

# LA (RE)DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO A LA LUZ DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 141 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

Miguel Pereira-Mesa<sup>1</sup>

**Resumen:** *Uno de los problemas más importantes en el estudio del derecho administrativo parte de su delimitación a nivel conceptual, precisamente a raíz de la irrupción de (no tan) novedosos paradigmas que han implicado una (re)definición de lo que entendemos como derecho administrativo; siendo así, no se puede decir que el concepto de derecho administrativo que se concibió a consecuencia de la influencia de la Revolución Francesa, sea el mismo concepto de Derecho Administrativo que surgió a posterioridad de la irrupción del Estado Social de Derecho como paradigma, por poner ejemplos. Actualmente nuestro ordenamiento constitucional concibe a Venezuela como un “Estado democrático y social de derecho y de justicia” y a su vez, establece en su artículo 141 de manera tácita el paradigma de la llamada buena administración. Ante el cual se hace meritorio indagar sobre una (re)definición y delimitación del concepto de derecho administrativo.*

**Palabras clave:** *Derecho administrativo – Buena administración – Evolución histórica.*

**SUMARIO.** **I.** La definición del concepto de Derecho Administrativo. Una visión histórica y crítica de ambas definiciones. **II.** El paradigma del Estado democrático y social de derecho y de justicia y de la llamada buena administración prevista en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **III.** La integración de la buena administración en el concepto de Derecho Administrativo.

## **I. LA DEFINICIÓN DEL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. UNA VISIÓN HISTÓRICA Y CRÍTICA DE AMBAS DEFINICIONES**

Existen infinitas definiciones para el campo que nos atañe, puesto que el concepto de derecho administrativo es un concepto que ha mutado en gran

---

<sup>1</sup> Abogado de la Universidad Central de Venezuela (2016). Abogado Mayor adscrito al Despacho I (Presidencia) del Juzgado Nacional Primero Contencioso Administrativo de la Región Capital (Antigua Corte Primera de lo Contencioso Administrativo). Artículo dedicado a María Virginia, la psiquiatra más abogada que haya podido existir, a Luis Carlos, gran Abogado Revisor, mejor amigo y compañero de lides en el mundo del postgrado, y por último a mi equipo de trabajo en el Despacho de la Presidencia del Juzgado: muchachos con compromiso para enfrentar los retos del derecho de hoy.

medida a los cambios políticos, sociales y culturales que han influido en la sociedad, y que nos han traído a la época contemporánea.

En un principio, estos cambios tienen como paradigma inicial la revolución francesa y sus valores de *liberté, égalité, fraternité*; ideario que fue esparcido alrededor del mundo no solo con la irrupción de esta revolución sino también con el triunfo de estas ideas en la revolución norteamericana contemporánea y en el movimiento de liberación e independencia de Iberoamérica, el cual trajo como consecuencia grandes cambios en lo político, en lo social y sobre todo en la ideología. Estas revoluciones guiadas por el llamado *tercer estado*, es decir, personas que no tenían un origen monárquico, ni eran en principio pertenecientes al llamado *alto clero*, siendo en su mayoría comerciantes, artesanos, profesionales liberales y gente del común, sin saberlo, han influido incluso hasta hoy el pensamiento político y jurídico de las sociedades democráticas e influidas por valores occidentales.

El derecho administrativo no puede ser excepción a todo este contexto histórico que se resume aquí, puesto que la irrupción del llamado *Estado de Derecho* que implica “el intento de limitar el poder del Estado a través del Derecho”<sup>2</sup> siendo una de las materializaciones de lo anterior, el propio derecho administrativo que debe ser entendido en un principio –y en clave de leer como se concibió bajo la visión de la Revolución francesa– como la actividad emanada de la rama ejecutiva del poder público hacia los ciudadanos, tal como lo hiciera en un principio la ley 16 emanada de la Asamblea Revolucionaria francesa de 1790<sup>3</sup>; rama del derecho esta que es precisamente nuestro campo de estudio.

Es por esto, que la visión de la definición de derecho administrativo debe hacerse de manera cónsona con el *zeitgeist*<sup>4</sup> del momento imperante durante casi la totalidad del siglo XIX occidental, que no es otro que la limitación del poder estatal, enmarcada en el paradigma liberal del estado mínimo y un espaldarazo total a la libertad económica del individuo; prueba de ello es que durante mucho tiempo se equiparó el estudio del derecho administrativo con el derecho público en sus distintas manifestaciones (incluyendo el campo de otras ramas independientes del derecho administrativo, tal es el caso del derecho procesal, el derecho penal, el derecho tributario, el derecho

---

<sup>2</sup> Ricardo Combellas. *Estado de Derecho, Crisis y Renovación*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1990, p. 13.

<sup>3</sup> Carlos F. Balbin: *Un Derecho Administrativo para la inclusión social*. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. N° 58. Editorial Forum. Belo Horizonte, 2014, pp. 33-59. (disponible en <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/73>).

<sup>4</sup> Palabra del idioma alemán. Su traducción libre al español viene a ser el espíritu que inspira las acciones humanas en un espacio de tiempo determinado.

constitucional, etc.), definición que precisamente por abarcar e invadir el campo de estudio de otras ramas del quehacer jurídico queda desfasada, pero que muestra claramente la intención histórica de querer controlar por medio del derecho, la actividad del Estado para con los ciudadanos en sus diversas manifestaciones, sea regulando la organización del Estado a fin de garantizar una correcta distribución de la actividad administrativa, sea estableciendo principios para que el Estado sea garante de derechos y obligaciones para los ciudadanos, y principalmente, regulando la actividad sancionadora del Estado a través del acto y del procedimiento administrativo, estableciendo límites para esta actividad de policía que ejecuta el Estado en garantía y atención de los primeros derechos y garantías reconocidos por el ordenamiento jurídico. En esto hacemos hincapié porque es un error bastante común en medios no jurídicos, afirmar que la actividad sancionadora o de policía administrativa que ejerce el Estado, es ejercida únicamente en virtud de paradigmas más contemporáneos como el Estado Social de Derecho; como ejemplo de lo que queremos recalcar, es de notar que durante el siglo XIX en Venezuela, los Códigos Orgánicos de Policía emanados de las entidades político-territoriales que componen la República<sup>5</sup>, fueron claros ejemplos de la actividad de policía administrativa llevada a cabo por el Estado, por órgano de los estados, en virtud del paradigma centro-federal que imperó en Venezuela durante la totalidad de su vida republicana en el siglo XIX y parte del siglo XX<sup>6</sup>.

Un claro ejemplo de definición decimonónica del derecho administrativo y propia del paradigma del Estado Liberal de Derecho, es la definición clásica de nuestro campo de estudio proporcionada por el maestro español MANUEL COLMEIRO, quien define al derecho administrativo como “el conjunto de leyes que determinan las relaciones de la administración con los administrados”<sup>7</sup>, en donde observamos lo expresado con anterioridad con relación al momento histórico del derecho público en donde se equipara al derecho administrativo a otras manifestaciones del derecho público que pueden ser efectuadas de la misma manera por la administración hacia el ciudadano, tal es el caso paradigmático del derecho tributario que lentamente iniciaría una independencia como rama y campo de estudio bien diferenciado del derecho administrativo en base a su propio desarrollo científico el cual ha venido

---

<sup>5</sup> Allan R. Brewer-Carías: *Sobre los orígenes del derecho administrativo en Venezuela*. Publicado en el libro de Alberto Montaña Plata y Andry Matilla Correa (Coordinadores), *Ensayos de derecho administrativo. Libro Homenaje a Jorge Fernández Ruiz*, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2016, pp. 273-313.

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Manuel Colmeiro: *Derecho Administrativo Español*. Imprenta y Librería de Eduardo Martínez. Madrid, 1876, pp. 33-34.

evolucionando hasta el día de hoy. Asimismo, un comentario crítico a esta definición clásica del derecho administrativo efectuada en el siglo XIX por el maestro COLMEIRO, es que si bien hace fuerte hincapié en el principio de legalidad como pilar del derecho administrativo, no es menos cierto que el derecho administrativo no puede reducirse a ser un conjunto de leyes, puesto que esto negaría estudio a todas aquellas fuentes del derecho que esta rama usa de manera accesoria para poder resolver cada caso en concreto, con especial atención en la Constitución como norma suprema del ordenamiento jurídico, tal como señala nuestro artículo 7 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, así como también a la jurisprudencia, la analogía o la doctrina como fuentes auxiliares para la resolución de casos jurídicos en nuestra rama. Incluso es de notar que esta definición niega carácter de fuente al acto administrativo sobre el cual descansa un gran contenido del estudio de nuestra materia, en tanto que en ejecución del principio de legalidad, la norma concede a la administración la potestad de normarse en tanto no contradiga los principios legales y constitucionales, como nuestro artículo 137 constitucional establece de manera certera, haciendo que esta aproximación a la definición de nuestro campo de estudio, niegue todo valor a elementos fundamentales, en base a una sobrevaloración del principio de legalidad administrativa; que como ya se dijo, si bien es pilar del derecho administrativo en un Estado de derecho sin importar su forma, no significa que la ley sea el único elemento a considerar en el estudio del derecho administrativo, habiendo otros elementos importantes en el estudio, tal como ya se dijo al hablar de la Constitución, Tratados Internacionales, regulación de categoría sublegal, y obviamente la jurisprudencia, analogía y doctrina en materia administrativa.

Ahora bien, el paradigma de estado liberal de derecho recibió críticas en el propio siglo XIX en el que fue implementado como panacea ante el absolutismo de la monarquía, se le acusó de hacer demasiado énfasis en la libertad económica de unos pocos y en desmérito de los valores fundamentales sobre los cuales se fundó la mismísima revolución francesa; los críticos, políticos e intelectuales conservadores como BISMARCK, BOSCH o CANOVAS, como también reaccionarios desde la izquierda como MARX, ENGELS, BAKUNIN o LENIN; sostuvieron que era impensable que la sociedad cumpliera con los fines que se propuso a la hora de liberarse del *Derecho Divino de los Reyes*, si se le daba una preponderancia total al afán desmedido de un sector social de multiplicar sus ganancias a costa de la pobreza y la marginación social del resto de la sociedad, llegándose así al consenso entre las consabidas diferencias, de que la sociedad le demandaba así al Estado un rol activo en labores como la educación, la salud, la seguridad social, los

servicios universales y *esenciales para la vida*<sup>8</sup> y la reducción de desigualdades por medio de la configuración de un mayor rol en su función de policía administrativa, y en su actividad de fomento. También se pedía que el Estado tuviera un rol participante en la actividad económica abandonando un poco el postulado liberal anterior de *laissez faire, laissez passer* que imperó durante buena parte del siglo XIX.

Estos críticos imbuidos por la obra de ROUSSEAU y la realidad de pobreza, desigualdad y un modelo insostenible, terminaron configurando una realidad diferente dentro del pacto social y del Estado de derecho, instaurando al menos en un principio, un carácter de *Estado social de derecho* que se puede definir de la siguiente manera:

Dicho concepto (Estado Social) ha ido variando en el tiempo, desde las ideas de Ferdinand Lassalle, que se vierten en sus discursos de 1862 y 1863, donde sostiene que el Estado es el instrumento de transformación social por excelencia y su función histórica es liberar al ser humano de la miseria, la ignorancia y la impotencia a la que se ha visto sometido desde el comienzo de la historia; pasando por el pensamiento de Lorenz Von Stein, quien basado en la existencia de una clase dominante que se ha apoderado de la conducción del Estado, y de una clase dependiente que no tiene acceso a los bienes espirituales (educación), ni a los materiales (propiedad), propone que el Estado haga posible para la clase inferior la adquisición de aquellos bienes, lo cual se logra mediante una reforma política de contenido social realizada desde el Estado, utilizando un conjunto de medidas y leyes que posibiliten a todos los individuos la adquisición de esos bienes a través del trabajo. Estas ideas propugnan a la armonía social como **desiderátum** del Estado Social.

(...Omissis...)

A juicio de esta Sala, tales antecedentes son importantes para entender la vigente Constitución Venezolana, que establece un Estado Social de Derecho y de Justicia, término (Estado Social de Derecho) que fue acuñado por Hermann Heller en 1929 en su obra *Rechtsstaat oder Diktatur* (Traducción al castellano: Estado de Derecho o Dictadura).

Heller, va a oponer el Estado Social de Derecho al Estado de Derecho liberal y formalista, que consideraba la norma como un instrumento técnico para regular las relaciones humanas, pero sin ninguna referencia a valores y contenidos concretos, situación notoriamente conocida en Venezuela, y que impide que el Estado sea el motor de la transformación social. De allí, que desde los comienzos de la consolidación del concepto de Estado Social, lo importante es entender la ley en base a principios tendentes en lo posible a alcanzar el bien común, y no

---

<sup>8</sup> De este concepto vehicular se alimenta el concepto de servicio público, el cual será abordado líneas más adelante.

como una normativa que se aplica por igual a realidades desiguales. Esto es básico comprenderlo, ya que el no hacerlo conduce a la injusticia<sup>9</sup>.

Tal como bien desarrolló en esta decisión la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia patrio, el Estado Social de Derecho como oposición al Estado de Derecho impuesto *a posteriori* de la Revolución Francesa, parte de cuestionar la rigidez de la ley (y por lo tanto, la definición anterior propuesta por COLMEIRO) a fin de lograr no solo la libertad del hombre, sino también la igualdad del hombre frente a la ley y la igualdad de oportunidades frente a sus semejantes, lo cual derivó en este *primer* Estado Social de Derecho, el cual llamaremos como primero, porque este concepto va a ir evolucionando a través del tiempo y de otros paradigmas que se van a ir construyendo a lo largo del tiempo.

Sin salir del ambiente decimonónico, una definición de derecho administrativo en este concepto histórico, ideológico y cultural, la podemos encontrar en la escuela francesa, con exponentes como BLOCK, LAFERREIRE o el propio LEÓN DUGUIT, de la cual solo a título enunciativo podemos mencionar la definición de BLOCK, y decimos a título enunciativo porque las definiciones de derecho administrativo de la escuela francesa de la época tienen como elemento común el concepto de servicio público sobre el cual orbitan todas y cada una; siendo así es posible estudiar el pensamiento de la escuela administrativista francesa de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. BLOCK a finales del siglo XIX definía el derecho administrativo como “aquella parte del derecho que regulaba las relaciones de los ciudadanos con los servicios públicos y de los servicios públicos entre sí”<sup>10</sup>, de esta definición podemos decir que si bien el servicio público es un elemento crucial en la actividad administrativa y que no puede entenderse a día de hoy como puede haber una actividad del Estado sin concebir el servicio público que esta efectúa en ejercicio de las obligaciones que obtiene el Estado con respecto al pacto social suscrito con la sociedad que le otorgan al Estado un rol de garante de ciertos bienes y servicios considerados como *indispensables* a efectos de la paz social y de la convivencia ciudadana en atención a lo que el maestro LEÓN

---

<sup>9</sup> Decisión N° 85 del 24-01-2002 proferida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia con ponencia del Magistrado Jesús Eduardo Cabrera Romero. Caso: *ASODEVIPRILARA vs. SUDEBAN*. (Disponible en <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/enero/85-240102-01-1274%20.HTM>).

<sup>10</sup> Andry Matilla Correa. *Derecho administrativo y servicio público. Trazos inconclusos desde una perspectiva histórica*. Publicado en el libro de David Cienfuegos Salgado y Luis Gerardo Rodríguez Lozano (Coordinadores), *Actualidad de los Servicios Públicos en Iberoamérica*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad de México, 2008, pp. 383-447. (disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/6/2544/18.pdf>).

DUGUIT llamaría *objeto de la función social del Estado*<sup>11</sup> por medio de la cual se redefiniría de una manera rotunda el concepto que hasta este momento habíamos tenido del Estado<sup>12</sup>, o cumple este Estado con el pacto social por medio de la regulación del accionar para que los particulares lo exploten debidamente, tal como resulta la concepción moderna de servicio público ampliamente aceptada por el foro jurídico nacional y extranjero, así como por la jurisprudencia; así como tampoco puede divorciarse la función social que debe tener el derecho administrativo con la sociedad a fin de humanizar las relaciones entre los ciudadanos, como es el caso de lo que persigue el servicio público visto de la manera más teleológica posible, lo que podemos ver de manera más clara si vemos como LEÓN DUGUIT estableció de manera tajante que incluso en algo que en principio resulta *iusprivatista* como lo es la propiedad, debe existir una función social y un servicio público a través de la misma<sup>13</sup>; mas, quienes realizamos este humilde estudio consideramos que no puede limitarse el campo de acción del derecho administrativo al mero servicio público, puesto que existe mucho más que solo servicio público en el contenido de la actividad administrativa desplegada por el Estado.

Un ejemplo de ello es la actividad de policía administrativa que desempeña el Estado en ejercicio de las potestades que le otorga la ley, si bien esta actividad se hace en búsqueda del interés común de todos los ciudadanos, no es un servicio público propiamente hablando, sino que es una actividad que surge de la *autorictas* del Estado y aunque autores como GORDILLO afirmen que esto vendría a ser un contrasentido con la idea de los derechos humanos y las garantías que ofrece un Estado de Derecho<sup>14</sup>, no es menos cierto que la actividad de policía viene a ser una muestra de que los derechos reconocidos por el derecho objetivo, no son absolutos sino que más bien se encuentran sometidos a limitaciones establecidas por el derecho, a través de las disposiciones expresas de la constitución y de la ley como cuerpos normativos en los que se funda el derecho, así como de los actos de rango

---

<sup>11</sup> Antonio Alejandro Barreto Moreno. *La teoría del servicio público y su aplicación real en materia de acueducto durante la década de los treinta*. Revista Opinión Jurídica, vol. 10, N° 20, julio-diciembre de 2011, Universidad de Medellín. Medellín, pp. 65-84 (disponible en <http://www.redalyc.org/pdf/945/94522275005.pdf>).

<sup>12</sup> Jaime Vidal Perdomo. *Mito y realidad del servicio público*. Revista Estudios Socio-Jurídicos. Vol. 2, N° 2, octubre de 2000, Universidad del Rosario. Bogotá, pp. 50-67.

<sup>13</sup> María Florencia Pasquale. *La función social de la propiedad en la obra de León Duguit. Una lectura desde una perspectiva historiográfica*. Revista Historia Constitucional. N° 15. Madrid, 2014, pp. 93-111 (disponible en <http://www.historiaconstitucional.com/index.php/historiaconstitucional/article/view/399>).

<sup>14</sup> Agustín Gordillo. *Tratado de Derecho Administrativo y otras obras selectas*. Tomo 2: Fundación de Derecho Administrativo. Buenos Aires, 2014, pp. 203-206.

sublegal que se realicen en ejecución directa de estos cuerpos normativos básicos del derecho objetivo, como bien lo son los actos administrativos y las decisiones judiciales, que bien pueden limitar el ejercicio de un derecho individual en ejercicio de la *autoritas* de Estado, a fin de garantizar el bien común que propugna un Estado de Derecho como uno de sus fines en contraposición a la arbitrariedad, la barbarie y el desorden previsto por el modelo monárquico absolutista, ya que como bien definiría LUÍS JORDANA DE POZAS, “la policía comportaría la actividad administrativa que, por medio de limitaciones eventualmente coactivas de la actividad privada, se dirige a prevenir los daños sociales que de esta pudieran derivarse”<sup>15</sup>, siendo así la actividad de policía no solo una necesidad para proteger los intereses comunes de toda la sociedad como ya hemos expresado, sino también otro de los tantos elementos comunes que conforman al derecho administrativo, además de otros elementos importantísimos para establecer qué hace nuestro campo de estudio como bien lo son la actividad de fomento, la actividad de gestión económica, o incluso la propia función pública a fin de entender la relación funcionarial como uno de los elementos que permite que el Estado logre sus fines a través del trabajo que sus servidores le prestan a través de su ingreso, permanencia y egreso de la función, lo cual se hace por medio de estatutos adaptados a la realidad laboral y social del funcionario público, lo cual no puede verse de otra manera que como otra de las tantas manifestaciones del derecho administrativo que BLOCK, en su definición de nuestro campo de estudio, obvia de manera lamentable, puesto que niega con esto un carácter de preponderancia a todas las cuestiones que resultan indispensables para entender tanto nuestra asignatura como su enorme campo de estudio, cuestiones estas que solo hemos abordado de manera sucinta y enunciativa en el contexto del Estado Social de Derecho conceptualizado en el siglo XIX y parte del siglo XX, porque en el contexto actual, podríamos hablar de muchos más temas que resultan de relevancia para el derecho administrativo, como bien es el caso del paradigma de los derechos humanos, la cada vez mayor regulación económica o la fragmentación de la *autoritas* del Estado por medio de los procesos de descentralización administrativa llevados a niveles cuasi moleculares como bien resulta la experiencia venezolana a través de la legislación efectuada desde el año 2006 en desarrollo del artículo 184 del texto constitucional patrio, teniendo como ejemplos la Ley Orgánica de los Consejos Comunales vigente, así como también aquel novedoso paradigma que se ha venido difundiendo

---

<sup>15</sup> Ignacio M. de la Riva. *La frontera de la policía administrativa*. Publicado en el libro de Juan Carlos Cassagne (director) *Estudios de derecho administrativo en homenaje al profesor Julio Rodolfo Comadira*, Editorial La Ley. Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009, pp. 375-397.

con especial auge en esta década y que lastimosamente escapa aun del debate académico en el pregrado universitario patrio en el campo del derecho administrativo, el cual no es menos que el llamado *derecho administrativo global*. Sobre este punto deberemos sentarnos a hablar más detalladamente en otro momento.

## II. EL PARADIGMA DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO Y DE JUSTICIA Y DE LA LLAMADA BUENA ADMINISTRACIÓN PREVISTA EN EL ARTÍCULO 141 DE LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA

El artículo 2 de nuestra constitución vigente establece que Venezuela se constituye como un Estado democrático y social de derecho y de justicia. Es decir, que no se habla solamente de que nuestro país sea solamente un Estado Social de Derecho en la primera concepción que comenzaran a hacer por fines del siglo XIX y principios del siglo XX la escuela francesa del servicio público y el aporte de varios teóricos alemanes como HELLER o FORSTHOFF, sino que también se recoge de la concepción de valores y principios que son tan importantes como lo son la concepción de la democracia, del *rule of law* tradicional y de la justicia para así, garantizar unas condiciones mínimas de oportunidades para todos, estableciendo un Estado de libertades. Sobre este punto, rescatamos de manera sustancial la obra del maestro ARAUJO-JUÁREZ<sup>16</sup>, quien hizo un formidable intento de describir los componentes del Estado descrito por el artículo 2 del Texto Constitucional en clave del derecho administrativo.

Contemporáneamente y en desarrollo de la obra del maestro ARAUJO-JUÁREZ, podríamos decir que existe un Estado de derecho en Venezuela hacia la aplicación de nuestro derecho administrativo, en la medida que se cumplan tanto la separación de poderes, la validez del principio de legalidad, la llamada eficacia de los derechos fundamentales que no es más que la limitación que debe respetar el Estado a la hora de ejercer su rol de policía administrativa, respetando la esfera de derechos más fundamentales que posee el individuo a la hora de corregir y aplicar mecanismos de índole sancionatoria; asimismo, habrá Estado de derecho en la medida en que opere la llamada garantía patrimonial que no es más que la concreción del artículo

---

<sup>16</sup> José Araujo-Juárez. *Derecho Administrativo Constitucional*. Centro para la Integración y el Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2017. En esta obra se persigue definir cómo los principios constitucionales influyen de una manera o de otra al derecho administrativo venezolano surgido a consecuencia del orden constitucional vigente en nuestro país desde el año 1999.

140 de la Constitución patria que establece el deber de la Administración Pública de indemnizar a las personas que resulten lesionadas por su accionar sea este conforme o no a derecho; sea garantizado el derecho humano a la acción procesal, es decir, a hacerse constituir como parte en un juicio y exponer de manera legítima alegatos en un proceso judicial, garantizándose que habrá una decisión judicial, una ejecución de la misma y la capacidad para interponer los recursos judiciales que la persona estime convenientes, siendo esto llamado de manera contemporánea como *tutela judicial efectiva* y previsto de esta manera en el artículo 26 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela; asimismo para que podamos decir que hay un Estado de derecho según nuestro derecho objetivo, debe materializarse un régimen de servicio público claro y definido en el que se garantice al ciudadano el acceso a bienes y servicios que son tenidos como esenciales para su propia existencia, así como también la garantía de los derechos fundamentales que impliquen una prestación tanto del Estado como de otros sectores de la sociedad, tal es el caso de la ejecución de los derechos laborales, o el derecho a la salud, a la vivienda o a la educación; de la misma manera para que podamos hablar de un Estado de derecho en el orden constitucional vigente en nuestro país, debe existir una democracia participativa y protagónica donde esté garantizado el derecho a ser oído de toda persona que haga vida e nuestro país, así como la existencia de una rama judicial independiente, eficaz, eficiente y que responda a las necesidades del país, de los ciudadanos y que en el caso del derecho administrativo, responda de manera certera a los problemas jurídicos presentados y derivados de la interacción entre los ciudadanos, las personas jurídicas, el Estado y sus diferentes manifestaciones, a través de una Jurisdicción Contencioso Administrativa independiente y sólida como institución capaz de decidir y hacer respetar sus decisiones y postulados ante todos y cada uno de los actores que hacen vida en la sociedad venezolana.

Este desarrollo de los componentes del Estado de derecho venezolano descritos de manera breve y sucinta en las líneas anteriores previsto por el derecho objetivo vigente en nuestro país, nos lleva en clave de derecho administrativo, a (re)pensar seriamente nuestro campo objeto de estudio y especialmente algo que pudiera parecer tan básico como su definición ante lo cual, nuestro texto fundamental para establecer los principios rectores ofrece un paradigma que sin ser novedoso en su concepción, sí lo resulta en su constitucionalización; en vista de lo señalado HENRIQUE MEIER en 1981 al expresar que a lo largo de la historia de nuestro país y especialmente durante sus períodos menos democráticos, la Administración Pública ha conseguido una razón válida para no cumplir con el *interés general*, pero sí encuentra medios para ir en contra del interés general cuando las circunstancias lo han

justificado<sup>17</sup>; de manera que constitucionalizar principios que reforzaran el ya tradicional principio de legalidad administrativa siempre ha sido una necesidad de primer orden en Venezuela. La respuesta a este problema normativo lo trajo el derecho comparado y el surgimiento del paradigma de la llamada *buena administración*, la cual fue constitucionalizada en Venezuela por medio del artículo 141 de la *Lex Fundamentalis patria*.

Pero, ¿qué es exactamente aquello que en el foro se denomina como *buena administración*? y más importante aún, ¿en qué se diferencia esto del principio de legalidad tradicionalmente establecido? Intentaremos responder estas preguntas por medio del desarrollo siguiente:

La buena administración vista como un fin, también puede ser vista como un derecho subjetivo de todos los que hacemos vida en una sociedad, si nos apegamos al criterio del catedrático español JAIME RODRÍGUEZ-ARANA que meridianamente señala lo siguiente: “La buena Administración pública es un derecho de los ciudadanos, nada menos que un derecho fundamental, y, también, un principio de actuación administrativa. Los ciudadanos tienen derecho a exigir determinados patrones o estándares en el funcionamiento de la Administración. Y la Administración está obligada, en toda democracia, a distinguirse en su actuación cotidiana por su servicio objetivo al interés general”<sup>18</sup>.

Es importante resaltar que RODRÍGUEZ-ARANA siempre menciona a la buena administración como un derecho subjetivo, en virtud de que el ordenamiento jurídico europeo la consagra como tal a partir de lo establecido en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea de diciembre de 2000. En nuestro derecho objetivo patrio tocaría preguntarnos si la tesis de la buena administración vista como un derecho subjetivo, es válida o no.

El foro patrio poco ha escrito sobre el tema y se rescata el aporte de BELANDRIA GARCÍA quien recurriendo al debate constituyente de 1999 y a un enjundioso análisis del artículo 141 de la Constitución, en el cual se desarrolla la buena administración en la *Lex Fundamentalis* venezolana, llega a la conclusión de que no puede ser considerada en el ordenamiento jurídico patrio como un derecho subjetivo perfectamente exigible por cualquier ciudadano que haga vida en nuestro país, sino que solamente son los

---

<sup>17</sup> Henrique Meier: *El Principio de Legalidad Administrativa y la Administración Pública*. Revista de Derecho Público. N° 5. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1981, pp. 45-56.

<sup>18</sup> Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: *La buena administración como principio y como derecho fundamental en Europa*. Misión Jurídica: Revista de derecho y ciencias sociales. N° 6. Bogotá, 2013, pp. 23-56 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=5167578>).

principios rectores de la Administración pública venezolana. Este autor señala en concreto, lo siguiente:

Sin embargo, los principios, así sean constitucionales, no generan un poder o facultad en los ciudadanos, sólo un deber para la Administración. Los derechos, en cambio, sí producen una relación en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de exigir una determinada conducta por parte de la Administración (ya sea de simple respeto o a veces de incremento o potenciación, mediante la realización de actuaciones concretas) y ésta, conforme a lo establecido en la Constitución y la ley, el deber de ejecutarla<sup>19</sup>.

Sin embargo, disentimos del criterio expuesto por el autor antes citado en virtud de que, si bien el reconocimiento de la buena administración en el texto constitucional venezolano se hace como una declaración de los principios que debe seguir la Administración pública patria en cumplimiento del artículo 141 constitucional, no es menos cierto que nuestro texto constitucional reconoce de manera expresa que su enunciación de derechos a favor del ciudadano no es meramente taxativa, para lo cual recurriremos al artículo 22 del texto de la *Lex Fundamentalis*: “Artículo 22. La enunciación de los derechos y garantías contenidos en esta Constitución y en los instrumentos internacionales sobre derechos humanos no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona, no figuren expresamente en ellos. La falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos”.

De esta norma se colige que un derecho humano inherente a la condición de ser humano no deja de serlo porque no esté expresamente contenido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela o en los demás pactos y convenciones internacionales en materia de Derechos Humanos suscritos por la República de manera apropiada según el ordenamiento jurídico, siendo así, que podemos hablar de que en Venezuela sí existe un derecho a la buena administración en virtud de que este es un derecho humano al cual toda persona tiene derecho y que no está expresamente negado como tal por el ordenamiento jurídico venezolano; esperando así aportar un poco al debate sobre la existencia de derechos que no se encuentran reconocidos en la *Lex Fundamentalis* pero que no por ello dejan de existir en tanto y en cuanto se les ha reconocido internacionalmente como derechos inherentes al ser humano, como es el caso de nuestra ya mencionada buena administración. Siendo de esta manera, coincidimos con RODRÍGUEZ-ARANA en lo citado líneas atrás cuando este menciona que la buena administración es un derecho del

---

<sup>19</sup> José Rafael Belandria García: *Acerca del derecho a la buena administración: ¿existe en el ordenamiento jurídico venezolano?* Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia. N° 1, Caracas, 2013, pp. 13-36.

ciudadano, un principio rector de la Administración pública y un deber para el Estado el garantizar la existencia de la misma.

Ahora, ya delimitada la buena administración como un derecho humano fundamental, toca disertar sobre qué comporta la misma como un derecho inherente a la condición de ser humano, ante lo cual podemos mencionar que la buena administración conlleva el derecho de los ciudadanos a ser informados sobre los asuntos públicos de su interés en la medida de que no sean revelados secretos de Estado o información reservada<sup>20</sup>, la puesta en servicio de una Administración pública que realmente sirva al ciudadano y no de una Administración servida por el ciudadano<sup>21</sup>, el derivado reconocimiento del protagonismo que posee la sociedad en la dirección y manejo de la administración pública que escapa por mucho de la simple elección de cargos públicos cuya designación surja de un proceso electoral<sup>22</sup> en contraposición a una Administración pública que por medio de sus prácticas cercene el ejercicio de los derechos humanos inherentes a la persona<sup>23</sup>, la celeridad en la respuesta que debe dar la Administración a las peticiones del ciudadano<sup>24</sup> la garantía de reparación por parte de la Administración pública hacia el ciudadano cuando el accionar de esta le cause un daño<sup>25</sup> y la obligación que tiene la Administración de motivar sus decisiones<sup>26</sup> motivación esta que debe hacerse de una manera congruente,

---

<sup>20</sup> José Luís Melián Gil: *Una construcción jurídica de la buena administración*. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. N° 54. Editorial Fórum. Belo Horizonte, 2013, pp. 13-44 (disponible en <http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/111>).

<sup>21</sup> Jesús Fuentetaja Pastor: *El derecho a la buena administración en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Revista de Derecho de la Unión Europea. N° 15. Ediciones de la Universidad Nacional de Educación a Distancia. Madrid, 2008, pp. 137-154 (disponible en <http://revistas.uned.es/index.php/REDUE/article/viewFile/12534/11735>).

<sup>22</sup> Cristina Hermida del Llano: *La configuración del derecho a una buena administración como nuevo derecho frente al poder*. Revista Pensamiento Constitucional. N° 16. Ediciones de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Lima, 2012, pp. 157-170 (disponible en <http://revistas.pucp.edu.pe/index.php/pensamientoconstitucional/article/view/2858>).

<sup>23</sup> Francisco Sanz Larruga: *El Ordenamiento Europeo, el Derecho Administrativo español y el derecho a una buena administración*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. N° 13. La Coruña, 2009, pp. 729-752 (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3122667>).

<sup>24</sup> Graciela Ruocco: *La "buena administración" y el "interés general"*. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. N° 49. Editorial Forum. Belo Horizonte, 2012, pp. 27-45 (disponible en <http://www.revistaec.com/index.php/revistaec/article/view/167>).

<sup>25</sup> Jaime Rodríguez-Arana Muñoz: *El derecho a la buena administración en las relaciones entre ciudadanos y la administración pública*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña. N° 16. La Coruña, 2012, pp. 247-273. (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4158442>).

<sup>26</sup> Graciela Ruocco. Ob. citada.

suficiente y exacta asemejándose a los requisitos existenciales de la motivación de la decisión emitida por el órgano jurisdiccional a la hora de decidir sobre una controversia planteada ante el mismo<sup>27</sup>; dicho todo esto con relación a lo que comporta el derecho a la buena administración que a nuestro juicio es tal en el ordenamiento jurídico patrio, no resulta este un derecho restringido, sino más bien un derecho que abarca diversas manifestaciones en su concreción en el plano jurídico.

Ahora quedaría responder en qué se diferencia el derecho a la buena administración de los principios tradicionales sobre los cuales ha descansado la actividad administrativa, bien es sabido que el principio de legalidad como freno a la misma, establece que una limitación del accionar de la Administración pública es la sujeción a lo establecido por la ley en lo referente a la competencia que posee el derecho administrativo de intervenir en la esfera jurídica del ciudadano e interactuar con la misma creando dinámicas de intervención o de regulación por parte del Estado. Ahora bien, es importante señalar que el paradigma de la buena administración parte precisamente de la idea de que el mero principio de legalidad no responde los problemas del derecho administrativo frente a la realidad social, porque, ¿de qué valdría un acto administrativo perfectamente válido de acuerdo a los requisitos establecidos por la ley, pero cuyo contenido implique la violación de los derechos y garantías más fundamentales y a las cuales todos tenemos derecho a ser acogidos en su protección? ¿Cómo queda el derecho subjetivo ante acosos como estos que han sido durante mucho tiempo el pan diario en nuestra América Latina? Para responder estas preguntas es necesario abandonar el iuspositivismo más radical y asumir una corriente de pensamiento más asociada al *zeitgeist* jurídico de nuestro tiempo, para más señas, el llamado *Iuspositivismo crítico* traído a colación por el maestro Luigi FERRAJOLI<sup>28</sup>.

Y llamamos a abandonar el pensamiento más radical del iuspositivismo para contestar lo planteado líneas atrás porque precisamente, resultan necesarios los principios en las normas sustantivas para poder establecer cuando, además de las formalidades que requiere toda norma, sea una ley o sea un acto administrativo o jurisdiccional en su concreción; se necesita que esta respete principios fundamentales so pena de nulidad; y al establecer el derecho objetivo que todo ciudadano tiene derecho a la buena administración, la cual se manifestará en virtud de que la Administración pública se

---

<sup>27</sup> Augusto Durán Martínez: "Motivación del acto administrativo y buena administración". *Revista de Direitos fundamentais e Democracia*. N° 13. Curitiba, 2013, pp. 18-32 (disponible en <http://revistaeletronicardfd.unibrasil.com.br/index.php/rdfd/article/view/409>).

<sup>28</sup> Luigi Ferrajoli: *Iuspositivismo crítico y democracia constitucional*. Isonomía. N° 16. Ciudad de México, abril de 2002, pp. 7-20.

encontrará “al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta[rá] 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”, pues se garantiza que so pena de nulidad, la actuación de la Administración pública hacia el ciudadano, debe respetar la esfera individual de derechos del ciudadano, sin atacar sus derechos más elementales ni tampoco actuando de maneras arbitrarias, vulnerando la defensa del ciudadano ante esa hidra que puede ser una Administración pública desbocada y carente de controles sociales, jurídicos y políticos.

Es cierto que los principios e incluso estos al ser reconocidos por el ordenamiento jurídico como derechos inherentes al ser humano por sí solos no son la solución a los enormes problemas de aplicación que posee el derecho en América Latina, y especialmente en el campo del derecho administrativo donde casos puntuales recuerdan que las arbitrariedades y el abuso parecieran estar institucionalizados en mayor medida que elementos tan sanos como la delimitación de una buena administración a favor de un Estado de garantías y de una ciudadanía consciente de sus derechos y deberes, pero siempre serán un excelente punto de partida para recordar la Administración pública que queremos y necesitamos no solo en Venezuela, sino también en los demás países de nuestro continente.

### III. LA INTEGRACIÓN DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL CONCEPTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

Definido un pequeño panorama en torno a dos definiciones claves de derecho administrativo según el *momentum* histórico, político y cultural imperante en dos momentos clave y afinado el paradigma de la buena administración, definiéndose esta según nuestro análisis como un derecho tan válido como cualquier otro derecho que se encuentra en el catálogo de derechos; debemos cumplir el objetivo propuesto por este trabajo que no es otro que (re) definir el derecho administrativo a la luz del paradigma de la buena administración vista como un derecho exigible por toda persona al Estado en la interacción de este con la sociedad por medio de las distintas manifestaciones de la actividad administrativa.

Algo que pudiera parecer casual a vista del lector pero que no es tal, es que se obviara desarrollar más sobre definiciones de derecho administrativo posteriores a la segunda guerra mundial, y es que precisamente a partir del trabajo realizado *a posteriori* de los acontecimientos políticos, sociales y jurídicos que marcaron al mundo después de este hecho, el derecho administrativo recibió cambios de importa suficiente para dedicarles

suficiente espacio para ser detallados en un aparte único. En primer lugar, como bien señala BELANDRIA, la buena administración comienza a ser un paradigma de importancia desde que es reconocido de manera tímida por las constituciones portuguesa de 1976 y por la española de 1978<sup>29</sup>, lo cual influyó al ordenamiento constitucional de 1991, al peruano de 1993 e indudablemente tanto a la frustrada reforma constitucional venezolana de 1992<sup>30</sup> como a la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, como ya hemos desarrollado. Este desarrollo no es casual y se debe a la necesidad imperiosa de recordar al Estado los principios que debe realizar en su accionar en contraposición a la barbarie, la arbitrariedad y los estados policiales que tuvieron que sufrir distintos países de Iberoamérica en momentos determinados de la historia.

Así las cosas, sigue habiendo mucho debate sobre una definición que una al foro administrativista sobre qué es el derecho administrativo concretamente. MIR PUIGPELAT bien señala sobre este tema que la doctrina únicamente coincide en que “el Derecho administrativo es el conjunto de normas jurídicas reguladoras de la Administración pública”<sup>31</sup>, en lo cual se puede coincidir en que un elemento importante de la definición sería que se busca estudiar la regulación de cómo el Estado impacta en la vida del ciudadano y su esfera jurídica, sin embargo, la Administración pública también tiene otras maneras de hacer esto y se pone como ejemplo al derecho tributario, así que debemos seguir ahondando un poco sobre una definición moderna y no solo moderna, sino compaginada a la buena administración como paradigma protagónico del derecho administrativo moderno, el derecho administrativo del Estado democrático y social de Derecho. Sobre este tenor es importante rescatar un criterio previo, de la década de los cincuenta que advendría todos estos cambios desarrollado por el autor JEAN RIVERO, el cual expuso que el derecho administrativo es el: “ordenamiento jurídico propio y específico de la Administración-aparato, consistente en un conjunto de normas y principios exorbitantes del Derecho aplicable al resto de sujetos –en un conjunto de derogaciones en más y en menos del Derecho privado, según la acertada expresión de RIVERO– establecidos para conciliar el interés general y el interés particular”<sup>32</sup>.

---

<sup>29</sup> José Rafael Belandria García: Ob. citada.

<sup>30</sup> Ricardo Combellas: *Una Constitución para el futuro. El debate constitucional en Venezuela*. Fundación Konrad Adenauer y Editorial Panapo. Caracas, 1994.

<sup>31</sup> Oriol Mir Puigpelat: *El concepto de Derecho administrativo desde una perspectiva lingüística y constitucional*. Revista de administración pública. N° 162. Madrid, 2003. pp. 47-87. (disponible en <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=784920>)

<sup>32</sup> *Ibid.*

De esta definición se rescata que se busca integrar el ordenamiento jurídico como un todo en vista de regular la actividad de la administración, así como la garantía de los derechos del ciudadano ante la actuación de la administración, estableciendo un régimen jurídico propio en el cual se busca garantizar una coexistencia entre el interés público de la sociedad, materializado por el Estado y el interés particular del ciudadano; lo cual de una manera resulta cónsono con los cambios que surgieron en el derecho administrativo posterior y en especial con la aparición del paradigma actual de la buena administración como un derecho inherente al ser humano.

Asimismo, consideramos que una definición de derecho administrativo contemporánea también acertada la ofrece el maestro SANTOFIMIO GAMBOA al señalar que lo siguiente con relación al concepto del derecho administrativo: “entendemos el derecho administrativo como el subsistema normativo o rama del derecho positivo que tiene por objeto el conocimiento y la regulación jurídica de los órganos, sujetos, funciones y finalidades de la administración pública y de sus relaciones con los asociados y la comunidad”<sup>33</sup>.

Consideramos que si bien SANTOFIMIO GAMBOA peca de no incluir en esta definición el paradigma de la buena administración, realiza un buen mapa del campo de estudio de nuestra asignatura, definiendo por un lado el catálogo de instituciones a ser estudiadas por el derecho administrativo así como las situaciones jurídicas que pueden derivarse de estas instituciones fundamentales.

A modo ya de ir cerrando este trabajo, resulta hora de que propongamos humildemente una definición que englobe tanto qué es el derecho administrativo como la pertinencia de que se estudie una buena administración desde los conceptos, así haciendo una declaración de principios que establezca que el estudio del derecho administrativo pasa necesariamente por el estudio de la buena administración, ante lo cual proponemos que el derecho administrativo sería el estudio normativo de las instituciones que componen la administración pública en tanto y en cuanto estas realicen actividad administrativa, de sus regulaciones especiales y diferenciadas del derecho común, y de las relaciones jurídicas existentes entre estas instituciones y los ciudadanos previstas en normas jurídicas y en respeto de los derechos humanos.

---

<sup>33</sup> Jaime Orlando Santofimio Gamboa. *Fundamentos Constitucionales del Derecho Administrativo colombiano*. Revista de Direito Administrativo & Constitucional. N° 31. Editorial Forum. Belo Horizonte, 2008, pp. 208-253 (disponible en <http://www.revistaaec.com/index.php/revistaec/article/viewFile/342/113>).