes presupuesta que la Administración Pública realiza una actividad de ejecución del ordenamiento jurídico y no productor de éste, lo cual es parcela del órgano de legislación, desde siempre, podría decirse, se ha reconocido o admitido que esta radical separación funcional no es real ni conveniente, pues razones de interés público han justificado potestades normativas de la Administración.

El ejemplo Francés resulta sin duda emblemático, pues en este país en el que los postulados revolucionarios de 1789 impusieron que se acogiera un principio de separación de poderes de forma que negaba toda potestad normativa de la Administración se pasó sin embargo de manera casi inmediata a su reconocimiento [1] y hoy, incluso, el modelo francés se proclama como un sistema en el que se da preponderancia al rol del reglamento frente al de la ley.

Santamaría Pastor enseña como en España el fenómeno histórico es similar, no en cuanto a la preponderancia reglamentaria, más si en lo que refiere a la recuperación del papel normativo de la Administración previamente negado por virtud de la implantación del sistema constitucional que dio origen al Estado de derecho, fundando en el principio de separación de poderes. Indica el referido autor como en 1811 las Cortes de Cádiz aprobaron un Reglamento que prohibía al Poder Ejecutivo ejercer cualquier potestad normativa, pero sólo un año más tarde se admitió la potestad reglamentaria de éste para la ejecución de leyes

Sin embargo, aun cuando se reconocían desde entonces facultades normativas a la Administración, la verdad es que el ordenamiento jurídico no preveía la participación de la comunidad en esta actividad. Ni siquiera se había dedicado el legislador, así como tampoco la doctrina y jurisprudencia a regular o

destacar la importancia del procedimiento para este tipo de actividad.

Si bien el procedimiento, trámite para la ejecución de las funciones estatales, ha sido objeto del principio de legalidad, tanto como la actividad misma, y de allí que exista un procedimiento para la elaboración de las leyes, uno para la producción de las sentencias y uno para la emisión de los actos de la Administración, la verdad es que aquellos de carácter normativo no encontraban entre nosotros prácticamente ninguna regulación.

La producción de actos jurídicos presuponen el cumplimiento de una secuencia de actos previos. Como señala Araujo Juárez "Toda la secuencia o serie de actos que se desenvuelven progresivamente en cumplimiento de una función jurídica estatal, quedarían englobados dentro del concepto genérico de procedimiento jurídico."[2][2]

Ciertamente, el ejercicio de las funciones estadales se concreta en la producción de actos jurídicos, y estos actos presuponen una tramitación previa que se encuadra del concepto procedimiento, como elemento condicionante de la producción de los actos jurídicos.

Así, el ejercicio de la función legislativa, contempla un procedimiento, en el caso del nivel nacional, en el propio texto Constitucional, o en otras normas de menor jerarquía como ocurre para los niveles locales. En la actividad judicial son fundamentales y abundantes las normas de procedimiento, tanto que se contemplan en Códigos procesales por materia.

Sin embargo en el nivel ejecutivo, debe decirse que hasta la reciente promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública no había ninguna norma que regulara con carácter general el procedimiento a seguir por la Administración respecto de sus distintas posibilidades de normación.

Ni para la iniciativa legislativa, ni para los decretos leyes, más tampoco para los casos de actividad normativa de segundo grado se contemplaban normas de procedimiento.

De hecho, en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, ninguna norma se refiere al trámite que debe realizarse para la producción del acto normativo; dicha Ley abarca exclusivamente el acto de efectos particulares, general o individual.

El porqué de esta situación encuentra explicación en dos circunstancias, por lo que se refiere a la ausencia de la participación, la justificación creemos es el carácter excepcional y técnico de la potestad normativa de la Administración; en lo relativo a la ausencia de procedimiento quizá la discusión doctrinaria reglamento-acto administrativo, llevó a su exclusión total en la regulación de una ley de procedimientos cuyo ámbito objetivo de aplicación es, precisamente, el acto administrativo, tal y como se refiere en el artículo 7 de la misma

Ciertamente, la justificación para admitir potestades normativas de la Administración, en el caso de normas de primer o con rango de ley, era la urgencia o estado de necesidad, situaciones en las que la participación, evidentemente se contrapondría con la rapidez exigida para atender debidamente estas circunstancias de excepción.

En el caso de las actividades normativas de segundo grado, la justificación de la inexistencia de procedimiento se hallaba, probablemente, en que el fundamento para la actividad normativa de la Administración, era, precisamente, y entre otros, la formalidad y lentitud que los procedimientos imprimían a la actividad normativa del parlamento. También el carácter altamente técnico de estas regulaciones procuraban justificación para la inexistencia de un trámite legislado.

El crecimiento de la actividad normativa de la Administración, tanto en lo cuantitativo como en lo cualitativo, ha urgido un cambio de esta postura, y exigido la regulación de normas de procedimiento, en palabras del profesor español Santamaría, por tres razones:

1.- la necesidad de implantar un mayor grado de conciencia y reflexividad en la producción reglamentaria, cuya importancia es inversamente proporcional a su calidad;

2.- La exigencia de facilitar la participación interna de las estructuras administrativas en la elaboración del reglamento; lo cual, agregamos nosotros, garantiza en verdad el aspecto técnico de las regulaciones, y

3.- La exigencia democrática de la participación externa de los eventuales destinatarios de sus preceptos.

De otra parte hemos señalado que la dicotomía acto-administrativo acto normativo, puede en efecto explicar la ausencia de regulación de un procedimiento para que la Administración dicte normas, en la Ley de la materia, pues sólo la consideración de que el acto normativo es administrativo habría implicado su regulación en dicho texto, lo cual no se hizo.

Como dice Santamaría Pastor, la distinción entre estos conceptos –acto administrativo-reglamento- no sólo es una cuestión de alto porte teórico sino de gran relevancia práctica y enseña que una las disparidades más importantes es, precisamente, que la elaboración de reglamentos está sometida a un procedimiento específico.[3]

La inexistencia de un procedimiento general para estos casos imperó durante mucho tiempo, es sólo recientemente, con la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública que se establece una norma para regular el trámite que debe cumplir la Administración en el ejercicio de su potestad normativa.

La participación ciudadana, ha sido en Venezuela, sin duda fundamental, para obligar al legislador a regular un procedimiento para estos supuestos, pero en

ella no se agota la regulación del trámite que debe cumplirse para la producción normativa.

Sin embargo estas razones que pueden aducirse para que no haya existido con anterioridad regulación de los procedimientos para dictar actos normativos por parte de la Administración ni la inclusión de la participación como uno de sus aspectos, han quedado hoy día desvirtuadas.

En la materia de normas de rango legal, no es, como se verá, la excepcionalidad el único elemento que priva para establecer los supuestos en que ellas proceden. En materia reglamentaria, la actividad de la Administración, si bien técnica, es cada vez mayor, y en algunos casos no se limita a desarrollar la norma legal pero tampoco es cierto que los administrados a que ellas se dirigen carezcan del conocimiento técnico, antes bien, en muchas materias, lo poseen a cabalidad, pudiendo convertirse en excelentes coadyuvantes de la Administración en la elaboración de normas que van a regir el sector en el que éstos se desenvuelven.

Veamos a continuación cuáles son los ámbitos en que se desarrolla la actividad normativa de la Administración, luego nos referiremos a la participación y concluiremos con un breve referencia a la aplicabilidad de un principio que resulta fundamental en la actividad administrativa en general, pero que en particular condiciona el éxito de esta nueva filosofía de la participación como un elemento necesario para la formación de normas por parte de la Administración, este es, el principio de la buena fe.

Leer más

Imprimir o guardar documento

Suscríbete a nuestro reporte legal.