

Principios que rigen la actividad administrativa venezolana

Por Ramón Andrés Salas Flores

1.- Administración pública

En un sentido lato, la Administración puede ser definida como la regulación de los asuntos públicos o privados según el principio de utilidad. Para el campo de la actuación estatal, tal y como recoge la doctrina, la Administración es, en esencia un ejercicio de poder; por ello, la norma rectora de la Administración Pública es el principio de utilidad y la voluntad de lograr resultados prácticos mediante la aplicación de los medios más eficaces; es por ello que para los sistemas totalitarios, la Administración Pública no limitada por el derecho es puro imperio de poder, y en consecuencia un Estado puramente administrativo, tiende a borrar la diferencia entre poder y derecho y hacer así nula y carente de sentido la noción de derecho, si el principio que va a regir por encima de un cuerpo determinado de normas se sustituye por la discrecionalidad funcional, por lo que una comunidad que deje de percibir la diferencia entre regulaciones administrativas y jurídicas, puede perder fácilmente su libertad y su derecho, aun sin darse cuenta de ello.

Para una mayor ahondamiento a lo que antecede, en su ponencia denominada "*Responsabilidad Patrimonial de la Administración*" en los XXV Cursos de Especialización en Derecho efectuados en la Universidad de Salamanca el 17-06-2009, el Dr. LUIS MARTÍN REBOLLO señaló que

La Administración es el Estado que actúa (entendiendo por Estado una acepción amplia omnicompreensiva de todos los servicios públicos), que interviene en aplicación de la ley, por cuanto la Administración sólo puede hacer lo que le permite la ley; de allí se deriva el deber de motivar su actuación; la administración actúa, interviene en la vida social y económica¹ (vigila, inspecciona, autoriza, prohíbe, concede, sanciona, presta servicios, etc); eso la diferencia de los particulares que tienen libertad y por tanto pueden hacer todo lo que la ley no prohíba.

En concordancia con lo que antecede, el concepto de función estatal ha venido a reemplazar o perfeccionar la teoría de la división de poderes (que en el caso venezolano a partir de 1999 se dividen en: Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Electoral y Moral), y a su vez, la doctrina administrativa se refiere a la Administración Pública

1 Y lo hace "Con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho" (Art. 103 C.E.) y 137 de la CRBV; es decir, la legalidad administrativa, es contentiva de dos principios institucionales: Los esenciales (eficacia/eficiencia, competencia, jerarquía y coordinación) y los Modelos organizativos (centralización, descentralización y desconcentración), siguiendo unas pautas, formas y reglas procedimentales, sometidas a su vez al control jurisdiccional.

en cuanto sujeto de la función administrativa. O para decirlo en otras palabras, la expresión “Administración Pública” subjetiviza el concepto de función administrativa.

Para la doctrina administrativista, existen tres criterios doctrinarios para fijar la noción de Administración Pública, los cuales son: a) Criterio orgánico o subjetivo b) Criterio material u objetivo c) Criterios mixtos que resultan de una combinación de ambos (Hildegard, 1995).

Actualmente, es aceptado pacíficamente la doctrina predominante al referirse a la administración pública no considera a ésta en sentido orgánico o subjetivo, sino desde el punto de vista material, sustancial u objetivo; vale decir, la administración resulta caracterizada en base a la naturaleza interna del acto administrativo, con total prescindencia del órgano o del agente productor del acto. Se prescinde, pues del “autor” del acto; sólo se tiene en cuenta el acto en sí mismo. En tal perspectiva, se ha señalado con anterioridad que la función administrativa se caracteriza como la actividad permanente, concreta y práctica del Estado que tiende a la satisfacción inmediata de las necesidades del grupo social y de los individuos que la integran.

Ergo, la Administración bien practicada, pone de manifiesto un delimitado fragmento de la facultad creadora humana tendiendo a su propia índole de perfección en la realización y logro de un bien gracias a esfuerzos asociados. Pero la administración mal practicada puede llevar consigo una grave responsabilidad social, por cuanto puede resultar monótona, rutinaria, impersonal y tiránica; y cuando está de tal modo corrompida se convierte en un seguro destructor de la espiritualidad. Puede, desde luego, cambiar de aspecto cuando se practica de forma voluntariosa, altanera y arbitraria y entonces sus resultados pueden convertirse en peligrosamente antisociales.

Esto por cuanto el Estado, como ente metafísico, se desenvuelve en varias instituciones encabezadas por el Gobierno, que actúa regularmente, a su vez a través de la Administración Pública; ergo la efectividad del Estado dependerá primigeniamente de la calidad del gobierno, así como este depende a su vez de la capacidad operativa de la administración, por lo que la forma más evidente de desgobierno es montar una mala administración.²

1.1.- Definición

La clásica definición de Garrido Falla (1970), la caracteriza como una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, y como esta conducta se exterioriza sustancialmente en actos de ejecución, pero también en actos de legislación (Reglamentos, Decretos-Leyes) y de jurisdicción (procedimientos administrativos), se exterioriza la actividad administrativa como no homogénea; de donde se justifica que la única forma de reconducirla a unidad venga dada por la consideración del poder estatal del cual emana.

Por su parte, el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua, define a la Administración como:

2 Esta es la tesis desarrollada por Alejandro Nieto en la obra “El Desgobierno de lo Público” Editorial Ariel, Barcelona, España 2008.

La acción del gobierno al dictar y aplicar las disposiciones necesarias para el cumplimiento de las leyes y para la conservación y fomento de los intereses públicos, y al resolver las reclamaciones a que dé lugar lo mandado.

El precitado autor critica la definición que antecede, por cuanto en su opinión sería preferible referirse a Poder Ejecutivo y no de Gobierno, por la indudable equivocidad (sic) de este último término, se observaría que esta acción puede consistir en aplicar y cumplir leyes (ejecución), pero también el elaborar disposiciones (función reglamentaria) y atender reclamaciones (función jurisdiccional).

Administración Pública sería, en definitiva para él Un complejo orgánico integrado en el Poder Ejecutivo. Si coinciden o no exactamente en su extensión estos dos términos (Poder Ejecutivo y Administración Pública), sería adentrarse en actividades efectuadas por los otros dos poderes (Legislativo y Judicial) que pueden realizar actividades análogas a las efectuadas por el ejecutivo en el ámbito de la Administración Pública. Otras definiciones, tales como la de Amiana (Amaro Guzmán, 1984): sería el conjunto o complejo de organismos y funcionarios que, habitualmente, por medio de actos sucesivos, aislados e individuales, esto es, relativos a cada caso a una cuestión concreta y determinada, realizan los fines del Estado, dentro de la Constitución y las leyes.

Por último, según Muñoz Amato (Ídem, 1984): es la fase del gobierno que consta de la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político; subraya esta última definición los campos de estudios propios de la Administración científica, tales como coordinación, planificación, organización y dirección, y no resalta los aspectos jurídicos de la Administración Pública.³

Nieto⁴ va más allá de estas definiciones doctrinarias al poner en evidencia su carácter de organización proteica y polivalentemente activa (sic) por cuanto su campo de actividad es elástico, como consecuencia no sólo de las variaciones de la actividad que se considera pública, sino también porque la misma función puede ser realizada no de manera burocrática sino gestionada en un escenario de mercado y hasta por el sector privado: lo que forzosamente implica desnaturalizar su alcance.

Finalmente, no se debe dejar pasar por alto que más allá de estas definiciones, la administración per se, según tal óptica es un centro de poder que va mucho más allá de su función meramente institucional y abstracta, operando a su vez como un contrapeso político, por lo que obviamente tal condición de poder atrae inevitable-

3 El precitado autor, trae a su vez a colación la opinión de GULICK: "La Administración Pública es aquella parte de la ciencia de la administración que tiene que ver con el gobierno, y, por lo tanto, se ocupa principalmente de la rama ejecutiva, donde se hace el trabajo del gobierno, aunque evidentemente hay problemas administrativos también en relación con las ramas legislativa y judicial. La Administración Pública es, pues, una división de la ciencia política y una de las ciencias sociales."

4 Op. Cit, pág 248

mente la ambición de otras fuerzas sociales que aspiran el acceso a la Administración Pública para disfrutar de rentas y privilegios inherentes a su uso y disfrute, por lo que ésta ostenta una triple condición: *instrumento, botín y centro de poder*, ya que quien la ocupa disfrutará personalmente del poder y de las rentas obtenidas producto de la actuación administrativa.

1.2.- Elementos integrantes de la Administración Pública

Concatenado con lo antes desarrollado, se hace necesario el tratar de explicar cómo un ente abstracto, complejo, contradictorio y falible del cual depende el funcionamiento de la maquinaria gubernamental, debería funcionar, explicando a su vez los cuatro elementos principales que se han desarrollado por la doctrina para dar, aunque sean respuestas parciales (y por ende insuficientes e incompletas) a tal inquietud, haciendo referencia a los regímenes burocrático, tecnocrático y partidócrata, y en pugna y complementariedad con ellos tres, con fortuna variable dependiendo del Estado y era política, el principio del servicio público:

Burocracia es, literalmente gobierno desde las oficinas y por los oficinistas. Un gobierno compartido con los políticos a consecuencia del desarrollo e implementación del constitucionalismo democrático con los vaivenes y choque inevitables entre ambos campos de poder. Según NIETO, los políticos como regla general estaban en condiciones de defender con éxito su territorio, pero en momentos de debilidad cedían a las presiones burocráticas; estos funcionarios profesionales vencedores en la contienda, a su vez no eran más que políticos disfrazados de técnicos, los cuales para darse un aire snob con sus colegas funcionarios, prefieren denominarse *tecnócratas*.⁵

Con motivo de una mayor politización de la sociedad, los políticos profesionales han pasado a tener mayor peso específico al tener plena, total y absoluta conciencia que la Administración Pública es un *instrumento de poder y un botín del cual se alimentan*, por lo que está presente siempre esa pugna entre la Administración y la Clase Política.

En el medio de esta pugna, se encuentra la figura del principio del servicio público: quizás la razón de ser, la esencia de la existencia de la Administración Pública. FAYOL elaboró 14 principios de Administración, siendo el sexto de tales postulados: *“La subordinación de los intereses particulares al interés general”*, en el cual yace inmerso el principio de servicio público: el empleado, trabajador o

5 Caso arquetípico fue la lucha mantenida entre el gobierno venezolano en los años 2001 al 2003 contra la nómina mayor de la petrolera venezolana PDVSA: El Golpe de Estado en abril del 2002, estuvo fuertemente influenciado por el rechazo de esa cúpula a la Junta Directiva designada por el Ejecutivo Nacional, y el Paro Petrolero de Diciembre de ese año a Febrero del 2003, estuvo motorizado por tales grupos que, se declararon en desobediencia legítima contra el gobierno, produciéndose una parálisis de la industria petrolera, habiendo debido el gobierno importar combustible para suplir el déficit. Como resultado, alrededor de 20.000 trabajadores de la empresa que según el gobierno secundaron el paro, perdieron sus empleos a raíz del triunfo en esta lucha del gobierno venezolano. Actualmente, PDVSA cuenta con aproximadamente 100.000 empleados

funcionario estatal debe tener plena conciencia de que sirve a la comunidad ejerciendo una función pública y debe anteponer a su interés personal, el interés del servicio y servir a la Administración con eficiencia y probidad.⁶

Ergo, un empleado o funcionario al servicio del Estado no debe especular con la Administración, ni servirse de ella para fines personales⁷. Éste deberá concebir el ejercicio de la función pública como un verdadero sacerdocio que demanda lealtad, consagración y devoción. Obviamente, la aplicación efectiva de este postulado depende del grado de desarrollo de la Administración Pública donde se erija.⁸ En países donde la burocracia ha logrado profesionalizarse, se cumple satisfactoriamente con los requerimientos inherentes a este postulado.

1.3.- La Administración Pública en la Constitución Española

Su artículo 103, pauta:

“Artículo 103.1. La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación con sometimiento pleno a la ley y al Derecho.

2. Los órganos de la Administración del Estado son creados, regidos y coordinados de acuerdo a la ley.

3. La ley regulará el Estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.”

A su vez, esta norma está relacionada con el artículo 106 *eiusdem* que señala:

“Artículo 106: 1. Los Tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa, así como el sometimiento de ésta a los fines que la justifican.

2. Los particulares, en los términos establecidos por la ley, tendrán derecho a ser indemnizados por toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo

6 El resto de los principios son: La división del trabajo, la autoridad, la disciplina, la unidad de mando, la unidad de dirección, la remuneración, la centralización, la jerarquía, el orden, la equidad, la estabilidad del personal, la iniciativa y la unión del personal. Citado por AMARO GUZMÁN, Op. Cit.

7 AMARO GUZMÁN Op. Cit.

8 El 07-02-1984, el TCE señaló que el interés general debe definirse a través de una acción intercomunicada entre los poderes públicos y los agentes sociales.

en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento de los servicios públicos.”

Tales enunciados son a su vez consecuencia del precitado artículo 2 *eiusdem*, ya que la Constitución ordena los poderes, establece sus límites, garantiza los derechos, fija y propone también tendencias y objetivos.

Rebollo (2008) comentando el artículo 103, señala que esta norma es aplicable a todas las administraciones públicas españolas, según lo estableció el Tribunal Constitucional Español (TCE): STC85/1983, del 25 de octubre, donde indica junto al artículo 106, la concepción constitucional de una Administración eficaz y controlada, siguiendo este pronunciamiento la corriente doctrinaria y jurisprudencial que califican al principio de la legalidad, como la construcción jurídica más importante del estado social y de derecho, ya que en base a tal postulado, toda actuación de los órganos del Estado debe desarrollarse de conformidad con el derecho.

Por ello, la relación de legalidad se plantea entre el comportamiento administrativo por un lado, y por otro, ya no sólo la ley, como obra del parlamento legislador (concepción antigua) sino toda clase de reglas de derecho, e igualmente no debe perderse de vista que el Derecho Administrativo rige el funcionamiento de la administración y de las relaciones entre ésta y los particulares a fin de satisfacer el interés general, y en virtud de este principio, la administración debe respetar las diferentes normas que constituyen el orden jurídico (Moles Caubet, 1972).

Ergo, este principio es el fundamento de la actividad administrativa, y el apartarse de dicho principio debe ser sancionado mediante garantías efectivas, consistentes en jurisdicciones imparciales e independientes, especializadas, al servicio del equilibrio entre el bien público y los derechos de los particulares.

Como desarrollo de los preceptos antes transcritos, sirvan como ejemplos ilustrativos, a nivel de la administración central, el acuerdo del Consejo de Ministros del 18-01-2005, primer instrumento normativo español que recoge el principio del buen gobierno aplicado al ámbito público, en cuyo preámbulo se establece:

“Se hace necesario que los poderes públicos ofrezcan a los ciudadanos el compromiso de que todos los altos cargos en el ejercicio de sus funciones han de cumplir no sólo las obligaciones previstas en las leyes, sino que, además, su actuación ha de inspirarse y guiarse por principios éticos y de conducta que hasta ahora no han sido plasmados expresamente en las normas, aunque sí se inducían de ellas y que conforman un código de buen gobierno.”

Y a nivel autonómico, el artículo 12 del Estatuto de Autonomía de Castilla y León señala:⁹

9 Vigente mediante Ley Orgánica 14/2007 del 30 de Noviembre; los Estatutos de Autonomía son los equivalentes de las Constituciones estatales venezolanas

“Artículo 12: La ley garantizará los siguientes derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración autonómica:

a) A recibir información suficiente sobre los servicios y prestaciones a los que pueden acceder y sobre las condiciones del acceso a los mismos.

b) A un tratamiento imparcial y objetivo de los asuntos que les conciernan y a la resolución de los mismos en un plazo razonable.

c) Al acceso a los archivos y registros administrativos, a los documentos de las instituciones y administraciones públicas de Castilla y León, y a la información administrativa, con las excepciones que legalmente se establezcan.

d) A la protección de los datos personales contenidos en ficheros dependientes de la Administración autonómica, garantizándose el acceso a dichos datos, a su examen y a obtener, en su caso, la corrección y cancelación de los mismos. Mediante ley de las Cortes podrá crearse la Agencia de Protección de Datos de la Comunidad de Castilla y León para velar por el respeto de estos derechos en el marco de la legislación estatal aplicable.

e) Al acceso en condiciones de igualdad y con pleno respeto a los principios constitucionales de mérito y capacidad a los empleos públicos en la Administración autonómica y en los entes de ella dependientes.

f) A formular quejas sobre el funcionamiento de los servicios públicos.”

1.4.- La Administración Pública en la Constitución Venezolana

Ya se señaló con anterioridad el antecedente legislativo del artículo 30 de la LOPA,¹⁰ y actualmente, el artículo 141 de la CRBV, consagra el carácter de la Administración Pública al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, fundamentándose en los principios de: *Honestidad, Participación, Celeridad, Eficacia, Eficiencia, Transparencia, Rendición de Cuentas, Responsabilidad en el ejercicio de la función pública, y sometimiento pleno a la ley y el derecho.*

Evidenciándose, las ambiciones y buenas intenciones de los constituyentes al incluir nuevas metas para la Administración al querer hacerla más accesible y eficiente en su interrelación con los particulares. Comentando este artículo, Combellas (2001) señala la razón de ser de la Administración Pública: “al servicio de los

10 Esta norma señala: “La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.”

ciudadanos”, lo cual la sitúa como organización cuyo fundamento está en la satisfacción de las necesidades ciudadanas.

Igualmente, considera tal autor que constituye un desafío la concreción de los principios del artículo 141 en efectivas normas, actitudes y prácticas de comportamiento, lo que conlleva no sólo la reforma legal, sino también necesariamente el cabal cumplimiento de patrones culturales y códigos de conducta de los funcionarios públicos, principalmente en lo que se refiere a sus relaciones con los ciudadanos, superada la noción de súbdito y abierta la perspectiva de la participación, la transparencia administrativa y el reconocimiento del ciudadano como cliente con el derecho de exigir un servicio eficiente, ya que es en el ámbito de actuación de la administración pública donde se evidencia en un todo la efectividad de los preceptos, derechos y garantías constitucionales en la vida cotidiana, ya que el particular es el primer interesado en el idóneo funcionamiento de la Administración en términos de calidad, celeridad y rapidez, ya que ésta es el brazo ejecutor de los fines del Estado.

1.5.- Principios informales de la Administración Pública

Estos aun cuando no están escritos, e incluso se silencian deliberadamente, *de facto* inspirarían la organización y funcionamiento de *todas* las administraciones públicas¹¹:

1.5.1.- Incompetencia

Pone de relieve la escasa importancia a la capacidad técnica y al celo de servicio de los empleados públicos, ya que lo que realmente se toma en consideración es la fidelidad política del funcionario para el superior y el partido, publicitación de la gestión, para adjudicarla al partido, pasar inadvertido ante la opinión pública, y ser capaz –dado el caso de ofrecer su cargo para salvar al superior–; de todo ello, se castiga el celo y se estimule la pasividad, ya que nunca pasa nada si nada se hace.

1.5.2.- Irresponsabilidad

Garantiza a los operadores políticos asalariados que nada habrán de responder siempre y cuando no cambien de bando, ya que los mecanismos susceptibles de ser activados para exigir la responsabilidad respectiva, están controlados por el Gobierno.

1.5.3.- Política del botón

Explica por qué el poder político aspira engullir la estructura administrativa; puede ser resumida en la frase “*La administración pública es empresa sin dueño*”

11 NIETO, Op. Cit.

2.- Análisis de los principios que rigen la administración pública en la constitución venezolana

2.1.- Honestidad

Se refiere al cumplimiento personal de las cualidades que definen al funcionario público; esencialmente es honrado quien sigue el interés público desde una perspectiva abierta, plural y dinámica en su quehacer político; a su vez implica integridad: atender en el ejercicio de su cargo al conjunto de la sociedad, poniendo por encima el interés general sobre el partidista o grupal.

2.2.- Participación

Debido a que a partir de 1999 la democracia venezolana es participativa, la sociedad debería jugar un papel en el desenvolvimiento y actuación de la Administración.

2.3.- Celeridad

Implica que el actuar administrativo debe desarrollarse sin trabas innecesarias que se traduzcan en retardo en rendir la respuesta requerida en un caso planteado.

2.4.- Eficacia

Se caracteriza por su aparición tardía como principio, señala Núñez Gomez (2005) ya que aunque la doctrina se ha preocupado siempre por la eficacia, fiel a la idea de la Administración como servidora de los intereses generales, ésta era considerada como el objetivo a alcanzar por la actividad administrativa y no como un principio inspirador de su funcionamiento; durante mucho tiempo incluso, la idea de la actuación administrativa eficaz se relaciona íntimamente con los argumentos empleados para defender la vinculación negativa de la administración a la ley.

2.4.1.- Eficacia contra eficiencia

Cuando se hace referencia a los beneficios de la actuación administrativa, prosigue la prenombrada autora, ello implica tanto una referencia a las ganancias económicas como a las utilidades sociales de la decisión, a diferencia de las personas jurídicas de derecho privado en las que se resalta el elemento económico; ergo, la eficiencia no es una mera operación matemática basada en parámetros económicos sino que ha de ponderarse el respeto a los valores y principios constitucionales junto con las utilidades sociales y económicas que influyen en la decisión.

La eficiencia, por su parte deberá tenerse en cuenta que en la actuación administrativa resulta obligatorio como paso previo a cualquier otra consideración, según tal premisa, lo que implicará a su vez el determinar la eficacia de la decisión a adoptar. Una vez precisado el grado de la misma, entraría en juego el principio

deficiencia lo que implica que, ante decisiones igualmente eficaces, la Administración debe elegir la alternativa más eficiente¹².

2.4.2.- Ámbito de aplicación de la eficacia

Acudiendo a la jurisprudencia comparada, NÚÑEZ GÓMEZ comenta la sentencia del TCE (178/1989 del 2-11), en la cual se la considera (a la eficacia) como un principio esencial que preside toda la actuación administrativa como consecuencia de la proclamación del Estado Social que impone la plasmación de sus valores en una Administración que asegure la eficacia en la resolución de los conflictos sociales y satisfaga las necesidades de la colectividad. Ergo, su contenido es muy amplio e indeterminado, actuando a modo de límite negativo, excluyendo cualquier opción legislativa que contrarie o dificulte la consecución de dichos fines pero permitiendo la elección del legislador entre diferentes opciones de desarrollo constitucional.

En consecuencia, la Administración deberá buscar dos finalidades específicas: 1.- Asegurar una tramitación ágil del procedimiento y 2.- A la vez que se garantiza la calidad del mismo con el propósito de dotar a la Administración de todos los elementos de juicio necesarios para tomar la mejor decisión posible.

2.4.3.- Medios para hacer exigible la eficacia

Es evidente que el mero control de legalidad de los actos administrativos no es suficiente para la satisfacción de los derechos de los administrados, ya que, la Administración sin incurrir en vicios de legalidad, puede actuar negligentemente perjudicando u obstaculizando la consecución de un derecho o interés.

Para el autor, el desarrollo más interesante de la eficacia vendría dado por su inclusión dentro del contenido del elemento constitutivo del acto administrativo, ya que al igual que del conocimiento legal del principio de la legalidad administrativa, se deriva su vulneración como un vicio del acto administrativo; y por ende, la vulneración del principio constitucional de eficacia, debería traer consecuencias similares.¹³

Por ello, deberían los órganos cuasijurisdiccionales y los tribunales competentes, analizar el *iter procedimental* para asegurarse de que no existan vicios que hayan impedido el cumplimiento del deber de eficacia. Ergo, se trata en todo caso

12 Este es el criterio seguido por la Corte Constitucional colombiana mediante decisión C-479/92: *“...la Constitución no menciona únicamente la eficacia, sino que incorpora en varias de sus disposiciones el concepto de eficiencia, que en términos económicos se traduce en el logro del máximo rendimiento con los menores costos, y que, aplicado a la gestión estatal, significa la adecuada gestión de los asuntos objeto de ella partiendo del supuesto de los recursos financieros –casi siempre limitados– de los que dispone la hacienda pública. En otros términos, el Estado, por razones de interés general, está obligado a efectuar una adecuada planeación del gasto de modo tal que se oriente con certeza a la satisfacción de las necesidades prioritarias para la comunidad sin despilfarro ni erogaciones innecesarias.”*

13 criterio esbozado por NÚÑEZ GÓMEZ, TERESA en “Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados” Atelier, Barcelona 2005.

que tanto la doctrina como la jurisprudencia desarrollen como un añadido a los tradicionales vicios de ilegalidad, los vicios de eficacia.¹⁴

Sin embargo, la dificultad aparente residiría en determinar cuál es el nivel de ineficacia requerido para determinar que el acto está viciado. En opinión del autor, un punto de partida podría ser el uso apropiado o no del principio de la discrecionalidad por parte de la Administración, consagrado en el artículo 12 de la LOPA, el cual prescribe:

“Artículo 12: “aun cuando una disposición legal o reglamentaria deje alguna medida o providencia a juicio de la autoridad competente, dicha medida o providencia deberá mantener la debida proporcionalidad y adecuación con el supuesto de hecho y con los fines de la norma, y cumplir los trámites, requisitos y formalidades necesarias para su validez y eficacia.”

2.5.- Transparencia

Este criterio implica que el actuar de la administración, desde la contratación de obras a las erogaciones inherentes a su funcionamiento propio, deberían ser lo más prístino posible para generar confianza en la colectividad.¹⁵

14 El Tribunal Europeo de los Derechos Humanos, en materia procesal, ha establecido el “*Derecho a un proceso sin dilaciones indebidas*”, el cual es un concepto jurídico indeterminado; señalando que “*El Tribunal ha de tener en cuenta la complejidad del asunto, el comportamiento de los litigantes y el de las autoridades judiciales.*” En línea con lo anterior, existen los siguientes pronunciamientos por tal instancia, los casos Konig (10-03-80), caso Bucholz (06-05-81), Eckle (15-07-82), Foti y otros (10-12-82), y el caso Pretto (08-12-83). Otra sentencia, del 23-06-93: Ruiz Mateos vs. España señaló: “*El hecho de que tales situaciones de saturación devengan normales, no basta para excusar la duración excesiva de un procedimiento.*” Ergo, el Tribunal detecta que la obligación de tramitar un proceso dentro de un plazo razonable, queda incumplida por deficiencias legislativas u organizativas, el responsable es el Estado, ya que sólo él puede remediarlo. Por su parte, el TCE en diversos pronunciamientos maneja la tesis que para determinar el concepto de plazo razonable, como medida de vulneración a la tutela judicial efectiva, esta instancia, señala: 1.- No existe dilación indebida por el mero incumplimiento de los lapsos procesales 2.- El carácter del proceso concreto 3.- El periodo de duración del mismo 4.- La compatibilización de la celeridad con las exigencias de una buena administración 5.- La actuación de la parte recurrente 6.- La complejidad del litigio 7.- La actuación del órgano jurisdiccional 8.- La naturaleza del objeto en litigio. Por ende, el juego de dichas variables contrastables con la realidad del caso concreto permite determinar si existió o no una falta de actuación eficaz. En criterio del autor sería toda una revolución que tales conceptos se trasladaran al ámbito de la actividad administrativa (por ende cuasijurisdiccional), ya que no se puede hablar de eficacia si existen dilaciones indebidas, y esto obligaría a una verdadera y constante reforma administrativa.

15 El 30-06-2009, el diario *El Nuevo País* bajo el titular de: “*Asegura informe del Banco Mundial En 10 años creció corrupción en Venezuela*”, recoge que el informe Los indicadores mundiales de buen gobierno efectuado por el Banco Mundial asegura que en Venezuela se ha registrado un fuerte deterioro en los últimos diez años en la lucha y control de la corrupción, siendo colocada Venezuela junto a Haití en

2.6.- Rendición de cuentas

Deber de todos aquellos con responsabilidad en el aparato administrativo de acuerdo a su jerarquía de elaborar una relación sintética de las actividades efectuadas con motivo de su desempeño. Tal es el caso de la Memoria y Cuenta que anualmente deben presentar los Ministros del Ejecutivo Nacional, el Mensaje Anual del Presidente de la República ante la Asamblea Nacional, etc.

2.7.- Responsabilidad en el ejercicio de la función pública

Implica la responsabilidad civil, penal, administrativa y moral a la cual están sujetos los integrantes de la administración con motivo de su desempeño particular.

2.8.- Sometimiento pleno a la ley y el derecho

Este aspecto, se relaciona con lo denominado por NIETO como la *paradoja del funcionario*, ya que éste puede ser potencialmente castigado tanto si obedece como si no, ya que está sometido a una doble sujeción: a la del superior con sus órdenes e instrucciones y a la de la Ley y el Derecho. Y en esta duplicidad y eventual contradicción yace el conflicto, porque cuando se contradicen la orden del superior y de la ley, ¿cuál prevalece? ¿a qué ha de atenerse el funcionario?, exponiendo el precitado autor, la pregunta crucial: teniendo en cuenta que sólo el juez puede declarar si es

los últimos lugares de la categoría. Dicho informe fue elaborado por Daniel Kaufman, ex director anticorrupción del Banco Mundial y por Aart Kraay, economista de ese organismo, haciendo hincapié en el informe que el buen gobierno no es un privilegio exclusivo de las naciones ricas. Con posterioridad, tanto la Fiscal General como el Contralor titular (vivo para esa fecha. Hasta Abril del 2013 no se había designado al nuevo titular por parte de la Asamblea Nacional de mayoría oficialista) refutaron el informe, señalando que el combate a la corrupción es frontal y constante. Este último, según recogió el diario *Tal Cual* del 07-07-2009 señaló: “No existe en Venezuela ni en el resto del mundo, un “*corruptómetro*” para medir los niveles de corrupción.” Señalando más adelante que “esos indicadores son inventados por el Banco Mundial, reiteró el Contralor, quien no se atrevió a ubicar a Venezuela en un renglón de países de corrupción. Para saber los niveles de corrupción de un país, yo le preguntaría a la contraloría de ese país. Eso es lo que debería hacer el Banco Mundial, opinó.” No obstante lo dicho por el Contralor, BAUTISTA, OSCAR DIEGO: “*Ética para corruptos: Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*” Colección Ética Aplicada Editorial Desclée De Brouwer, pág 52 señala como condiciones que hacen del aparato estatal un lugar propicio para conductas antiéticas: a) Las formas despóticas o tiránicas de gobierno; b) Ausencia de programas de formación ética para los agentes públicos; c) La impunidad de los funcionarios debido a ausencia de controles externos a su gestión; d) La concentración de poder; e) La dependencia del gobierno con respecto a quienes financiaron su campaña; f) El interés del partido en las decisiones de la política pública; g) Un marco jurídico complicado, oscuro y parcial que sólo responde a grupos de interés; h) La falta de transparencia en los actos de gobierno; i) Los procesos judiciales lentos, complicados, costosos y politizados; j) Ausencia de representantes de los usuarios y beneficiarios en los organismos que prestan servicios; k) Afán de ganar votos l) Crispación política; m) Ausencia de instrumentos éticos; n) Tolerancia y pasividad de los ciudadanos.

delito o no, ¿qué hacer hasta entonces? Al funcionario no le queda otra salida que la de “representar” (es decir, suspender la ejecución de la orden exponiendo al superior las dudas que tiene sobre su legalidad en espera de su confirmación expresa) para salvar su responsabilidad (preferiblemente por escrito), aunque ello implique exponerse a las posibles represalias del superior, en cuyas manos está, su carrera administrativa¹⁶.

3.- Desarrollo legislativo de los principios en el ordenamiento jurídico venezolano

En este aparte, es pertinente el aforismo según el cual “*Las leyes son más inteligentes que sus creadores*”. Una vez aprobadas adquieren vida propia y además su correspondiente interpretación, conforme a la Constitución, depara conclusiones antes no imaginadas y/o percibidas. En consecuencia, la interpretación de la voluntad de la ley se impone a la del legislador siempre que sea conforme a la *ratio y telos* de la Constitución (*Verfassung Konforme Auslegung*) y no sólo según la ley, además conforme al Derecho¹⁷.

Relacionado con lo anterior, el artículo 35 de la Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos, pauta que la actividad de los órganos y entes de la Administración Pública debe estar dirigida a servir eficientemente a los particulares, mediante la plena satisfacción de las necesidades colectivas, señalando que el funcionario público es un servidor público.

Asimismo, el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Administración Pública señala como principal objetivo de organización y funcionamiento de la Administración Pública el dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en especial, garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos.

Otras normas legales a título enunciativo son: la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República (referente a hacer efectiva la responsabilidad administrativa de los funcionarios) y la Ley Anticorrupción (referente a las responsabilidades civiles y penales inherentes al ejercicio de la función pública).

4.- La buena fe del actuar administrativo

Señalados ya los principios rectores de toda Administración Pública que se precie de tal en un estado moderno, no puede dejarse pasar por alto, el referirse al

16 Sobre esta paradoja, los artículos 7 y 25 de la CRBV pautan: “La Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico. Todas las personas y los órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a esta Constitución.” “Todo acto dictado en ejercicio del Poder Público que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución y la ley es nulo; y los funcionarios públicos y funcionarias públicas que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos, sin que les sirvan de excusa órdenes superiores.”

17 VERDÚ, PABLO LUCAS: “Teoría de la Constitución como ciencia cultural, Edic. Dykinson, Madrid 1998 pág 156.

deber ser de la conducta del poder público ante la colectividad:

Gonzalez Pérez (2004) considera a la buena fe como principio general que constituye una regla de conducta a que han de ajustarse todas las personas en sus respectivas relaciones, lo que significa que éstas deben adoptar un comportamiento leal en toda la fase previa a la constitución de tales relaciones; y que deben también comportarse lealmente en el desenvolvimiento de las relaciones jurídicas ya constituidas entre ellas. Este deber de comportarse según la buena fe se proyecta a su vez en las dos direcciones en que se diversifican todas las relaciones jurídicas: derechos y deberes. Los derechos deben ejercitarse de buena fe; las obligaciones deben cumplirse de buena fe.

El principio de buena fe, por tanto, en una de sus concretas aplicaciones constituye un límite al ejercicio de los derechos, por lo que el principio de *marras* implica que el derecho se ejercite como se ejercería habitualmente, que su titular adopte la conducta normal.

Ergo, el principio de la buena fe está vinculado con la seguridad jurídica, puesto que consiste en un deber recíproco de veracidad al que deben sujetarse las relaciones entre los particulares, y exige la presencia de dos formas tradicionales: la buena fe objetiva (lealtad), que remite al proceder del obligado a guardarla, y la buena fe subjetiva (creencia), que tiene que ver con la fe o confianza de quien actúa en relación con el obligado.

Más que como un principio lógico propio de la ciencia del derecho, o como fundamento científico que apunta a conocer y circunscribir la realidad jurídica, identificándola, se ha definido a la buena fe como un punto de arranque que constituye la base del ordenamiento, con valor no sólo interpretativo o integrativo, sino como fuente de derecho.

Como la equidad, que es un principio que, superada la concepción del *ius strictum*, permite ir más allá de las exigencias de las reglas lógicas del *corpus iuris* para pasar a atender las circunstancias especiales y a la situación personal de los interesados, atenuando la rigidez de la norma o complementando la que es demasiado escueta, la buena fe tiene por objeto preservar una justicia empírica, de allí su conexión; pero de todos modos, la diferencia se halla en que la equidad opera a propósito de la norma jurídica que es aplicada e interpretada, mientras que la buena fe está más bien referida al campo en que actúa la conducta específica del sujeto, o de ambos sujetos de la relación.

4.1.- Aplicación del principio al Derecho Administrativo

Evidentemente, los valores de lealtad, honestidad y moralidad que su aplicación conlleva, es especialmente necesaria en el mundo de las relaciones entre la Administración y los particulares, ya que son inherentes al artículo 141 del texto constitucional venezolano.¹⁸

18

Con anterioridad a la promulgación de la LOPA, el artículo 1º del Reglamento Orgánico de

4.1.a.- La Confianza Legítima

Según el precitado autor español, es evidente su vinculación con otro principio del Estado de Derecho, el de la seguridad jurídica. Por ello, el Estado de Derecho aparece dotado de un contenido tendente a sobreponer la seguridad jurídica frente a los cambios repentinos de legislación que no aseguren garantías suficientes de transitoriedad y previsibilidad, y permita mantener los efectos de determinadas situaciones ilegales, mantenimiento que se justifica por la protección que merece el particular que confió legítimamente en la estabilidad de la situación creada por la Administración, primando la seguridad jurídica sobre el principio de la legalidad. Vinculación con el principio de la seguridad jurídica que también se da en el principio de buena fe.

4.1.a.1.- Origen

El Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea en sentencia del 13-07-1965 (asunto 111/1963, Lemmerz-Werke) utilizó por primera vez tal término, existente previamente en el derecho alemán para definir una situación digna de ser amparada al haber sido violada la confianza puesta en la actuación de la Administración.¹⁹

4.1.a.2.- Principios de buena fe y confianza legítima

Para González Perez (2004), no existe una clara diferencia entre el principio de confianza legítima y el de la buena fe; ya que a veces se considera éste una implicación de aquél y, por lo general, se invocan indiscriminadamente en relación con situaciones idénticas para producir los mismos efectos. Sin embargo, es obvio que la credibilidad que le merezca la institución administrativa a la sociedad es decisiva.

4.1.a.2.1- Protección de la confianza legítima

El criterio que protege el legítimo depósito de confianza, en el derecho privado parte de la base que todo aquel que con sus conductas o manifestaciones de vo-

la Administración del Impuesto sobre la Renta (ya derogado), establecía la conducta del empleado en el ejercicio de su actividad tributaria al señalar: *“Los funcionarios públicos que intervengan en la ejecución de las leyes, decretos y reglamentos relativos al ...(omissis)..., tendrán por norma fundamental que la aplicación recta y leal de los principios legales debe ejercerse de acuerdo con los objetivos de equidad y justicia que persigan dichas disposiciones y, en consecuencia, que la defensa de los intereses fiscales que les está encomendada no excluye un espíritu de cultura cívica y mutua sinceridad, comprensión y armonía en sus relaciones con los contribuyentes. La Administración Pública no exige ni aspira a obtener de los contribuyentes sino lo que la ley les impone.”*

19 En este mismo orden de ideas, el Tribunal Supremo Español el 22-09-1990 estableció: *“El procedimiento administrativo no es un mero ritual tendente a cubrir a un poder desnudo con una vestidura pudorosa que evite el rechazo social. Que no se trata de cubrir impudicias sino de que no las haya. Porque lo que exige el pudor en las relaciones entre el poder público y los ciudadanos es que el comportamiento de aquél inspire confianza a los administrados... y el primer factor capaz de generar esa confianza es la adecuación a un procedimiento que garantice que el obrar administrativo, por más reflexivo tenga más posibilidades de adecuarse al ordenamiento administrativo.”*

luntad suscita en otro una razonable creencia con respecto a ellas, está obligado a no defraudar tales expectativas, y en caso contrario, a resarcir los daños y perjuicios ocasionados. Se trata de un mecanismo jurídico que frente al derecho público tiende a evitar en la medida de lo posible, que sea factible provocar sorpresas por la actuación estatal, al apartarse de una práctica o cambiar de criterio, de donde proviene su relación con el retiro o la revisión de los actos firmes.²⁰

De la combinación seguridad jurídica-confianza legítima, puede inferirse la concurrencia de aspectos subjetivos destacados, como la interpretación propia efectuada por el interesado del ordenamiento jurídico y de los comportamientos de la Administración, y aspectos específicamente objetivos como la calidad del ordenamiento de marras (proliferación, oscuridad, complejidad) y el modo de actuar, pues si el Estado actúa de una determinada manera, el particular espera que tal conducta sea ulteriormente seguida. Por ello, a mayor confianza y transparencia en el actuar cotidiano, la sociedad se inclinará a una mayor interrelación con la administración.

5.- Crecimiento de la estructura gubernamental venezolana: misiones, nuevos ministerios, constitución de empresas mixtas, nacionalizaciones, renacionalizaciones y recentralizaciones

Actualmente, se está viviendo en la Administración Pública venezolana, un incremento tanto en la nómina gubernamental, como en las funciones asumidas por el Estado venezolano: Este se inició en los meses anteriores a la votación convocada para el referendo revocatorio presidencial en el año 2004, donde se crearon las primeras misiones²¹: Posteriormente, se crearon más Ministerios, Fundaciones, etc, y a partir de su reelección en diciembre del 2006, el fallecido presidente Chávez ese mismo mes, empezó en primer lugar a declarar públicamente que no le renovarían el año siguiente la concesión de transmisión a una televisora, y actualmente en esa señal transmite un canal gubernamental²². En los años siguientes, el Estado ha ido acrecentando su papel interventor en la actividad económica, renacionalizando empresas que en la década

20 Como ejemplo de esto Gonzales Perez nos recuerda la decisión tomada por el Tribunal Administrativo Superior berlinés (14-11-1956) ratificada por la Corte Federal, que impidió la revocatoria a una pensión otorgada fuera de las condiciones previstas reglamentariamente a una interesada de buena fe. Se decidió que incluso debía mantenerse el beneficio (ilegalmente concedido) recurriéndose además de la teoría de la ponderación de los intereses en juego, considerándose prevalente la grave lesión que se ocasionó a la beneficiaria, que había ajustado su conducta a la luz del beneficio concedido.

21 Especies de estructuras paraestatales destinadas a suplir las funciones asignadas por ley a ciertos ministerios con asesoría cubana para su implementación. Las primeras fueron: Robinson (para erradicar el analfabetismo) y Barrio Adentro (para atender in situ mediante la construcción de módulos construidos a tal efecto, la salud en forma primaria en los sectores de menores recursos económicos). Con posterioridad, por afiliarse a otras misiones creadas, se les asigna una remuneración a los inscritos estudiando o capacitándose.

22 Las mediciones de audiencia le dan a este canal televisivo gubernamental denominado Televisora Venezolana Social (TVES) como máximo un 2% de audiencia. El mismo Chávez en su momento se quejó públicamente de su mala programación.

de 1990 habían sido privatizadas: Así, volvieron al control estatal la empresa telefónicas Compañía Anónima Nacional de Teléfonos de Venezuela (CANTV) y su filial de telefonía móvil; la empresa Siderúrgica del Orinoco (SIDOR de capital argentino); igualmente, empresas cementeras de capital privado (mexicano, francés y suizo);²³ ha adquirido en los últimos años, mediante compra o expropiación: frigoríficos, procesadoras de alimentos, empresas proveedoras de servicio eléctrico, contratistas que proveían servicios a la estatal Petróleos de Venezuela (PDVSA), quien ahora es socia mayoritaria en empresas mixtas con las antiguas transnacionales petroleras que explotaban la Faja Petrolífera del Orinoco y, hasta un Banco.²⁴ Según ciertas informaciones de la prensa venezolana, a los trabajadores de estas empresas ahora bajo control gubernamental que aparecían en la *Lista Tascón*, no habrían sido absorbidos por el Estado.²⁵

Y con anterioridad y con posterioridad a los comicios regionales del año 2008, el gobierno nacional, reasumió competencias que en su momento habían sido mediante el proceso de descentralización hacia las regiones de finales de la década de 1980: Salud, vialidad, seguridad pública, puertos, aeropuertos, etc., con especial

23 El diario Tal Cual del 24-08-2009, se hace eco de la carta que con motivo de cumplirse un año de su nacionalización, los trabajadores de la antigua CEMEX, dirigieron al portal web progubernamental www.aporrea.org, donde se quejan de violaciones reiteradas de la nueva Junta Directiva a las leyes laborales; que éstos practican una visión explotadora capitalista en su máxima expresión, finalizando su comunicación afirmando que: “en un año de transición la justicia social pregonada a diario por nuestro máximo líder Hugo Chávez ha pasado desapercibida.”

24 El Editorial del diario Tal Cual, el 26-05-2009 bajo el título “VIRUS ESTADISTA” señaló: “De hecho, en estricto sentido económico, no sólo son completamente innecesarias sino que, muy probablemente, terminen siendo altamente contraproducentes desde aquel punto de vista. Es forzoso concluir, pues, que su razón de ser es exclusivamente política. Forman parte de una concepción estatista, centralista y autocrática de las relaciones entre el Estado y la sociedad, que se acerca a lo que fue propia de los regímenes comunistas que se hundieron con la Unión Soviética y que sobreviven en Cuba y NorCorea y han mutado en lo económico-que no en lo político-institucional-, en capitalismo salvaje en China y Vietnam. El estatismo en lo económico, el centralismo y el autocratismo en lo político-administrativo, son mecanismos –además de los represivos- para la afirmación y consolidación de un poder político (personal o de partido), no democrático y con la pretensión de controlar, más allá de los poderes públicos, a la propia sociedad.”

25 Con motivo de la recolección de firmas para convocar el referendo revocatorio del año 2004 en contra del Presidente de la República, una ONG denominada “SUMATE” simpatizante de la oposición venezolana, procedió a elaborar una base de datos contentiva de la identificación de los firmantes, la cual a su vez fue obtenida por un diputado de la Asamblea Nacional para la fecha, Luis Tascón (fallecido de cáncer) quien la colocó en la web, según su criterio para prevenir que se cometiera fraude con la identificación de quienes no habiendo firmado, aparecían haciéndolo. La lista de marras, se convirtió en el Who’s Who en la oposición venezolana, habiendo sido utilizada según denuncias de ésta, para depurar la Administración Pública de adversarios a Chávez, quien incluso en una ocasión, vía T.V. ordenó “enterrar” (dejar sin efecto y desaplicar) la lista de marras; pero pareciera ser que no es así si se ha de creer a quienes adversan al denominado chavismo.

énfasis en las regiones en las cuales el partido gubernamental no alcanzó la victoria (Alcaldía Metropolitana de Caracas, Estados Miranda y Zulia, por ejemplo).

Todo esta conducta no es accidental, sino que está enmarcada en las líneas del *Plan de Desarrollo Económico y Social de la Nación Simón Bolívar 2007-2013*, el cual señala la ruta a transitar hacia el *socialismo del siglo XXI*, aun cuando en ninguna parte, la Constitución contiene tal palabra (socialismo)²⁶.

A ello debe agregarse el control sobre la economía iniciado por Chávez y continuado por Maduro con la implementación del sistema denominado como “*Precios Justos*” el cual ha derivado en escasez y desabastecimiento de productos básicos en Venezuela²⁷.

26 Como justificación, en su momento Chávez señaló que en la campaña electoral del 2006, hizo referencia a “construir el socialismo bolivariano” que es lo que afirmó estar llevando a cabo. Sirva resaltar que los artículos 1, 2, 3, 4, 5 y 6 de la CRBV, referentes a los *Principios Fundamentales*, señalan respectivamente: “*La República Bolivariana de Venezuela es irrevocablemente libre e independiente y fundamenta su patrimonio moral y sus valores de libertad, igualdad, justicia y paz internacional en la doctrina de Simón Bolívar, El Libertador.*” “*Venezuela se convierte en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político.*” “*El Estado tiene como fines esenciales la defensa y el desarrollo de la persona y el respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución. La educación y el trabajo son los procesos fundamentales para alcanzar dichos fines.*” “*La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados en esta Constitución, y se rige por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y responsabilidad.*” “*La soberanía reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en esta Constitución y en la ley, e indirectamente, mediante el sufragio, por los órganos que ejercen el Poder Público. Los órganos del Estado emanan de la soberanía popular y a ella están sometidos.*” “*El gobierno de la República Bolivariana de Venezuela y de las entidades políticas que la componen es y será siempre democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables.*” Evidenciándose en consecuencia que el denominado socialismo bolivariano no aparece mencionado en el texto constitucional. A diferencia de la Constitución Cubana, de clara tendencia ideológica marxista-leninista, uno de los dos casos supervivientes de los socialismos reales del siglo pasado (el otro es Corea del Norte donde actualmente desempeña el poder el nieto del fundador de tal Estado), en su artículo 1 en forma diáfana pautó: “*Cuba es un Estado socialista de trabajadores, independiente y soberano, organizado con todos y para el bien de todos, como República unitaria y democrática, para el disfrute de la libertad política, la justicia social, el bienestar individual y colectivo y la solidaridad humana.*”

27 Al respecto ver el Número 14 de la Revista Jurídica de Daños IJ Editores, Argentina (Marzo 2016) los artículos denominados “*La SUNDDE como organismo rector en la política de control de precios. Facultades de inspección y fiscalización. Medidas preventivas en la Ley Orgánica de Precios Justos y*

5.1.- Problemática planteada

Tal aumento de competencias, se ha traducido en un mayor número de asalariados con el subsiguiente incremento de erogaciones a cargo del presupuesto nacional en una época de recesión mundial, a pesar de los actuales precios récord del petróleo (100 US\$ por barril) donde el ciudadano común la mayor parte de las veces, no consigue respuestas idóneas ni oportunas de un coloso inmovilizado por su propio tamaño, tal y como lo han admitido los mismos funcionarios,²⁸ siendo los tres problemas más acuciantes derivados:

5.1.1.- Hipertrofia del aparato gubernamental

Con una gran cantidad de organismos bajo la tutela del gobierno central, se ha comprobado una vez más que por el simple hecho de ser colosal en tamaño, el aparato estatal *per se*, no es más eficiente, sino todo lo contrario (pruebas recientes de ello sobran en los socialismos reales del siglo anterior sin ir muy lejos); omitiendo el número de los nuevos ministerios y entes conexos en Venezuela, valga traer a colación el caso de las empresas estatales adscritas a la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). C.V.G Ferrominera del Orinoco: Pasó de 2 a 44 gerencias.²⁹

Es por ello que no pocos analistas consideren que no se puede pretender sanear la situación político social del país creando un estado hipertrofiado en tamaño y atribuciones, pero ineficiente al mismo tiempo. Por ello, es pertinente preguntarse: ¿Qué pasará cuando una ideología distinta llegue a regir los destinos nacionales, o cuando la renta petrolera por un desplome de los precios mundiales del crudo no pueda mantener tal estructura? Como se indicó anteriormente, se percibe una paradoja: un edificio estatal sobredimensionado, pero con una asertividad muy discutida para satisfacer las necesidades más apremiantes de la sociedad (lo cual se evidencia a su vez por la existencia de las estructuras paralelas denominadas *Misiones*, tal y como se señaló con anterioridad), siendo pertinente al respecto, lo comentado por CONFUCIO:

“Debe tenerse cuidado en seleccionar funcionarios honrados, desinteresados y capaces (...). Aunque un hombre

“Aproximación a las disposiciones generales de la Ley Orgánica de Precios Justos” disponibles en Internet. <http://ijeditores.com.ar/pop.php?option=publicacion&idpublicacion=29&idedicion=617>

28 El semanario “*Las Verdades de Miguel*” en su edición del 7 al 13 de agosto del 2009, transcribe una exposición efectuada ante un grupo de allegados y miembros del partido de gobierno, por el para entonces Ministro del Poder Popular para la Economía y las Finanzas, Ali Rodríguez Araque, quien señaló: “*Nosotros tenemos cerca de dos millones de empleados públicos, frente a Brasil que tiene quinientos mil. Eso tiene un peso descomunal. Este endeudamiento en que nos metimos ahorita es básicamente para cubrir gasto corriente y entre el gasto corriente el mayor peso es pago de nómina. El clientelismo político también fue otra forma de renta y la corrupción, en el caso de Venezuela es también una forma ilegal, inmoral antiética de inclusión de renta.*”

29 El diario Tal Cual del 08-07-2009 se refiere a la situación en estas empresas en un reportaje titulado “*Estatismo salvaje en Guayana.*”

pueda recitar hasta trescientos poemas, puede mostrarse inepto cuando se le da algún trabajo administrativo que hacer en nombre del país; aunque pueda saber mucho de aquella otra erudición, si se le manda a una misión en cualquier parte, y no puede responder una pregunta personalmente y sin ayuda, entonces ¿para qué sirve?.”

5.1.2.- Prevalencia de lo político sobre lo institucional

Sería una falta de objetividad el señalar que la estructura gubernamental venezolano con anterioridad a 1999, era un modelo de institucionalidad porque no lo era: Incluso, a los empleados se les descontaba la cuota para el partido gobernante (socialdemócrata o socialcristiano) sin ser consultados, pero en cambio actualmente, se ha denunciado la politización e ideologización del sector público.³⁰

A este respecto, al incrementarse la politización en el servicio público venezolano es obvio que se dan los supuestos enunciados por NIETO sobre los principios informales de la administración pública, llegándose incluso a modificarse la forma en que por costumbre se enumeran las comunicaciones y actos administrativos en Venezuela, ya que antes se indicaban los años transcurridos desde la Independencia y la Federación, ahora se incluyen los años de la denominada *Revolución Bolivariana*.

30 Como evidencia de ello, se ha impuesto la obligatoriedad del uso del color rojo (identificado con el partido gobernante) en los entes públicos como *color institucional*, llegando incluso algunas dependencias colocar como parte de su publicidad en su momento, el lema “*Patria, Socialismo o Muerte, Venceremos*,” (el cual fue descartado luego de hacerse público el cáncer que sufría el presidente Chávez), de donde no sería aventurado señalar que actualmente se han unificado al menos en teoría las figuras de gobierno, partido y administración, aun cuando el artículo 145 de la CRBV, señala que “*los funcionarios públicos y funcionarias públicas están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna*.” En respaldo de tal criterio, baste recordar entre tantos ejemplos que el 15-07-2009, la prensa venezolana recoge en primera plana, las declaraciones del Ministro del Poder Popular para la Energía y Presidente de la estatal PDVSA en las cuales el día anterior, declaró ante un grupo de trabajadores, vestidos todos de rojo, que quien no estuviera en un comité socialista de trabajadores, sería considerado sospechoso de traidor y contrarrevolucionario, que la empresa está monolíticamente con Chávez y la revolución. Señaló igualmente que odia a la oligarquía, la cual debe temer a la revolución bolivariana. El precitado Ministro-Presidente es, a su vez uno de los vicepresidentes del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV) designado por Chávez. Sin embargo, esta dualidad de funciones no es un fenómeno únicamente atribuible a Venezuela: BAUTISTA (op. cit, pág 35) señala: “*En países con sistemas democráticos no consolidados, algunos directivos de instituciones públicas en periodos de campañas electorales, para apoyar a su partido, ordenan que el personal de la institución se reúna en la calle en horas laborables para entregar propaganda o asistir a los mítines de su partido, bajo la amenaza de “atenerse a las consecuencias.”* Y en España, en plena campaña para el parlamento europeo (2009), Mariano Rajoy del Partido Popular entonces en la oposición, denunció el uso por parte de su adversario, el Presidente del Gobierno José Luis Rodríguez Zapatero, de aeronaves oficiales para su traslado a los actos de campaña del Partido Socialista Obrero Español.

Es decir, en la práctica una Administración subordinada a un determinado proyecto político, no al Estado, salvo que se quiera inferir como se señaló previamente en la introducción a la presente obra, que para el Psuv son sinónimos Estado, Administración y Partido, lo cual tiene reminiscencias para nada democráticas del siglo pasado.

Llegados a este punto, debe abordarse el punto referente al ejercicio de los derechos políticos por parte de los empleados públicos: Previamente se hizo mención al antecedente de la tristemente célebre *Lista Tascón* de hace más de una década como precedente de arma de represión selectiva contra la disidencia al proyecto chavista dentro del ámbito de la Administración Pública³¹. A este respecto es de observar que en base al antes señalado artículo 145 del texto constitucional se garantiza la carrera administrativa, es decir la estabilidad en el cargo de los funcionarios públicos lo que implica que solo podrán ser apartados del servicio en base a supuestos de hecho previamente establecidos, y en base entre otros al cumplimiento del artículo 137 eiusdem (principio de la legalidad) y 49 idem (principio del debido proceso), ello aunado al hecho que se prohíbe por mandato constitucional la discriminación por razones políticas.

En este mismo orden de ideas, ante esta nueva denuncia de arbitrariedad³² del gobierno nacional, una ONG venezolana, Acceso a la Justicia señaló en fecha 27 de Julio del presente año en un artículo colocado en su website titulado “*Los despidos por firmar a favor del RR: ¿Delitos de lesa humanidad?*”³³:

“*Acceso a la justicia* advirtió en su oportunidad sobre el riesgo que implicaba que el CNE no garantizara la privacidad de las personas que firmaron (lo que es un derecho consagrado en el art. 60 de la Constitución) y la situación de discriminación que podía generar en su contra, tal como ocurrió con la “*Lista Tascón*”.

Esta grave situación constituye una flagrante violación de los derechos humanos al condenar a los trabajadores y funcionarios que ejercieron los derechos de petición (art. 51 CRBV) y participación ciudadana (art. 62 y 70),

31 Ver: <http://www.elcorreodelorinoco.com/despedidos-revocatorio-restituídos-ferrominera/y/http://www.unbombazo.com/2016/08/27/victimias-del-revocatorio-despedida-luego-de-21-anos-en-el-seniat/>

32 El Tribunal Constitucional Español el 06 de Septiembre del 2000, Expediente 0250-2000-AA-TC, se refirió a la arbitrariedad en los siguientes términos: “(...) *es todo aquello que es o se presenta como carente de fundamentación objetiva, incongruente o contradictorio con la realidad que ha de servir de base a toda decisión, y desprendido o ajeno a la fundamentación debe extenderse a motivar suficientemente las decisiones administrativas, de acuerdo con los criterios razonables, justos, objetivos y debidamente motivados.*”

33 Ver el artículo completo en: <http://www.accesoalajusticia.org/wp/infojusticia/noticias/los-despidos-por-firmar-a-favor-del-rr-crimenes-de-lesa-humanidad/>

que finalmente no son más que expresión de la soberanía popular (art. 5).

El referendo revocatorio es un juicio de los gobernados sobre la gestión de los gobernantes y por ende su activación es un derecho político que recae sobre cada uno de los ciudadanos (art. 72); quienes pueden ejercerlo libremente, sin importar que presten servicios a los entes públicos y órganos que ejercen el Poder Público, al igual que ocurre con el voto (art. 63).

Es importante dejar claro que la Constitución no condiciona a los funcionarios públicos el pleno ejercicio de sus derechos políticos, y esta afirmación queda reforzada en el artículo 145 que establece que tales funcionarios están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna. Incluso señala que su nombramiento y remoción no pueden estar determinados por su afiliación u orientación política.

Además, el artículo 89.5 prohíbe de forma categórica todo tipo de discriminación por razones de política, edad, raza, sexo, credo o cualquier otra condición; prohibición que es cónsona con la garantía general de no discriminación contenida en el artículo 21.1 de la misma Constitución, y la cláusula de progresividad y garantía de los derechos humanos establecida en el artículo 19.

La constitucionalización de cada uno de estos principios, a su vez, es coherente con el Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación) de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), suscrito y ratificado por Venezuela en 1971, que prohíbe los despidos por razones políticas.

Para el lector quizás sea entonces una interrogante de por qué estos funcionarios arriesgaron su estabilidad administrativa y el bienestar de sus familias en medio de la crisis económica, social y política que en estos momentos azota a Venezuela (2016). Quizás sea esta misma crisis, la circunstancia que los decidió a dar este paso, lo que puede viene a confirmar la frase atribuida a un presidente venezolano del siglo XIX, Antonio Guzmán Blanco en el sentido que Venezuela es *“Como un cuero seco; Se pisa por un lado y se levanta por otro”*. Es decir, en definitiva el espíritu venezolano es irreverente ante el poder.

5.1.3.- Corrupción³⁴

Bautista³⁵ nos enseña que la corrupción en el ámbito público tiene dos actores principales: los políticos y los funcionarios públicos; de allí se derivan, a su vez dos ámbitos de corrupción: a) El político y b) El administrativo, aunque es difícil delimitarlos totalmente, ya que no existe una clara línea divisoria sino una mezcla de complicidades.

Ergo, la corrupción política se exterioriza desde la perspectiva de BAUTISTA cuando los políticos, impulsados por la avaricia y la ambición, se aseguran una fortuna privada defalcando el erario nacional, extorsionando a los particulares, favoreciendo intereses de grupo, aceptando sobornos, repartiendo los cargos públicos entre sus familiares o amigos, etc.

Por su parte, la corrupción administrativa se produce según dicho autor en el ámbito de la Administración Pública, caracterizándose por el abuso de poder del funcionario para obtener beneficios propios. La corrupción administrativa no puede separarse de la política, por cuanto son complementarias, ya que donde los políticos son corruptos, se afianza la corrupción administrativa, aun cuando la profesionalización de los servidores públicos, atenúe en cierta medida este fenómeno.

Si se le ha de dar crédito a innumerables denuncias recogidas por la prensa desde el siglo XIX hasta el momento presente, empezando por los escritos del realista José Domingo Díaz contra los patriotas que habrían malversado la caja de caudales dejada por Vicente Emparan luego de su deposición el 19 de abril de 1810, la Administración Pública venezolana no escapa a este flagelo³⁶, y la referencia efectuada anteriormente al informe del Banco Mundial en el año 2009,³⁷ y más recientemente la noticia según la cual el gobierno suizo devolvió a los Estados Unidos de América un total de 50 millones de US\$ que estaban congelados con motivo de una trama de

34 Y tan cierto es que la corrupción es un flagelo para la Administración Pública que existe una Ley Anticorrupción.

35 Op. cit.

36 Para el lector interesado en el tema, se le sugiere revisar las Memorias de Pedro Núñez de Cáceres, *La Caída del Liberalismo Amarillo* de Ramón J Velásquez en lo referente a como se tramitó la denuncia contra un ministro del gobierno de Joaquín Crespo, por solo hacer mención al siglo XIX.

37 Otro punto en contra de la lucha anticorrupción, es la publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea del 12-06-2009, en el cual se concretó la modificación a la Decisión 2008/938/CE relativa a la lista de los países beneficiarios que pueden acogerse al régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, establecido en el Reglamento (CE) N° 732/2008, del Consejo, por el que se aplica un sistema de preferencias arancelarias generalizadas para el período del 01-01-2009 al 31-12-2011, en la cual señala textualmente: “*sin embargo, ahora se ha verificado que Venezuela no había ratificado la Convención de las Naciones Unidas contra la corrupción que figura en el Anexo III, Parte 5, Punto 27, del Reglamento (CE) N° 732/2008 para beneficiarse del régimen especial de estímulo por lo que del artículo 1° de la Decisión 2008/938/CE quedan suprimidas las palabras “(VE) VENEZUELA”*. La presente Decisión será aplicable a partir del sexagésimo día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial de la Unión Europea.”

corrupción³⁸ en la cual estaría involucrada la empresa estatal petrolera venezolana PDVSA, la cual se ha visto envuelta en una serie de escándalos judiciales en suelo norteamericano relacionados con acusaciones de corrupción y lavado de dinero³⁹.

Como costes de la corrupción en la vida pública, para Bautista en lo político, el Estado se devalúa, el gobierno y la administración pierden credibilidad, se cuestiona la gobernabilidad al generar desconfianza en las instituciones públicas. En lo económico: distorsión presupuestaria, desaliento a la inversión. En lo social: acrecienta las desigualdades al impedir que los recursos lleguen a los más necesitados; fomenta la injusticia al darle prioridad a los que pueden pagar la “coima” o “mordida” para agilizar algún servicio. En lo cultural, aleja los valores éticos y hábitos de educación de la conducta ciudadana, incorpora actitudes perversas en el devenir cotidiano del individuo alterando los valores sociales y de convivencia humana. Por ello, concluye el referido autor, los efectos de la corrupción son negativos: turbulencia, confusión, incertidumbre, anarquía, desconfianza de la sociedad en la administración, negligencia del aparato gubernamental, etc.

5.2.- Posibles soluciones políticas y jurídicas

Ya señalada y descrita la problemática que actualmente afecta a la Administración Pública venezolana, se presentan las siguientes ideas para promover soluciones para un problema tan complejo:

5.2.a.- Aplicación del sistema establecido en la Constitución

Tal y como expone Rodríguez-Arana Muñoz (2006), el gobierno sigue siendo la única instancia pública que puede seguir promoviendo el libre ejercicio de los derechos fundamentales para los ciudadanos, para lo cual es necesario por parte de la administración pública de una mentalidad abierta, metodología del entendimiento y mayor sensibilidad social, lo que debe desembocar en que el centro de la actuación administrativa es el ciudadano, quien no puede ser entendido ni tratado como un sujeto pasivo y mero receptor de la voluntad gubernamental; debe ser el protagonista por excelencia de la vida política, ya que el fundamento de una sociedad libre no está supeditado a los preceptos constitucionales formales, para lo cual es necesario un razonable nivel de educación cívica, lo que no debe confundirse con que el gobierno pretenda ideologizar a la totalidad de la sociedad, ya que solo puede estarse en presencia de una real participación si ésta es libre, por lo cual ésta no puede ni debe ser reglamentada por el poder público al igual que la solidaridad, ya que ambas implican una opción, un compromiso ético, por cuanto implica que el bien de la sociedad,

38 Ver: <http://www.cuentasclarasdigital.org/2016/10/suiza-entrega-a-eeuu-51-millones-en-activos-congelados-a-pdvsa-por-trama-de-corrupcion/>

39 <http://www.analitica.com/economia/eeuu-confiscaria-activos-hasta-por-11-mil-millones-pre-suntamente-robados-de-pdvsa/> Noticia que coincide con el monto denunciado por un Diputado opositor venezolano. Ver: <http://noticiasvenezuela.org/2016/10/20/freddy-guevara-11-millones-de-dolares-fueron-desviados-durante-la-gestion-de-rafael-ramirez-en-pdvsa/>

es parte integrante del bien individual, por lo que se estaría efectuando intromisión en los principios personales, en los que el Estado no puede obligar ni constreñir a militar en una determinada ideología política.

5.2.b.- Instalación de una Gran Mesa de Diálogo Multiplural

Que incluya la participación de sectores políticos, gremiales, académicos, sociedad civil, etc que presente en un lapso preestablecido, un papel de trabajo para reformular y precisar las líneas estratégicas necesarias para la idónea y eficaz implementación para el siglo XXI que culmine con la suscripción de un acuerdo consensuado que incluya el papel del Estado en la vida pública, económica y social, la profesionalización del recurso humano de éste, y actuaciones decisivas en contra de la corrupción, lo cual incluirá profundizar el fortalecimiento, autonomía y profesionalización del Poder Judicial, Ministerio Público y depuración de los cuerpos de seguridad; el fomento de la ética pública, ya que todo funcionario debe tomar conciencia de que el servicio público es la acción del gobierno para satisfacer las necesidades de la colectividad, ya que lo que se pretende al fomentar la ética es motivar a los empleados para obtener mejores resultados.

A este respecto, las reformas, tal y como señala el informe del Comité de Gestión Pública de la Organización de Comercio y Desarrollo Económico (OCDE) (PUMA, junio de 2001), deben buscar un cambio a largo plazo en el comportamiento del Gobierno a través del cambio en la cultura organizacional, introduciendo incentivos en los esfuerzos de la reforma, estimulando a los ejecutores últimos de la reforma (los funcionarios) obtengan determinados reconocimientos si éstos consiguen resultados acordes a la reforma planteada, por lo que es recomendable gratificar las actuaciones innovadoras y sensibles a los cambios.

5.2.c.-Implementación y ejecución de políticas de buen gobierno

El buen gobierno es un catálogo de obligaciones y deberes exigibles a los funcionarios y jerarcas de la administración y que se derivan del servicio al interés general (Rodríguez-Arana Muñoz, 2006), implicando dos consecuencias concurrentes: a) Es el determinante de la calidad de la organización b) Implica la voluntad de ruptura frente a las malas prácticas o corrupción, debiendo ser sus resultados a largo plazo de ser aplicados lo más acertadamente posible en las relaciones administración-administrado: confianza (certeza), legitimidad y rendimiento democrático; se basa, igualmente en el actuar, coadyuvando a la presencia y participación real de la sociedad, evitando que las ideologías políticas excluyan a los sectores sociales con visiones distintas.

Según las propuestas de Rodríguez Arana (2006), el trabajo por parte de la Administración que aplique las políticas del buen gobierno, establecerá que:

1) *Trabajar es aprender.* Dirigir es enseñar. Trabajar es aprender porque el aprendizaje es permanente, siendo inseparables el trabajo del aprendizaje.

2) *Una organización inteligente es una comunidad de investigación y aprendizaje*, permanentemente deberá analizar, buscar las causas de lo que sale mal y tomar las decisiones pertinentes debiendo contar para ello con toda la organización en su conjunto.

3) *El conocimiento implica la elaboración esmerada del producto del trabajo.*

4) *Obvia dimensión ética:* Transparencia y colaboración para cumplir con los fines del Estado, teniendo en cuenta las necesidades colectivas, para lo cual el funcionario centrado en su lugar de trabajo suficientemente motivado, debe ser la característica que distinga el trabajo de estas nuevas organizaciones.

5) Una organización inteligente debe *cultivar una profunda cultura corporativa*, y si es un ente público, su objetivo estará al servicio permanente de los intereses generales, los cuales implican la garantía de los derechos de los ciudadanos.

6) En las organizaciones inteligentes, la investigación y la gestión se identifican, porque el aprendizaje no finaliza nunca, ya que la formación y el gestionar es aprender, y gestionar es investigar, lo cual se hace más patente en la sociedad del conocimiento, donde los avances tecnológicos influyen en el avatar diario entre administración y ciudadanía (internet, telefonía móvil, correo electrónico, etc).

6.- Conclusiones

En la Administración Pública hay individuos que viven para la administración, y otros que viven de la administración; y al carecerse de principios éticos, es fácil caer en el mundo de los contravalores, tal y como lo demuestran los incontables escándalos políticos y financieros alrededor del mundo, lo cual demuestra que la corrupción *per se* no es característica única de algún régimen político o ideológico.

El intentar poner al servicio de una determinada tendencia política el andamiaje de la Administración Pública, tiende a *hiperpolitizar* la gestión gubernamental, por cuanto se dejan de lado los criterios técnicos y profesionales, lo cual se presta de *facto* a la emisión de patentes de corso para todo aquel con conexiones personales o políticas para, valiéndose de su posición relativa y temporal de poder, proceda a incrementar su patrimonio basándose en el círculo de relaciones creado, lo cual mientras se mantengan los beneficiados "*leales*", se le otorgará la impunidad requerida, tal y como lo describe NIETO.

Por ende, de aplicarse con verdadera voluntad política los principios del buen gobierno, no solamente los políticos, sino los ciudadanos estarán mejor gobernados y tendrán –en la medida de lo posible– líderes idóneos, que piensen más en la colectividad. No debe ser difícil que una sociedad moderna, en pleno siglo XXI, funcione dentro de ciertos parámetros preestablecidos, en los cuales los ciudadanos tengan sus necesidades básicas satisfechas por un Estado donde funcionen racionalmente los contrapesos de los distintos poderes, y en ausencia de tal voluntad, no se podrá combatir el fenómeno de la corrupción (moral, institucional y patrimonial), siendo un error imperdonable que a nivel mundial existan entre los altos responsables de las políticas gubernamentales, quienes prefieran la adulancia interesada a ellos que

el servicio desinteresado a la nación. Del fenómeno de la corrupción, no son inmunes ni los políticos, ni los empleados públicos ni los ciudadanos de a pie, y la historia en caso de falencias en el equilibrio de poderes emitirá, tarde o temprano su lapidario veredicto sobre los responsables por comisión u omisión.

7.- Bibliografía

Amaro, Guzmán. (1994). *Introducción a la Administración Pública*. 2ª Edición, Mc Graw Hill México.

Bautista Oscar Diego. (2009). *Ética para corruptos: Una forma de prevenir la corrupción en los gobiernos y administraciones públicas*. Colección Ética, Aplicada Editorial Desclee De Brouwer.

Combellas, Ricardo. (2001). *Derecho Constitucional*. Mc Graw Hill Interamericana de Venezuela.

García de Bernaldo, Joaquín. (2005). "El derecho fundamental a un proceso sin dilaciones indebidas". Consejo General del Poder Judicial. Escuela Judicial: *Derechos Procesales Fundamentales* Manuales de Formación Continuada N° 22 Madrid.

Garrido Falla, Fernando. (1970). *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen I 5ª Edición Instituto de Estudios Políticos Madrid.

Gil Villa, Fernando. (2008). *La cultura de la corrupción*. Maia Ediciones, Madrid.

Gonzalez Pérez, Jesus. (2004). *El Principio General de la Buena Fe en el Derecho Administrativo*. Edit. Civitas, Madrid

N° 1.423. Ministerio del Poder Popular de Economía y Finanzas, Caracas 17 de Noviembre de 2014.

N°6.217. Asamblea Nacional de la República Bolivariana, Caracas, 17 de octubre de 2001.

N° 2.818. Organización de los Estados Americanos, Caracas, 1º de julio de 1981.

Nevado Batalla, Pedro. (2009) "Derecho Administrativo y Calidad." Ponencia en los XXV Cursos de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca.

Moles Caubet, Antonio: "Implicaciones del Principio de Legalidad" Instituto de Derecho Público Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración Vol. 2 1970-1971 Facultad de Derecho Universidad Central de Venezuela Caracas, 1972.

Nieto, Alejandro. (2008). *El Desgobierno de lo Público*, Editorial Ariel, Barcelona.

Núñez Gómez, Teresa. (2005). *Abuso en la exigencia documental y garantías formales de los administrados* Atelier, Barcelona.

Rebollo, Luis Martín. (2008) "Responsabilidad Patrimonial de la Administración" Ponencia en los XXV Cursos de Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad de Salamanca (17-06-2009); "Leyes Administrativas" Editorial Thomson Aranzadi, 14ª Edición.

Rondón de Sanso, Hildegard. (1995). *Teoría General de la Actividad Administrativa*. Librería Alvaro Nora, Caracas.

Rodriguez-Arana, Jaime. (2006). "El Buen Gobierno y la Buena Administración de Instituciones Públicas" Adaptado a la Ley 5/2006, del 10 de abril Editorial Aranzadi.

Sarría Olcos, Consuelo. (2008) “Los Principios Generales del Derecho y el Procedimiento Administrativo en Colombia.” Ponencia presentada en “Los Principios en el Derecho Administrativo Iberoamericano. Actas del VII Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. Valladolid y Salamanca. Septiembre 2008 Netbiblo, S.L. La Coruña.

Scognamiglio, Laura Louza. (2010). *Acceso a la Justicia*. recuperado de: accesoalajusticia.org

Verdú, Pablo Lucas. (1998). *Teoría de la Constitución como ciencia cultural*, Edic. Dykinson, Madrid.