

EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Moisés E. Martínez Silva¹

Resumen: *El artículo que se presenta a continuación recoge un conjunto de reflexiones que forman parte de una investigación más amplia y que, será utilizada para mi trabajo especial de grado de la especialización de Derecho Administrativo. El tema específico a tratar en las páginas siguientes, será el denominado derecho a la buena administración, para aproximarnos a su contenido, naturaleza, caracteres y regulación. Para ello, acudiremos al estudio del Derecho Comparado, del denominado Derecho Administrativo Global, así como de la doctrina y ordenamiento jurídico nacional. Expondremos los elementos generalmente aceptados de ese derecho a la buena administración y nos detendremos brevemente al análisis de algunas disposiciones específicas contenidas en los tratados y cartas de derechos que rigen la Unión Europea; la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública; la Constitución venezolana y otras normas de Derecho interno de interés.*

Palabras clave: *Derecho Administrativo Global – Buena Administración – Gobernanza.*

SUMARIO. Introducción. I. Breve planteamiento sobre la diferencia entre Gobierno y Administración. **II.** El Derecho a una buena administración. **1.** La buena administración en la Unión Europea. **2.** El derecho a la buena administración en Iberoamérica y Venezuela. **A.** Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. **B.** Control jurisdiccional como garantía de la buena administración. **C.** Derecho a la buena administración en el artículo 141 de la Constitución Venezolana. **D.** Derecho a la buena administración. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. **E.** Código de ética del servidor público. **Conclusiones.**

INTRODUCCIÓN

El estudio del Derecho Administrativo, en la mayoría de los casos, se circunscribe al examen o análisis de aquellas actividades que involucren una intervención en el ámbito social, o, dicho de otra manera, se enfoca principalmente en aquellas actividades donde la Administración a través de sus órganos, se interrelaciona con los administrados.

El presente artículo, pretende, de forma general, esbozar algunas de las soluciones que, en el Derecho Comparado y en el Derecho Administrativo Global, han sido planteadas para intentar resolver las fallas típicas de

¹ Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2014).

cualquier Administración Pública, esos remedios tienden a la previsión de procedimientos, principios, derechos y obligaciones, que permitan la optimización y buena gestión de la función pública, a esas previsiones, llamaremos provisionalmente derecho a la buena administración.

Para lograr nuestro objetivo, partiremos del supuesto que el Gobierno y la Administración, son funciones diferentes de la rama ejecutiva del Poder Público, aunque en algunos casos puedan y en efecto coincidan los órganos que ejercen una y otra, dejando para una investigación posterior, el estudio del Gobierno y, por ende, los elementos del buen gobierno. Nos abocaremos entonces, a dilucidar el concepto y alcance del derecho a la buena administración, determinar sí, por su naturaleza es un derecho, un principio o una obligación; e igualmente expondremos las principales características y caracteres aceptados en el Derecho Comparado y Administrativo Global, así como algunas de las previsiones doctrinales y normativas más relevantes que existen en el país al respecto.

I. BREVE PLANTEAMIENTO SOBRE LA DIFERENCIA ENTRE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN

A pesar de no ser este el tema principal del presente artículo, se ha señalado precedentemente, que se partirá del supuesto de que, el Gobierno y la Administración, son funciones diferentes de la rama ejecutiva del Poder Público, para pasar únicamente al estudio de lo que se refiere a la buena administración, siendo que precisar sus diferencias puede resultar un tema arduo y controvertido, sobre el cual no existe una posición unánime, por ello, pasaremos a esbozar unas breves notas que permiten vislumbrar la existencia de tal diferenciación.

Para apreciar los contrastes entre una y otra institución, nos circunscribiremos al análisis de esas en Venezuela. Lo primero que se debe establecer, es que los órganos de Gobierno y los superiores de la Administración Pública en Venezuela, coinciden parcialmente, así, el Decreto sobre la Organización General de la Administración Pública publicado en Gaceta Oficial Extraordinario nro. 6.238 de fecha 13 de julio de 2016, establece que los órganos que conforman el Nivel Central de la Administración Pública está integrado por la Presidencia, la Vicepresidencia, las Vicepresidencias sectoriales, el Consejo de Ministros, los Ministerios y demás órganos creados por la Ley, mientras que a los órganos encargados de la dirección de la acción de Gobierno, de conformidad con el artículo 4 de dicho decreto son “a quienes les corresponde la coordinación general de los demás órganos superiores de dirección, así como la definición de las líneas elementales en la formulación de políticas públicas, su ejecución y control” y estará a cargo de la Presidencia,

la Vicepresidencia, las Vicepresidencias sectoriales y el Consejo de Ministros, existiendo una coincidencia parcial con los órganos centrales de la Administración y los de Gobierno, excluyendo los últimos a los Ministros y a otros órganos creados por vía legal.

No obstante esa coincidencia parcial en lo que respecta a los órganos superiores de uno y otro, podemos establecer, como primera diferencia, que la Administración Pública, abarca una mayor variedad de órganos y entes que aquellos que se encargan de ejercer la función de gobierno.

Por otra parte, desde el punto de vista funcional, nos remitimos a los planteamientos del Dr. BREWER-CARIÁS² para quien, la función de Gobierno o política es aquella mediante la cual se dirige, ordena y conduce la política del Estado, está atribuida típicamente a los órganos superiores que ejercen la rama Ejecutiva del Poder Público, y lo hacen en ejecución directa de la Constitución.

Mientras que la Administración en ejercicio de la función administrativa, gestionan el interés público y se relaciona con los particulares como sujeto de derecho, en ejecución directa de la Ley e indirecta de la Constitución, por lo que sus actos son de rango sublegal.

A pesar de la simpleza y aparente claridad de esa distinción, en la práctica, resulta engorroso determinar cuándo un órgano de la rama ejecutiva ejerce una u otra función. Para el reconocido autor patrio PEÑA SOLÍS, resulta imperativo realizar el análisis individualizado de cada norma atributiva de competencia para poder determinar cuando estos órganos actúan en función política o de gobierno y cuando lo hacen en ejercicio de la función administrativa, tal como lo establece en los siguientes términos:

El único método para intentar lograr el referido esclarecimiento radica en el análisis de la norma constitucional atributiva de competencia, la cual en casi la totalidad de los casos alude a competencias políticas y administrativas conjuntamente. De modo, pues, que corresponde al intérprete, y en última instancia a los órganos jurisdiccionales competentes, realizar la mencionada determinación, siempre orientados por las variables que la doctrina denomina dirección política del Estado, y dirección administrativa, o ejecución de la política general formulada por el Gobierno³.

² Allan Brewer-Carías: “Las funciones del Estado, la función administrativa, y las actividades estatales”. *La función administrativa del Estado. Cuatro amigos, cuatro visiones sobre el derecho administrativo en América Latina. Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello N° 30*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 211-221.

³ José Peña Solís: *Manual de Derecho Administrativo. Tomo II*. 1ra ed. 4ta reimpresión. Ediciones Paredes. Caracas, 2012, p. 431.

El autor español, RODRÍGUEZ-ARANA, ya abordando más concretamente el tema del buen gobierno y la buena administración, reconoce la complejidad de diferenciar en determinadas ocasiones al Gobierno y a la Administración, no obstante, termina estableciendo de forma general su diferencia de la siguiente manera:

Es verdad que con frecuencia se confunde gobierno con gestión o administración, pero en realidad el complejo gobierno-administración, indisolublemente unido, hace referencia a la cabeza y al cuerpo. La cabeza manda y el cuerpo concreta sus dictados. Unos dictados, insisto, que no son, no deben ser, caprichosos o arbitrarios, sino proyección del programa electoral que concitó la mayoría en las elecciones. La administración, pues, está bajo la dirección del gobierno, pero ni se confunde ni con ella se identifica. Por eso, cuándo tratemos de buen gobierno o de buena administración o gestión pública, queremos decir que ambas actividades, distintas, pero íntimamente unidas, deben confeccionarse con arreglo a los postulados que las conforman en el marco del sistema político, fundamentalmente en forma de materializaciones concretas que son trasunto de los valores o vectores marcados por el gobierno de turno⁴.

Todo lo anterior, tiene la finalidad de dejar claro que, a pesar de lo complejo que puede resultar la distinción entre Administración y Gobierno, el objeto del presente artículo estará delimitado, únicamente al ámbito de la actuación de los órganos de la Administración Pública de la rama ejecutiva del Poder Público, actuando en función administrativa y consecuentemente, al principio o derecho de la buena administración, dejando para un estudio posterior, el análisis sobre el concepto, contenido, regulación y límites del ejercicio de la función de Gobierno o Política, e incluso sobre el ejercicio de la función administrativa y/o de Gobierno, por órganos de otras ramas del Poder Público diferente al ejecutivo. Sin embargo, resultará imperativo realizar algunas menciones a nociones de gobernanza y buen gobierno, para el establecimiento de diferencias o explicaciones.

II. EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

El autor italiano CASSESE⁵, haciendo referencia a su vez, a las palabras de Jacob Söderman, establece –refiriéndose a los países miembros de la Unión Europea– que el siglo XXI sería el siglo de la buena administración, pero para

⁴ Jaime Rodríguez-Arana: “Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública”. *Seminario de Modernización y Apertura de la Administración Pública*. Disponible en: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf

⁵ Sabino Cassese: *Il diritto alla buona amministrazione. Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25 anniversario della legge sul “Sindic de Greuges “della Catalogna, Barcellona*. Disponible en: <http://www.irpa.eu/wp-content/uploads/2011/05/Diritto-alla-buona-amministrazione-barcellona-27-marzo.pdf>

comprender el alcance de tal afirmación debemos comenzar por saber: ¿qué debemos entender por una buena administración?

La buena administración se encuentra íntimamente ligada a los conceptos de gestión pública y las exigencias de buen gobierno y gobernanza contemporáneas, sin identificarse plenamente con esos. El término gobernanza surge como una propuesta para superar las formas tradicionales de gobierno y administración pública basadas en el modelo burocrático weberiano, y se caracteriza por una serie de políticas que buscan redefinir el rol del Estado en aras de hacer más eficientes los procesos de toma y ejecución de decisiones, por lo tanto, “se configura como un atributo que caracteriza a las sociedades capaces de afrontar con éxito los retos del progreso y el bienestar”⁶. Por lo tanto, para poder hablar de gobernanza, es necesario que cada ordenamiento jurídico establezca previamente las condiciones necesarias para la existencia de una buena administración y de un buen gobierno; es por ello que la buena administración, es un presupuesto de la gobernanza y se materializa en disposiciones expresas, que permitan hacer efectiva y tangibles las reformas de la Administración Pública que generen desarrollo y bienestar social, por tal razón puede resultar un concepto de engorrosa aprehensión y cuyo contenido puede mutar dependiendo de las regulaciones específicas de cada Estado.

A pesar de lo dicho, en primer lugar, debemos referirnos a la naturaleza jurídica del derecho a buena administración y, en ese sentido es posible señalar que la misma puede tener y en efecto tiene una triple naturaleza, siendo que la buena administración es entendida tanto como un principio del Derecho y, por ende, una fuente formal de Derecho Administrativo; como un derecho subjetivo de los administrados y; como un deber jurídico para la Administración de impretermitible cumplimiento. Así lo establece PONCÉ SOLÉ, señalando además que, en algunos ordenamientos jurídicos puede apreciarse la triple naturaleza de la buena administración, mientras que en otros, está concebida o consagrada solo como un principio, derecho o deber, según sea el caso:

Dado que la configuración del derecho a una buena administración dependerá de cada ordenamiento jurídico concreto (de sus normas constitucionales, en su caso, y de la legislación) es difícil intentar ofrecer un análisis de tal derecho. En todo caso, podemos intentar avanzar algunas cuestiones relevantes. Así, la buena administración puede tener en un ordenamiento jurídico dado una triple vertiente. De un lado, puede ser un principio general del Derecho, constitucionalizado, integrado por diversos subprincipios (caso de la

⁶ Francisco Longo: “Introducción. Los directivos públicos ante los retos de la gobernanza contemporánea”. *Los Escenarios de la Gestión Pública del Siglo XXI*. Bellaterra Ediciones. España, 2008, p. 30.

Constitución española, como veremos). A la vez, puede ser un deber jurídico constitucional, que aparezca, en su caso, como en España y Costa Rica, implícitamente) como suma de todos los deberes jurídicos derivados de los mencionados principios, configurándose como un auténtico deber jurídico de hacer, con todas las notas típicas aisladas por la doctrina en referencia a los deberes jurídicos. Finalmente, cuando así haya sido reconocido legalmente, será, además, un derecho subjetivo típico o activo, que otorga el poder a su titular para exigir la realización por parte de las Administraciones públicas de aquellas actuaciones incluidas en su contenido, pudiéndose reaccionar jurídicamente contra el incumplimiento de dichas obligaciones jurídicas públicas⁷.

Entendiendo a la buena administración como un principio, CASSESE⁸ señala que su significación ha evolucionado, dado que dejó de ser un principio concebido únicamente para optimizar la eficacia en la gestión de la Administración Pública, para convertirse en un principio de los derechos ciudadanos, el cual busca la protección y tutela de los intereses de esos últimos en las relaciones con la Administración. Asimismo, establece que, de ser un principio programático en sus inicios, en la actualidad es un verdadero precepto atributivo-imperativo, atribuyendo derechos subjetivos a los ciudadanos y correlativas obligaciones a la Administración.

En ese orden de ideas, definiendo a la buena administración como un derecho fundamental, el reconocido autor español RODRÍGUEZ-ARANA, afirma que “[l]a buena administración de instituciones públicas parte del derecho ciudadano a que sus asuntos comunes y colectivos estén ordenados de forma y manera que reine un ambiente de bienestar general e integral para el pueblo en su conjunto. Las instituciones públicas, desde esta perspectiva, han de estar conducidas y manejadas por una serie de criterios mínimos (...)”⁹. Es decir, la buena administración puede ser definida o apreciada como los requisitos mínimos de eficiencia en la gestión pública que permitan alcanzar el bienestar general y colectivo, centrandó esa definición en el rol protagónico que deben tener los ciudadanos a luz de ese derecho, en las relaciones frente a la Administración.

Cónsono con la definición anterior, y aproximándonos un poco más a la conceptualización de ese derecho, el autor patrio, profesor JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ, afirma que, el concepto de buena administración se encuentra íntimamente ligado al nuevo paradigma de la Administración Pública que surge con el advenimiento de la cláusula del Estado Social y que, por tanto,

⁷ Juli Ponce Solé: “El derecho a buena administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública”. *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora*. Año 2. N° 2 (jan./dez.). Belo Horizonte, 2012, p. 310. Disponible en: <https://www.pjf.mg.gov.br/secretarias/pgm/revista/arquivos/2012.zip>

⁸ S. Cassese: *Il diritto alla buona amministrazione...* Op. cit., p. 6.

⁹ J. Rodríguez-Arana: *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública...* Op. cit., p. 17.

implica una redefinición de la actividad prestacional de la Administración, la cual, “debe basarse en cauces de participación ciudadana, abiertos, y democráticos, que permitan identificar con precisión las áreas de atención de tal actividad, conforme a los principios de menor intervención y subsidiariedad, límites fundamentales a tal actividad”¹⁰. Esto, guarda relación con la tesis de la Administración vicarial, o al servicio de los ciudadanos, también del referido autor, de la cual haremos mención más adelante.

Todo lo anterior, nos deja entrever que, la buena administración, es un principio, derecho y deber, enmarcado dentro de los principios del Estado Social de Derecho y que exige la existencia y cumplimiento de determinadas condiciones mínimas en los diferentes órganos y entes de la Administración Pública, que permitan la consecución del bienestar de los ciudadanos. Para determinar cuáles son esas condiciones o requisitos mínimos, es necesario analizar o estudiar cada ordenamiento jurídico en concreto.

Para ello, hemos de comenzar con una regulación del Derecho Comunitario europeo, que si bien, no fue la primera en establecer condiciones o estándares de calidad de gestión de la Administración Pública para con los ciudadanos, sí fue pionera en su sistematización, agrupación y denominarlas expresamente como derecho a la buena administración.

1. La buena administración en la Unión Europea

Podemos señalar que, la doctrina remonta como antecedente de la configuración del principio de una buena administración, las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea, que *tímidamente* hacían mención a la necesidad de instaurar buenas prácticas administrativas o una sana Administración en la Unión Europea, siendo que, en sus inicios, la buena administración tenían simplemente un carácter interpretativo o axiológico, sin embargo, fue evolucionando hasta adquirir un verdadero carácter normativo¹¹.

¹⁰ José Ignacio Hernández: “Eduardo García Enterría y la renovación del Derecho Administrativo”. *La Protección de los derechos frente al poder de la Administración*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, p. 71.

¹¹ Para mayor detalle ver nota al pie N° 42 de Luca Perfetti: “Diritto ad una Buona Amministrazione, determinazione dell’interesse Pubblico ed Equità”. *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*. 2010, p. 806. Disponible en: https://www.academia.edu/1457909/Diritto_ad_una_buona_amministrazione_determinazione_dellinteresse_pubblico_ed_equit%C3%A0?auto=download. Donde se establece lo siguiente: “Si pone da subito il tema della natura del principio, sicché si avanza l’idea ch’esso valga ad integrare le norme ove assenti ovvero ad imporre comportamenti doverosi per le istituzioni ma non immediatamente giustiziabili dai destinatari e, per questa seconda via, il principio diviene elemento interpretativo — e forse integrativo — di disposizioni esistenti,

La buena administración apareció consagrada como principio de derecho en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea aprobada por el Parlamento Europeo el 7 de diciembre de 2000 en Niza y adaptada el 12 de diciembre de 2007 en Estrasburgo; posteriormente se intentó acoplar el contenido de dicho artículo en el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el cual, a pesar de ser aprobado por el Parlamento Europeo el 18 de junio de 2003, y suscrito en Roma el 29 de octubre de 2004 por los jefes de gobierno de los países que formaban la Unión Europea, también es denominada la Constitución Europea, o la Constitución no nacida, en virtud que no fue ratificada por todos los Estados miembros de la Unión, lo cual era imperativo para su entrada en vigencia. El artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea referido al derecho a una buena administración establece lo siguiente:

Artículo 41 – Derecho a una buena administración:

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.
2. Este derecho incluye en particular: - el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente, - el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la

senza divenire per se' principio con forza autonoma (si veda l'evoluzione di Corte di giustizia dalla sentenza 15 marzo 1984, causa 64/82, Tradax Graanhandel BV — ove rilevanti le conclusioni dell'avvocato generale Sir Gordon Slynn del 27 ottobre 1983 — a Corte di giustizia 13 luglio 1966, cause riunite 56 e 58/64, Consten & Grundig contro Commissione). L'idea che il principio di buona amministrazione non solo sia strumento di interpretazione delle norme e dovere — ancorche' non giustiziabile da se' solo — degli organi, evolve rapidamente (Tribunale di primo grado del 27 febbraio 1992, cause riunite T-79, 84, 85, 86, 91, 92, 94, 96, 98, 102, 104/89, BASF AG e altri contro Commissione delle Comunita' europee) verso il superamento del principio come norma interna. Dalla sentenza del Tribunale di primo grado del 17 dicembre 1991, causa T-7/89, SA Hercules Chemicals NV contro Commissione delle Comunita' europee, le regole interne dell'organizzazione — di buona e sana amministrazione — divengono giustiziabili da parte dei terzi (ed in specie dei destinatari della decisione) giacche' se la norma interna vincola l'apparato amministrativo, costituendo obblighi, a questi ultimi corrisponderanno diritti che sorgono in capo ai destinatari dell'azione amministrativa (non si puo` non notare la similitudine rispetto alla giustiziabilita` delle norme interne che ha impegnato, nei decenni passati, parte autorevolissima della nostra dottrina — solo per i riferimenti bibliografici si puo` consultare, di chi scrive, Principi costituzionali, istituti del diritto amministrativo ed interpretazione delle norme, in Associazione italiana dei professori di diritto amministrativo, Anuario 2004, Milano, 2005, 73). Il principio, quindi, diviene regola e da subito si collega con i principi di legalita` e certezza del diritto (Tribunale di primo grado, 25 marzo 1999, causa T-37/97, Forges de Clabecq, Corte di giustizia, 16 gennaio 2003, causa C-205/01, Paesi Bassi)'.

confidencialidad y del secreto profesional y comercial, la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.
4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

PERFETTI¹², haciendo un análisis exegético del artículo anteriormente transcrito, establece que la totalidad de las expresiones del derecho a la buena administración, ya estaban consagradas o formaban parte de la tradición jurídica de la mayoría de los países integrantes de la Unión Europea. Y que tales manifestaciones buscan redefinir la relación clásica entre los particulares y la sociedad frente a la Administración Pública, debiendo estar presentes en todos los órganos y entes y en especial en las instituciones comunitarias.

A tenor de lo establecido en el artículo 41 antes citado, el derecho a la buena administración está contenido por los siguientes derechos o subprincipios: el derecho a una buena administración se concreta en el requisito de la imparcialidad de la Administración; el derecho a un tratamiento igual ante la Ley; la garantía de un procedimiento de duración razonable; el derecho a ser escuchado; el derecho a la motivación de las decisiones; el derecho a ser resarcido por los daños sufridos a causa de la acción ilícita de las instituciones comunitarias o el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración; y la posibilidad de dirigirse y obtener respuesta de las instituciones de la Unión.

Dicho lo anterior, es necesario precisar que, de una interpretación literal de esa disposición normativa, podemos inferir, que el derecho a la buena administración tal como fuera consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, está conformado en su mayoría por principios procedimentales, que buscaban regular las relaciones entre los ciudadanos y la Administración.

A pesar de lo anterior, RODRÍGUEZ-ARANA, nos señala que la buena administración en la Unión Europea, no se limita al establecimiento de meros principios o enunciados, sino que es un verdadero derecho fundamental ciudadano ya que:

[R]eposa sobre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos

¹² L. Perfetti: *Diritto ad una Buona Amministrazione...* Op. cit., p. 802.

funcionarios, sino que son del dominio popular, son de los ciudadanos, de las personas de carne y hueso que día a día, con su esfuerzo por encarnar los valores cívicos y las cualidades democráticas, dan buena cuenta del temple democrático en la cotidianeidad. Por ello, si las instituciones públicas son de la soberanía popular, de dónde proceden todos los poderes del Estado, es claro que han de estar ordenadas al servicio general, y objetivo, de las necesidades colectivas. Por eso, la función constitucional de la administración pública, por ejemplo, se centra en el servicio objetivo al interés general. Así las cosas, si consideramos que el ciudadano ha dejado ser un sujeto inerte, sin vida, que tenía poco menos que ser enchufado a la vida social por parte de los poderes públicos, entonces comprenderemos mejor el alcance de este derecho¹³.

Resulta importante señalar que, el Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, el cual fue firmado en Lisboa el 13 de diciembre de 2007, en su artículo 6.1 reconoce y otorga carácter vinculante a todos los derechos fundamentales establecidos en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, incluyendo, por supuesto, el artículo 41 de la Constitución Europea, en el cual se estableció expresamente el Derecho a la buena administración. Aunado a lo anterior, el artículo 15 del Tratado de Lisboa, a “fin de fomentar una buena gobernanza” (para lo cual debe existir un buen gobierno y buena administración), consagra la obligación de los órganos de la Unión de respetar el principio de apertura, mejor conocido en Venezuela como el principio de publicidad del expediente administrativo, siendo este, el único principio procedimental expresamente establecido en el referido Tratado, lo cual no implica, que no serán aplicables otros elementos de la buena administración a los procedimientos de la Unión Europea. Algunos autores¹⁴, consideran que el Tratado de Lisboa también consagra la participación y la transparencia como elementos de la buena administración, no obstante, esos principios también pueden incluirse dentro del derecho al buen gobierno, que como ya hemos mencionado, le daremos un tratamiento diferenciado.

2. El Derecho a la buena administración en Iberoamérica y Venezuela

En la actualidad, se habla de un Derecho Administrativo Global, Mundial o Transnacional (más allá de las diferencias que pueda existir entre uno y otro vocablo), para referirse a la existencia de un “derecho administrativo

¹³ J. Rodríguez-Arana: *Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública... Op. cit.*, 17.

¹⁴ Javier Guillem Carrau: “La buena administración en la UE tras el tratado de Lisboa: ¿más por menos?”. *Corts Valencianes: Anuario de derecho parlamentario*. N° 25. España, 2011, pp. 69-103. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/3870621.pdf>

desacoplado del Estado”¹⁵ por lo que no necesariamente se rige por tratados o normas de Derecho Comunitario para cuya formación se requiera intervención estatal, pero que aún sí, es de obligatorio cumplimiento para las administraciones públicas estatales. Venezuela, no escapa de esa cobertura y se rige igualmente por normas del denominado Derecho Administrativo Global¹⁶, entre esas, a efectos del presente artículo, resultar imperativo destacar la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

A. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública fue aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), del cual forma parte Venezuela, en Caracas el 10 de octubre de 2013 y adoptada por la Organización de Estados Iberoamericanos en XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la Ciudad de Panamá los días 18 y 19 de octubre de 2013. En ella, se consagra expresamente, el Derecho a la buena administración, es su tres vertientes, a saber “como principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo”; como “una obligación de toda Administración Pública que se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, especialmente de la denominada tarea promocional de los poderes públicos en la que consiste esencialmente la denominada cláusula del Estado social” y; “desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena administración Pública, del que se derivan, como reconoce la presente Carta, una serie de derechos concretos, derechos componentes que definen el estatuto del ciudadano en su relación con las Administraciones Públicas y que están dirigidos a subrayar la dignidad humana”¹⁷.

La Carta define el derecho a una buena administración por su finalidad y sus elementos constitutivos, señalando que la buena administración

¹⁵ Diogo De Figueiredo Moreira Neto: *La protección de los derechos frente al poder de la Administración*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2014, pp. 183.

¹⁶ José Antonio Muci Borjas: “El derecho fundamental a una buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”. *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*. Tomo II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015, pp. 913.

¹⁷ Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD). Caracas, 2013, pp. 2-3.

“consiste en que los asuntos de naturaleza pública sean tratados con equidad, justicia, objetividad, imparcialidad, siendo resueltos en plazo razonable al servicio de la dignidad humana”¹⁸. Y de seguidas, pasa a enumerar un amplio catálogo de derechos que se derivan o que deben estar presentes en toda buena administración y que simplemente mencionaremos: derecho a la motivación de las actuaciones administrativas; derecho a la tutela administrativa efectiva; derecho a una resolución administrativa amparada en el ordenamiento jurídico, equitativa y justa, de acuerdo con lo solicitado y dictada en los plazos y términos que el procedimiento señale; derecho a presentar por escrito o de palabra peticiones de acuerdo con lo que se establezca en las legislaciones administrativas de aplicación, en los registros físicos o informáticos; derecho a no presentar documentos que ya obren en poder de la Administración Pública, absteniéndose de hacerlo cuando estén a disposición de otras Administraciones públicas del propio país; derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente; derecho a servicios públicos y de interés general de calidad; derecho a conocer y a opinar sobre el funcionamiento y la calidad de los servicios públicos y de responsabilidad administrativa para lo cual la administración pública propiciará el uso de las TICs; derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo; derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública. Los ciudadanos también tendrán derecho a presentar recursos contra actos o resoluciones de la Administración Pública de acuerdo con los correspondientes ordenamientos jurídicos; derecho a conocer las evaluaciones de gestión que hagan los entes públicos y a proponer medidas para su mejora permanente de acuerdo con el ordenamiento jurídico correspondiente; derecho de acceso a la información pública y de interés general, así como a los expedientes administrativos que les afecten en el marco del respeto al derecho a la intimidad y a las declaraciones motivadas de reserva que habrán de concretar el interés general en cada supuesto en el marco de los correspondientes ordenamientos jurídicos; derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública; derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general; derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad; derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo; derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten; derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las

¹⁸ Capítulo Tercero: El derecho fundamental a la buena administración pública y sus derechos derivados. Párrafo 25. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

resoluciones que les afecten; derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general; derecho a exigir el cumplimiento de las responsabilidades de las personas al servicio de la Administración Pública y de los particulares que cumplan funciones administrativas de acuerdo con el ordenamiento jurídico respectivo¹⁹.

Podemos apreciar, que gran parte de esos derechos ya se encuentran consagrados en nuestro ordenamiento, bien como principios informadores de Derecho Administrativo venezolano o propiamente como derechos constitucionalizados o establecidos en leyes generales o especiales, sin embargo, en el marco del Derecho Administrativo Global y de conformidad con lo establecido en nuestro artículo 23 Constitucional y párrafo 54 de la propia Carta, estos subprincipios de la buena administración prevalecen en el orden interno venezolano y “tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos”²⁰.

B. Control jurisdiccional como garantía de la buena administración

Si bien el control jurisdiccional y la tutela judicial efectiva son principios que no forman propiamente parte integrante del concepto de la buena administración, sin ellos, resultaría nugatorio cualquier intento por parte de los ciudadanos de hacer valer los referidos derechos ante violaciones de la Administración Pública. En ese sentido, se requiere no solo la existencia de Tribunales capaces de conocer los vicios incurridos por la Administración en ejercicio de la actividad administrativa, como en el caso de Venezuela existe la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, regulada por la Ley Orgánica de homónimo nombre, sino que esos órganos jurisdiccionales deben, ser expeditos, imparciales e independientes.

Frente a los órganos jurisdiccionales nacionales, y cónsono con el reconocimiento del Derecho Administrativo Global, surgen órganos jurisdiccionales globales que buscan reforzar la protección y respeto al derecho a la buena administración, como son el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), a los fines de resolver disputas relacionadas a la protección internacional de inversiones y la Corte

¹⁹ Para ver el contenido completo de los derechos ver: párrafos 26 al 46 Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

²⁰ Párrafo 54 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública. Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo.

Interamericana de los Derechos Humanos (CIDH), que pretende la protección de los Derechos Humanos de los ciudadanos.

Es importante resaltar que, Venezuela ha denunciado tanto el Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados; como la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, por las cuales era aplicable al Estado Venezolano la jurisdicción del CIADI y la CIDH respectivamente²¹.

C. Derecho a la buena administración en el artículo 141 de la Constitución Venezolana

El autor patrio JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ²², analizando el rol de la Administración Pública en los procesos de desarrollo contemporáneos, así como los conceptos de gobernanza, buen gobierno y buena administración, establece con respecto a esa última definición que, en el marco del Estado Social, no puede hablarse de cualquier Administración, sino de una Administración Pública centrada en el ciudadano y su libertad y por ende que cumpla una función vicarial, es decir, que esté al servicio de los ciudadanos, hallando tal consagración en el artículo 141 de nuestra Constitución vigente, la cual establece: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

En ese artículo constitucional, se encuentran establecidos algunos presupuestos propios de la buena gobernanza más que de la buena administración, no obstante, también es cierto que, para la procura y cumplimiento de las disposiciones tendientes a la consecución de una buena administración, es imperativo cambiar la concepción misma de la Administración Pública como “instrumento esencial del Estado establecido para gerenciar, es su nombre y por su cuenta, la satisfacción de las necesidades colectivas de las sociedad que constitucional y legalmente esté obligado a asumir, por lo que como tal instrumento, su misión esencial es estar al servicio

²¹ Para profundizar en el tema ver: J. I. Hernández: *Eduardo García Enterría y la... Op. cit.*, pp. 75-76; José Ignacio Hernández: *Derecho Administrativo y arbitraje internacional de inversiones*. Editorial Jurídica Venezolana y Centro para la Integración y el Derecho Público. Caracas, 2016; Carlos Ayala Corao: *Del Diálogo Jurisprudencial al Control de Convencionalidad*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2012.

²² José Ignacio Hernández: *Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela*. Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA). Caracas, 2012, pp. 138-149.

de los ciudadanos o administrados”²³; por lo cual, la función vicarial de la Administración Pública venezolana consagrada en el artículo 141 constitucional, también juega un rol fundamental en la configuración y transformación hacia una buena administración.

D. Derecho a la buena administración. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos

Ahora bien, resulta relevante hacer mención a normas de rango legal que prevén una serie de derechos y principios que deben regir los procedimientos administrativos y que reproducen, gran parte de los derechos contenidos por el derecho a la buena administración europeo e Iberoamericano, según lo visto precedentemente.

En primer lugar, encontramos la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, publicada en Gaceta Oficial nro. 2.818, de fecha 1° de Julio de 1981, en ella se consagran principios como el derecho de petición y derecho de queja; respuesta oportuna; responsabilidad patrimonial de la Administración; responsabilidad funcional; publicidad del expediente administrativo; deber de motivación de los actos; principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad; derecho a recurrir de los actos; entre otros.

Por su parte, el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria nro. 6.149, de fecha martes 18 de noviembre de 2014, consagra en su articulado diversas disposiciones, en las cuales se pretende generar un bienestar ciudadanos frente a los trámites y procedimientos que estos deban realizar ante la Administración Pública, prohibiendo la exigencia de copias, documentos o requisitos que no se encuentren expresamente establecidos en la Ley, simplificando trámites y estructuras organizativas; prohibiendo a la Administración solicitar recaudos que ya estén o deberían estar previamente acreditados y; establece todo un capítulo denominado “La Administración Pública al Servicio de los Ciudadanos”, en el cual se establece el deber de la Administración de capacitar a los funcionarios; el deber de informar y asistir a los ciudadanos; el derecho de los administrados de conocer es estatus de sus trámites y el establecimiento de sistemas electrónicos y automatizados de gestión. Principios, derechos y deberes que, de ser efectivamente acatados,

²³ Allan Brewer-Carías: “Los condicionantes políticos de la Administración Pública en la Venezuela contemporánea”. *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*. Tomo II. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Caracas, 2015, p. 722.

propenderían al alcance de una verdadera buena administración. El conocido jurista venezolano ARAUJO JUÁREZ, refiriéndose a la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos del año 2008, señala la importancia de los principios contenidos en esa Ley a los efectos de la materialización del contenido del derecho a la buena administración de la siguiente manera:

Y es que hoy el procedimiento administrativo no se contempla sólo desde una perspectiva jurídica, sino que también se considera uno de los principales mecanismos de realización del principio constitucional de buena administración, lo que se proyecta en múltiples estudios sobre la agilización, simplificación y optimización de los procedimientos administrativos, y sobre todo la calidad en las decisiones administrativas, uno de los objetivos más perseguidos por la LSTA, y de los temas escasamente tratados por la doctrina reciente. Las conexiones entre el procedimiento administrativo y la "buena administración," no sólo tienen interés doctrinal, ya que quedan reflejadas en el derecho constitucional a la plena tutela judicial, que también tiene naturaleza de principio, a través de la figura del agotamiento de la vía administrativa²⁴.

Ahora bien, tal como señala HERNÁNDEZ²⁵, la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos ha sido simplemente ignorada, siendo imperativo su acatamiento por parte de los órganos y entes de la Administración Pública y que, de forma concordada con Ley Orgánica de Procedimiento Administrativo se racionalicen los procedimientos existentes y se tienda a la implementación de una Administración electrónica.

E. Código de ética del servidor público

Finalmente, el Conejo Moral Republicano a través de la Resolución nro. CMR-016-2013 de fecha 1° de diciembre de 2013, publicada en Gaceta Oficial 40.314 del 12 de diciembre de 2013, dicta el Código de Ética de las servidoras y los servidores públicos, que pasa a derogar el Código de conducta de los servidores públicos del año 1998.

Este Código de ética impone en su artículo 5° a los funcionarios públicos una serie de deberes que, igualmente, encuadran en la definición buena administración, esta vez, en su naturaleza de deberes de la Administración. El referido artículo reza lo siguiente:

Artículo 5. Son deberes de las servidoras y los servidores públicos:

²⁴ José Araujo-Juárez: *Derecho Administrativo venezolano. Aproximación a su construcción científica*. Disponible en: http://w2.ucab.edu.ve/tl_files/POSTGRADO/boletines/derecho-admin/1_boletin/JOSE_ARAUJO_JUAREZ.pdf

²⁵ J. I. Hernández: *Administración Pública, desarrollo y libertad... Op. cit.*, pp. 185-187.

- 1) Salvaguardar en todo momento y en cada una de sus actuaciones, los intereses del Estado y preservar el patrimonio público.
- 2) Actuar con estricto apego a lo previsto en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, las leyes y a todas las demás normas e instrucciones que deben regir su comportamiento en la realización cabal de todas las tareas que le hayan sido asignadas.
- 3) Dedicar todos sus esfuerzos para cumplir, con la máxima eficiencia y la más alta eficacia, la misión que le esté encomendada.
- 4) Realizar permanentemente actividades de superación personal y de colaboración en el mejoramiento institucional de la Administración Pública y, en particular, del ente u organismo donde preste sus servicios.
- 5) Rehusar con firmeza inequívoca el mantenimiento y relaciones o de intereses, con persona u organizaciones, que sean incompatibles con sus cargos y con las atribuciones y funciones que le estén asignadas.
- 6) Proceder con objetividad e imparcialidad en todas las decisiones que le corresponda tomar y en los asuntos, en los que deba intervenir.
- 7) Rechazar en cualquier caso y circunstancia y no solicitar jamás, ni para sí mismo ni para terceros, pagos, prebendas, privilegios u otros beneficios indebidos con ocasión de los servicios que deba prestar.
- 8) Ajustar su conducta, de modo estricto y sin excepciones, a favor de la transparencia de la Administración Pública manteniendo la confidencialidad y reserva de información, salvo las excepciones que expresamente establezca la ley.
- 9) Tratar a los ciudadanos y ciudadanas y a las servidoras y los servidores públicos con absoluto respeto y prestar sus servicios y colaboración de manera eficiente, puntual y pertinente, sin abusar de modo alguno de la autoridad y atribuciones que les sean conferidas con ocasión del cargo que desempeñe.

Es así como observamos que, en el ordenamiento jurídico venezolano, y en el Derecho Administrativo Global, existen diferentes normas, de diferentes rangos, que consagran la buena administración en su forma de principio, de derecho y de deber, a las cuales hace mención la doctrina

CONCLUSIONES

Haciendo un estudio en abstracto, no parece necesario recopilar o consagrar expresamente en Venezuela un derecho a la buena administración como ocurrió con la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, dado que, por virtud de normas de Derecho Administrativo Global, constitucionales, legales y sublegales, ya se encuentran vigentes en nuestro

ordenamiento jurídico, diversos principios y subprincipios, derechos y obligaciones, tendientes a la consecución de una buena administración.

Ahora bien, en la práctica, cualquier previsión o precepto por más completo que sea, resulta insuficiente si no son acatados por los operarios públicos a quienes les corresponda su cumplimiento. Es ese sentido, el control jurisdiccional juega un rol fundamental, ya que son los tribunales contenciosos administrativos y los órganos jurisdiccionales internacionales, los llamados a velar por el efectivo cumplimiento de las obligaciones de la Administración y la protección de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, vemos como en nuestro país, a pesar del mandato del artículo 141 constitucional, la Administración y los Tribunales Contenciosos Administrativos, parecieran estar llamados para proteger y exacerbar las prerrogativas estatales y no, al servicio de los ciudadanos. Igualmente, es evidente la falta de voluntad política de avanzar hacia una protección administrativa internacional de los derechos ciudadanos, que se patentiza con la denuncia del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados y la Convención Interamericana de los Derechos Humanos.

La percepción y protección del derecho a la buena administración, debe evolucionar tal como sucedió en la Unión Europea, donde pasó de ser una simple enunciación de principios, a convertirse en un verdadero derecho fundamental, lo cual debe ir de la mano con el establecimiento de límites y estándares de prestación de servicio para los Gobiernos y Administraciones, que devendrán en políticas y reformas que generen bienestar social y, por ende, solo a partir que exista la voluntad política de limitar el poder y la conciencia ciudadana de que se tienen derechos frente a la Administración, lo cuales se pueden hacer valer ante órganos jurisdiccionales expeditos, autónomos e independientes, avanzaremos hacia nuestra propia versión del concepto de gobernanza.