

# EL DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y AL BUEN GOBIERNO

Moisés Enrique Martínez Silva<sup>1</sup>

**Resumen:** *El propósito de este trabajo es analizar que se ha entendido en la doctrina nacional e internacional por derecho a la buena Administración y derecho al buen gobierno, estudiando además aquellas normas de la Unión Europea e Iberoamérica que los consagran expresamente como derechos y compararlas con el ordenamiento jurídico venezolano vigente.*

**Palabras clave:** Buena administración – Gobierno – Derecho comparado.

**SUMARIO. Introducción I.** Preliminar. Diferencias entre administración y gobierno. **II.** Derecho a la buena administración. **1.** Antecedentes. **2.** Naturaleza, concepto y características. **III.** Derecho al buen gobierno. **1.** Antecedentes. **2.** Naturaleza, concepto y características. **IV.** Buena administración y buen gobierno en el derecho comparado. **1.** La Unión Europea. **2.** Estados Iberoamericanos. **V.** Derecho a la buena administración y al buen gobierno en Venezuela. **1.** Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. **2.** Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. **3.** Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos. **4.** Ley Orgánica de la Administración Pública. **5.** Ley Contra la Corrupción. **6.** Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos. **Conclusiones.**

## INTRODUCCIÓN

No son pocas las consideraciones que se han escrito sobre el derecho al buen gobierno y a la buena Administración en la Europa Continental, con mayor preminencia desde la consagración de ese último derecho en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, donde se estableció un compendio de principios y normas que buscan la protección de los ciudadanos; los cuales fueron posteriormente recogidos por el Tratado de Lisboa, en el cual se establecieron elementos de buen gobierno y de la buena gobernanza europea. Asimismo, en varias de las constituciones de los países miembros de la Unión Europea se establecen agrupados o disgregados estos derechos ciudadanos.

---

<sup>1</sup> Abogado. Especialista en Derecho Administrativo. MSc en Gerencia Pública. Profesor de la Escuela de Estudios Internacionales y de la Escuela de Derecho de la Universidad Central de Venezuela. Director General del Institute of Citizen Studies.

En ese orden de ideas, en la literatura americana, se discute ampliamente desde finales del siglo pasado los principios y contenido del *good government* y sus posibilidades de exigibilidad. A nivel regional, se han suscrito frente organizaciones intergubernamentales, diversos compromisos y acuerdos, tendientes a la consecución de una buena Administración y buen gobierno, entre los que podemos resaltar, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública y el Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

De igual manera, en Venezuela, contamos en nuestra Constitución y leyes con diversas disposiciones normativas de la cuales parecen derivarse verdaderos elementos del derecho al buen gobierno y a la buena Administración, asimismo, existen significativos estudios patrios sobre este punto, que han realizado variedad de prestigiosos autores, cuyas teorías utilizaremos para desarrollar el presente trabajo; no obstante lo anterior, lo cierto es que, en la instituciones del país, pareciera no haber permeado tal principio. Es por ello que, nuestro objetivo consiste en describir la noción, naturaleza, características y contenido de estos derechos que deben formar parte de nuestras instituciones, a los fines de profundizar en su aplicación y determinar los factores que pueden estar influyendo en su eficacia, para alcanzar un verdadero cumplimiento, independientemente de los operarios que detenten el poder.

Siendo el Derecho Administrativo historicista por definición, remitimos a los planteamientos y fuentes originales del contenido del derecho a la buena Administración y al buen gobierno, con base en la doctrina y experiencias del derecho comparado, permitirá determinar y contrastar las virtudes, desviaciones y carencias de nuestro ordenamiento jurídico, en cuanto a la consagración del referido derecho. Igualmente, se pretende que este trabajo sea objeto de debates, críticas y discusiones, que encaminen a formular y fomentar la creación de propuestas de diversos sectores de la sociedad, con miras a que sean presentadas a los distintos factores de poder, para lograr consensos y buscar soluciones viables, que permitan la reestructuración de nuestra Administración Pública.

A primera vista resulta ambicioso el objetivo final de este trabajo, no obstante, la pretensión no es dar respuesta o todos los problemas de los cuales adolece nuestra Administración y nuestros Gobiernos –quizás no se logre darle respuesta a ninguno–, por el contrario, la intención es exponer algunos conceptos y teorías, que incentiven la investigación sobre el tema, para que de esa manera el derecho a una buena Administración y un buen gobierno forme parte de nuestra idiosincrasia, que lo exijamos y hagamos valer como cualquier otro derecho.

Quizás resulte cuestionable e incluso paradójico, escribir sobre el Derecho a una buena Administración y a un buen gobierno, en el marco de la realidad social, económica, jurídico y política de la Venezuela actual, circunstancias que lejos de estar limitadas a una coyuntura temporal, parecen estar creando –o ya haber creado– un paradigma intrínseco a la clase política y e intelectual de nuestro país. Pero es precisamente allí donde radica la importancia y el impulso para desarrollar el presente tema, mostrar una nueva visión, mayormente desarrollada en otras latitudes, según la cual, como ciudadanos, tenemos el derecho a exigir de nuestros servidores públicos, estándares de servicio e irrestricto respeto y sometimiento de esos, en el ejercicio de sus funciones, a la Constitución y las leyes y no a intereses personales o una parcialidad política, para ello, tal como señalara el Profesor Armando Rodríguez, la academia juega un rol imprescindible: “convocando a las unidades de administración académica a sumergirse plenamente en la cultura del Derecho, procurando alcanzar el paradigma de la Buena Administración, –consagrado hoy día como un derecho fundamental de las personas–, mediante el respeto absoluto a las pautas jurídicas, como manifestación de pleno apego al Principio de Legalidad”<sup>2</sup>.

## I. PRELIMINAR. DIFERENCIAS ENTRE ADMINISTRACIÓN Y GOBIERNO

Antes de referirnos al contenido y naturaleza de los derechos del buen gobierno y la buena Administración, debemos establecer una división conceptual básica entre Administración y Gobierno, ya que solo de esa manera será posible adentrarnos a las especificidades que el trabajo de investigación supone. Aunque la línea divisoria entre uno y otro resulta muy tenue, y en ocasiones bastantes frecuentes se trastocan y confunden, cada una de estas instituciones tiene una significación propia, de la cual se derivan derechos diferentes con respecto a los ciudadanos, siendo que, una Administración inmersa en el burocratismo, ineficaz y desordenada, es el caldo de cultivo para gobiernos corruptos, negligentes e improvisados, es por ello que, partimos de la premisa que como antesala al buen gobierno, se requiere una buena Administración.

La confusión radica básicamente en que el presupuesto indispensable para que haya Administración Pública es que esta se encuentre en el seno de un Estado moderno, cuyo elemento existencial, además del pueblo y el territorio, es el Poder Político o Poder Público, que en su distribución tradicional se ejerce a través de los órganos de las ramas Ejecutiva, Legislativa y Judicial;

---

<sup>2</sup> Rodríguez García, Armando. “Los estudios de postgrado como asunto jurídico-administrativo”. En: *Revista de Derecho Público* N° 141. Caracas, 2015, p. 119.

donde los máximos jefes de esos órganos, en especial –como se verá más adelante–, los de la rama ejecutiva central, se encargan del Gobierno o dirección política. Es decir, por antonomasia, a la rama ejecutiva del Poder Público, se le atribuyen las funciones administrativas y de gobierno, aunque éstas puedan y de hecho sean ejercidas también por otras ramas.

Por lo planteado precedentemente, resulta evidente la dificultad, o más bien la imposibilidad, de separar absolutamente los conceptos de Administración y Gobierno, no obstante, cada uno de ellos tiene sus propios elementos.

Así, como primera distinción, la Administración Pública desde su óptica cultural, es “definida como una organización permanente destinada a prestar servicios”<sup>3</sup>, siendo imperativo el elemento de la permanencia, a diferencia de los Gobiernos, cuya naturaleza es, en principio, transitoria.

Por otra parte, la Administración desde el punto de vista orgánico o subjetivo, ha sido entendida como el conjunto de órganos y entes que conforman la rama ejecutiva del Poder Público.

El Gobierno por su parte, para el profesor Sánchez Falcón: “está constituido por el conjunto de los individuos o, más exactamente, por el conjunto de las instituciones, o de los órganos, que rigen el Estado. El Gobierno es, por tanto, necesariamente autoritario, en el sentido (amplísimo) que su voluntad –aunque se haya formado democráticamente– vincula y dirige coercitivamente las múltiples voluntades sometidas”<sup>4</sup>.

En esa misma línea, el maestro Peña Solís, sustentado en la doctrina italiana de Chelli, afirma que el gobierno en sentido estricto:

[E]s el órgano colocado al vértice del Poder Ejecutivo, o de la estructura administrativa estatal; en sentido amplio, el gobierno es el conjunto de órganos que constituyen el vértice del Poder Central, o sea, los órganos constitucionales que realizan las funciones estatales, de tal suerte que en esta acepción formarán parte del

---

<sup>3</sup> Hernández, José Ignacio. “Los orígenes de la doctrina de Derecho Administrativo en Venezuela”. En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N° 7. Caracas, 2015, p. 107. El autor parafrasea a Gianinni, para quién la “organización administrativa es una organización propia que se interpone entre la colectividad general y los órganos constitucionales”; puntualizando que el Estado comienza a formarse entre los Siglos XV y XVII. Para entonces la Administración era la organización que dictaba actos autoritarios, con lo cual, la Revolución Francesa fue determinante para la creación del “Estado de Derecho administrativo”, resultado del acoplamiento de distintas figuras, desde el derecho constitucional inglés (división de poderes e interdicción a la arbitrariedad, por ejemplo), como del absolutismo ilustrado (la existencia de normas de derecho público).

<sup>4</sup> Sánchez Falcón, Enrique. *Derecho Constitucional*. UCV. Caracas, 1996, p. 138.

gobierno no sólo el Poder Ejecutivo, sino también el Parlamento y el Poder Judicial, y en el marco de esa tesis, en el ordenamiento venezolano, integrarían al gobierno el Poder Electoral y el Poder Ciudadano<sup>5</sup>.

Así las cosas, a diferencia de la Administración, el Gobierno no es concebido como la totalidad de órganos y entes que conforman la rama ejecutiva del Poder Público, ni mucho menos se identifica con aquellos órganos que ejercen la función administrativa, sino que desde el punto de vista orgánico se entiende conformado por aquellos órganos que ejercen la dirección, más concretamente suele referirse a los órganos que se hallan en la cúspide de cada uno de los niveles políticos-administrativos (en el caso de los Estados federales) y que expresan o ejecutan la voluntad del órgano institución.

En Venezuela, se ha intentado, a través del Decreto Sobre la Organización General de la Administración Pública publicado en Gaceta Oficial Extraordinario N° 6.238 de 13-07-2016, entre otras cosas, discernir desde el punto de vista orgánico entre Gobierno y Administración, al establecer 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 es “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 algunos de los órganos centrales de la Administración y los de Gobierno, excluyendo los últimos a los Ministerios y a otros órganos creados por vía legal.

A pesar de los intentos esbozados en párrafos precedentes para diferenciar Administración y Gobierno, lo cierto es que, desde el punto de vista orgánico y circunscribiéndonos a los órganos que típicamente desarrollan esas funciones administrativa y política, es decir, a los órganos de la rama Ejecutiva del Poder Público, coinciden, al menos parcialmente, los máximos órganos de la Administración Pública, con los del Gobierno, siendo necesario plantear la diferencia desde la perspectiva funcional.

Desde el punto de vista funcional, no obstante identificarse en principio a la Administración con la rama ejecutiva del Poder Público; desde el punto

---

<sup>5</sup> Peña Solís, José. *Manual de Derecho Administrativo*. Tomo II. Ediciones Paredes. 4º reimp. Caracas, 2012, pp. 429-430.

de vista formal-sustancial y del principio del ejercicio interorgánico de las funciones del Estado, expuesto por el profesor Allan Brewer-Carías<sup>6</sup>, se prevé que otros órganos y entes, independientemente de la rama del Poder Público a la que pertenezcan, realicen la función administrativa del Estado; entendiendo ese último por función administrativa, aquella donde la Administración “entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interés público”<sup>7</sup>. Mientras que, la concepción del gobierno generalmente es limitada a los máximos jerarcas de la rama ejecutiva del Poder Público, no obstante, desde el punto de vista funcional, el órgano representativo de la rama legislativa también realiza funciones típicamente de Gobierno.

Plantea el autor patrio Peña Solís<sup>8</sup>, con base en la tesis de Muñoz Machado (2005), que la función de Gobierno, también denominada de *indirizzo político* o de dirección política, fue concebida como una cuarta rama o función del Poder Público durante la época del fascismo italiano, y que buscaba, separar tajantemente al ejecutivo, del Gobierno, con la intención de que ese último escapara del control administrativo y judicial de sus actos. En la actualidad, esa función de gobierno o política no escapa del control jurisdiccional, al contrario, debe pleno sometimiento a las disposiciones constitucionales de las cuales dimanen sus potestades y límites.

La característica principal de la función política para el Dr. Brewer, es que “está atribuida en la Constitución directamente al Presidente de la República, es decir, al nivel superior de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, no pudiendo otros órganos ejecutivos ejercerla”<sup>9</sup>; continúa el mismo autor señalando que “se ejerce en ejecución directa de atribuciones constitucionales, en general sin condicionamiento legal alguno”<sup>10</sup>, para terminar diferenciando la función política de la administrativa señalando que, “[l]a función política, por tanto, se traduce en actos estatales de rango legal, en tanto que la función administrativa se traduce en actos estatales de rango sublegal”<sup>11</sup>. En esa misma línea de ideas, el precitado autor plantea una diferencia entre las funciones que ejerce el presidente de la República al señalar que “en general, el presidente de la República ejerce sus atribuciones de jefe del Estado en ejercicio de

---

<sup>6</sup> Brewer-Carías, Allan. *Los poderes, órganos y funciones del Estado y los actos administrativos: A propósito de la publicación de mi “Derecho Administrativo” por la Universidad Externado De Colombia*, Bogotá, 2006, p. 10.

<sup>7</sup> Brewer-Carías, Allan; Gordillo, Agustín; Ortiz, Eduardo; y Vidal, Jaime. *La función administrativa y las funciones del Estado*. EJV. Caracas, 2014, p. 218.

<sup>8</sup> Peña Solís, José. *Lecciones de Derecho Constitucional General*. Tomo I. UCV. Caracas, 2008, pp. 102 y ss.

<sup>9</sup> Brewer-Carías, Gordillo, Ortiz, y Vidal, ob. cit., p. 212.

<sup>10</sup> *Ibid.*, pp. 212-213.

<sup>11</sup> *Ibid.*, p. 213.

la función política, y de jefe del Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función administrativa”<sup>12</sup>, sin excluir, la posibilidad de que la Asamblea Nacional pueda realizar la función de gobierno mediante leyes (amnistía) o actos parlamentarios sin forma de ley.

Otra definición de dirección política del Estado, de conformidad con Mortati, citado por Peña, la traduce en: “el conjunto de manifestaciones de voluntad en función del logro de un fin único, las cuales comportan la determinación de un impulso unitario y de coordinación a los efectos de que los múltiples cometidos estatales se desarrollen en modo armónico”<sup>13</sup>. En suma, desde la óptica funcional, tal como lo afirma Peña Solís, el gobierno en sentido amplio no es otra cosa que “el conjunto de autoridades encargadas de ejercer el poder político”<sup>14</sup>, poder que, a pesar de estar dotado de una nota de supremacía, es un poder jurídico debidamente tipificado y en ese sentido debe ser ejercido.

A pesar de los diferentes intentos doctrinales por demarcar la distinción entre Administración y Gobierno, en la práctica, resulta engorroso dilucidar cuando se está en ejercicio de la función política o de la administrativa; es por ello que, para el análisis y determinación de cuando un órgano realiza una u otra función, en especial aquellos del vértice o cúspide de la rama ejecutiva del Poder Público, debemos realizar un análisis pormenorizado de cada situación.

Para Peña, el único método para determinar lo anterior, es realizar el análisis individualizado de cada norma atributiva de competencia 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 Gobierno<sup>15</sup>.

Concretamente, referido al tema del buen gobierno y la buena Administración, el autor Ponce Solé distingue ambas acepciones, afirmando que: “[l]a idea de buen gobierno se refiere al modo cómo una parte del Poder Ejecutivo, el gobierno, desarrolla sus funciones, mientras la buena administración hace

---

<sup>12</sup> Ibid., p. 211. Nota al pie 31.

<sup>13</sup> Peña Solís. *Manual...*, ob. cit., pp. 430-431.

<sup>14</sup> Peña Solís. *Lecciones...*, ob. cit., p. 440.

<sup>15</sup> Peña Solís. *Manual...*, ob. cit., p. 431.

referencia al modo cómo el Poder Ejecutivo desarrolla sus tareas administrativas, siendo los conceptos de mala administración (negligente) y corrupción (mala administración dolosa) sus opuestos”<sup>16</sup>.

Asimismo, Rodríguez-Arana, establece con relación a la diferencia entre Administración y Gobierno lo siguiente:

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 turno.

Por tanto, buen gobierno y buena administración o gestión pública están relacionados como la cabeza y el cuerpo, como la materia y la forma, como la potencia o el acto. Hay, debe haber, una perfecta sintonía en las materializaciones concretas, las políticas públicas con lineamientos superiores establecidos. Por ejemplo, un mal gobierno es el que invade la esfera de la administración o gestión. Igualmente, una mala administración o gestión es la que se inmiscuye en valoraciones o parámetros políticos<sup>17</sup>.

En definitiva, el reconocimiento de las diferencias entre Gobierno y Administración, nos facilitará comprender cabalmente la instituciones y disposiciones del Derecho Comparado, que a su vez nos permitirán determinar cuál es el contenido del derecho al buen gobierno y cuáles son las exigencias de una buena Administración, y de esa forma esclarecer sí, de conformidad con nuestro ordenamiento jurídico, es exigible el cumplimiento de dichos principios.

---

<sup>16</sup> Ponce Solé, Juli. “El derecho a una buena administración y el derecho administrativo iberoamericano del siglo XXI. Buen gobierno y derecho a una buena administración contra arbitrariedad y corrupción”. En *El control de actividad estatal I. Discrecionalidad, División de Poderes y Control Extrajudicial*. Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires, 2016, p. 230.

<sup>17</sup> Rodríguez-Arana, Jaime. “Gobernanza, Buena Administración y Gestión Pública”. En *Seminario de Modernización y Apertura de la Administración Pública*. Aragón, 2012, p. 1.



## II. DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN

### 1. Antecedentes

Podemos señalar con respecto al derecho a la buena administración que, al menos en el Derecho Comunitario Europeo, tiene su origen en las decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea de comienzos de la década de los noventa, en donde surgen referencias a la necesidad de instaurar buenas prácticas administrativas y mantener una sana Administración, haciendo hincapié en la pretensión de proteger a los ciudadanos frente a la actuación de las Instituciones de la Comunidad Europea. Esas decisiones del Tribunal de Justicia de la Unión Europea fueron dotando de imperatividad y delimitando el contenido del principio de buena Administración, al establecer que las normas internas de la Comisión de la Comunidad Europea, relacionadas a principios de buena y sana administración, son imperativas y no meramente interpretativas<sup>18</sup>.

En el año 2000, la buena Administración es consagrada como un derecho fundamental en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, aprobada por el Parlamento Europeo el 07-12-2000 en Niza y adaptada el 12-12-2007 en Estrasburgo. Al respecto, Jacob Söderman, el primer Ombudsman europeo, señaló que el siglo XXI sería el siglo de la buena Administración<sup>19</sup>.

Posteriormente, ese Derecho será consagrado en el Tratado que Establece una Constitución para Europa en el 2004, y formará parte del Tratado de Lisboa de 2007.

En Iberoamérica, el derecho a la buena Administración aparece consagrado en diversos ordenamientos jurídicos y en normas del Derecho Administrativo Global, dentro de la que cabe resaltar la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) –del cual forma parte Venezuela– en Caracas el 10-10-2013 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 19-10-2013.

---

<sup>18</sup> Para mayor detalle ver nota al pie 42 de Perfetti, Luca. “Diritto ad una Buona Amministrazione, determinazione dell’interesse Pubblico ed Equità”. En: *Rivista italiana di diritto pubblico comunitario*, 2010, p 806.

<sup>19</sup> “Speech of the European Ombudsman - Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks”. Bruselas, Bélgica. 02-02-2000.

## 2. Naturaleza, concepto y características

En un primer momento, a pesar de que nominalmente nos referimos a la buena Administración como un derecho, debemos examinar su contenido, para aproximarnos a su naturaleza jurídica y de esa manera determinar si se trata de un derecho, de un deber o de un principio del ordenamiento jurídico. Duque Corredor, establece que son fuentes del Derecho Constitucional, los valores, los principios y las normas, distinguiéndolos por el grado de abstracción de cada uno de ellos y refiriéndose a los principios constitucionales como aquellos que “desarrollan los valores superiores, y por eso, operan en un segundo nivel, de menos abstracción”<sup>20</sup>; por su parte, con respecto a las reglas o normas constitucionales consagra el referido autor, que se hallan en un tercer nivel o plano material y son la que “aplican esos valores y principios, como cualesquiera norma jurídica, dotadas, por tanto, en su estructura de un presupuesto abstracto de Derecho, de un supuesto de hecho concreto y de una consecuencia jurídica, en un perfecto silogismo”<sup>21</sup>.

Analizando la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, el autor José Antonio Muci<sup>22</sup>, sobre la naturaleza jurídica del Derecho a la buena Administración, establece que la buena Administración es al mismo tiempo un principio general, una obligación de todas las Administraciones Públicas y un Derecho Fundamental. En ese mismo sentido, Ponce Solé, reitera que en algunos ordenamientos jurídicos es posible apreciar 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 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

---

<sup>20</sup> Duque Corredor, Román. *Temario de Derecho Constitucional y de Derecho Público*. LEGIS. Bogotá, 2008, p. 24.

<sup>21</sup> *Ibid.*, p. 25.

<sup>22</sup> Muci Borjas, José Antonio. “El derecho fundamental a una buena administración y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública”. En: *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*. Tomo II. ACIENPOL. Caracas, 2015.

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 públicas<sup>23</sup>.

Con respecto a su definición, no existe un concepto unívoco e inequívoco de buena Administración, sin embargo, es posible hallar que se entiende por mala Administración. En ese sentido, señala el autor patrio José Ignacio Hernández<sup>24</sup>, que la necesidad de protegerse de mala Administración fue consagrada tempranamente en el artículo tercero de la Declaración de Virginia en 1776 y trasladado literalmente al artículo 191 de la Constitución de Venezuela de 1811<sup>25</sup>. Söderman<sup>26</sup>, por su parte, establece que la mala Administración ocurre cuando un organismo público no actúa de acuerdo con una regla o principio que sea vinculante para su actuación, presentando como remedio para evitar esa situación, consagrar y hacer cumplir el derecho fundamental a una Administración abierta, responsable y orientada al servicio de los ciudadanos.

Desde esa perspectiva, 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”<sup>27</sup>.

---

<sup>23</sup> Ponce Solé, Juli. “El derecho a buena administración, la discrecionalidad administrativa y la mejora de la gestión pública”. En: *Revista da Procuradoria-Geral do Município de Juiz de Fora (RPGMJF)*. Año 2, N° 2, Belo Horizonte, 2012, p. 310.

<sup>24</sup> Hernández, José Ignacio. “Eduardo García Enterría y la renovación del Derecho Administrativo”. En: *La Protección de los derechos frente al poder de la Administración*. EJV. Caracas, 2014, p. 58.

<sup>25</sup> Reza el artículo 191 de la Constitución Federal para los Estados de Venezuela lo siguiente: “Los Gobiernos se han constituidos para la felicidad común, para la protección y seguridad de los Pueblos que los componen y no para el beneficio, honor o privado interés de algún hombre, de alguna familia; o de alguna clase de hombres en particular, que sólo son una parte de la comunidad. El mejor de todos los Gobiernos será el que fuere más propio para producir la mayor suma de bien y de felicidad y estuviere más a cubierto del peligro de una mala administración; y cuantas veces se reconociere que un Gobierno es incapaz de llenar estos objetos o que fuere contrario a ellos la mayoría de la nación, tiene indubitablemente el derecho inalienable, e imprescriptible de abolirlo, cambiarlo o reformarlo, del modo que juzgue más propio para procurar el bien público. Para obtener esta indispensable mayoría, sin daño de la justicia ni de la libertad general, la Constitución presenta y ordena los medios más razonables, justos y regulares en el Capítulo de la revisión y las provincias adoptarán otros semejantes o equivalentes en sus respectivas constituciones”.

<sup>26</sup> “Speech of the European Ombudsman - Public Hearing on the draft Charter of Fundamental Rights of the European Union, Preliminary remarks”, ob. cit.

<sup>27</sup> Rodríguez-Arana. *Gobernanza...*, ob. cit., p. 17.

Cónsono con lo anterior, el autor patrio José Ignacio Hernández, afirma que, a partir de la Segunda Guerra Mundial, con la internacionalización de los Derechos Humanos, se ha producido un cambio de enfoque del Derecho Administrativo, en donde la centralidad en el ciudadano y ya no, en la Administración ubicada en un plano de superioridad frente a los denominados administrados, es determinante para que se materialice el derecho a una buena Administración. Así, el carácter vicarial de la Administración Pública se traduce en que: “[l]a Administración sirve a los ciudadanos con subordinación plena a la ley y al derecho, siempre con objetividad y como instrumento del gobierno. He aquí una sana regla constitucional que insiste en el carácter subordinado de la actuación de la administración, incluso, teleológicamente, lo cual proscrib[e] la arbitrariedad en el actuar de la administración”<sup>28</sup>.

Todo lo anterior, nos permite definir la buena Administración, como un principio, derecho y deber jurídico, mediante el cual se establecen una serie de requisitos mínimos para la actuación de las Administraciones Públicas, cuyo servicio, debe estar subordinado al cumplimiento de la Ley y orientado al servicio de los ciudadanos. En atención a esos requisitos mínimos, de conformidad con el artículo 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, la buena Administración “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”.

En relación a las características de la buena Administración, para Casese<sup>29</sup>, es un principio administrativo constitucionalizado, cuyo contenido ha evolucionado y puede ser variable en los distintos ordenamientos jurídicos; resaltando el referido autor entre algunas de sus características las siguientes:

i) 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.

ii) Su ámbito o extensión es diverso, siendo en algunos casos un principio general y en otros, especial y de aplicación preferente.

---

<sup>28</sup> Hernández, Eduardo..., ob. cit., p. 61.

<sup>29</sup> Casese, Sabino. “Il diritto alla buona amministrazione”. En: *Relazione alla “Giornata sul diritto alla buona amministrazione” per il 25 anniversario della legge sul “Sindico de Greuges” della Catalogna*, Barcelona, 2009, pp. 6-9.

iii) 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.

iv) Su contenido es variable en cada ordenamiento, sin embargo, divide su contenido en dos partes la primera, integrada por los principios centrales, que son el derecho de acceso a los órganos de la Administración, el derecho a ser escuchado, el derecho a obtener una decisión motivada y el derecho a la defensa; y la segunda, conformada por principios como son los de imparcialidad, razonabilidad, equidad, objetividad, coherencia, proporcionalidad y ausencia de discriminación.

v) Asimismo, los destinatarios son diversos, en cuanto a los beneficiarios, pueden ser tanto la comunidad, entendida como un todo, o los individuos, mientras que los obligados, pueden ser, tanto autoridades estatales, como supranacionales y globales.

vi) En cuanto a su aplicación y eficacia, puede ser implementado como un derecho político, acarreado una obligación de abstención o de violación por parte de los órganos del Poder Público, o como un derecho administrativo, exigiendo una conducta positiva de esos órganos.

vii) Finalmente, señala que el control de la acción administrativa puede ser confiada a jueces nacionales o supranacionales o a órganos “semi-contenciosos”, determinados en leyes globales.

Ahora bien, habiendo realizado un acercamiento a la noción de buena Administración, resulta necesario referirnos igualmente al buen gobierno, para luego, conjuntamente, realizar el análisis de las disposiciones normativas más importantes que consagran los derechos estudiados.

### **III. DERECHO AL BUEN GOBIERNO**

#### **1. Antecedentes**

Tanto el buen gobierno, como la buena Administración, podemos enmarcarlos en las nuevas tendencias de la gobernanza moderna, sin confundirlos con esa noción, que implica, la asunción de acuerdos y compromisos de parte de los Gobiernos, así como reformas en la Administración Pública, para garantizar una gestión pública eficiente, capaz de alcanzar resultados y metas previstas. Así, el diccionario de la Real Academia Española define a la gobernanza como “Arte o manera de gobernar que se propone como objetivo el

logro de un desarrollo económico, social e institucional duradero, promoviendo un sano equilibrio entre el Estado, la sociedad civil y el mercado de la economía”<sup>30</sup>.

Es importante acotar que si bien la buena gobernanza es un concepto más amplio, que puede abarcar al buen Gobierno, generalmente su uso en la literatura es el de sinónimos, así lo reafirma Ponce al señalar que: “el buen gobierno y la buena administración son nociones distintas de la buena gobernanza, más restringidas y concretas, pues no incluyen a actores privados y se distinguen por la específica función a la que se refieren, aunque en ocasiones, sobre todo buena gobernanza y buen gobierno, se utilicen de forma indistinta, dependiendo del contexto y del idioma”<sup>31</sup>.

Es por ello, que nos referiremos a aquellos elementos que comulgan con el origen y contenido del buen gobierno, independientemente, que en determinados textos también sean considerados o denominados elementos de la buena gobernanza.

Dicho lo anterior, el marco general de la buena gobernanza europea, aparece consagrado tempranamente en “el Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea”, el cual es una comunicación realizada por la Comisión de las Comunidades Europeas el 25-07-2001, donde se establecen los valores fundamentales que deben imperar en el Gobierno de la Unión Europea, resaltando y respetando los principios de apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia.

Posteriormente, en el Tratado por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea, también conocido como el Tratado de Lisboa, el cual fue firmado en Lisboa el 13-12-2007, consagra como premisa de los Estados miembros de la Unión Europea, fomentar la buena gobernanza, garantizando la participación de la sociedad civil, a través de la consagración y respeto de los principios de transparencia, apertura o publicidad y acceso a la información pública.

Con respecto a Iberoamérica, los representantes de los gobiernos, que reconocen “la conveniencia de facilitar la unión de gobierno y ciudadanía en un proyecto mutuamente compartido de desarrollo y justicia, movidos por el deseo de promover gobiernos sostenidos por la confianza generalizada y el respeto a las instituciones democráticas”<sup>32</sup> han suscrito el Código Iberoamericano

---

<sup>30</sup> Diccionario de la Real Academia Española en línea.

<sup>31</sup> Juli. *El derecho...*, ob. cit., p. 230.

<sup>32</sup> Preámbulo del Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

de Buen Gobierno, aprobado por el CLAD en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Montevideo el 23 -06-2006.

## 2. Naturaleza, concepto y características

En cuanto a su naturaleza, es posible realizar las mismas aseveraciones que con respecto a la buena Administración, es decir, dependiendo de la forma en la que sea regulado en cada ordenamiento jurídico, el buen gobierno puede aparecer consagrado como un principio, como un derecho o como un deber jurídico, a lo que debemos agregar, que también representa un ideal inherente a todo Estado y por ende, podemos considerarlo como un valor constitucional, entendido como aquel “que opera en un primer plano abstracto en aquellas Constituciones que consideran necesaria de una fundamentación ajena a su cuerpo normativo, y requieren de criterios de legitimación que les sirva precisamente de soporte a sus reglas”<sup>33</sup>.

El buen gobierno hace referencia a un proceso eficiente de toma de decisiones de parte de aquellos funcionarios que se encuentran en posiciones de dirección de política, con los fines de maximizar el bienestar social a través de una adecuada gestión de los recursos públicos; específicamente, se entiende que un buen gobierno es “aquél que busca y promueve el interés general, la participación ciudadana, la equidad, la inclusión social y la lucha contra la pobreza, respetando todos los derechos humanos, los valores y procedimientos de la democracia y el Estado de Derecho”<sup>34</sup>.

Desde un punto de vista jurídico-político; el Banco Mundial ha establecido seis indicadores para medir el nivel de gobernabilidad de los países, como son: el control de la corrupción, el imperio de la Ley, la calidad regulatoria, la efectividad gubernamental, la estabilidad política y la voz y rendición de cuentas<sup>35</sup>.

Mientras que en el Derecho Administrativo se concretiza en los diferentes ordenamientos jurídicos a través de la consagración y reconocimiento de diversos derechos y principios, que aumentan la confianza y bienestar de la ciudadanía en sus instituciones, el buen gobierno es posible definirlo por sus ocho principales elementos: debe ser participativo; orientado al consenso; responsable; transparente; ecuánime e inclusivo; eficaz y eficiente; receptivo y;

---

<sup>33</sup> Duque Corredor, *Temario...*, ob. cit., p. 22.

<sup>34</sup> Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

<sup>35</sup> World Bank. Indicadores Mundiales de Buen Gobierno. Consultado en: <http://databank.bancomundial.org/data/Governance-Indicators/id/2abb48da>

debe cumplir cabalmente con el principio de legalidad, para de esta manera, minimizar la corrupción<sup>36</sup>.

A la luz de lo establecido anteriormente, consideramos importante detenernos en los elementos de la participación ciudadana, la transparencia y la responsabilidad, por su vital importancia para el Derecho Administrativo y la lucha contra la corrupción.

### **A. Participación ciudadana en la gestión pública**

Entendemos por participación ciudadana el derecho de los ciudadanos a “intervenir directa o indirectamente en la gestión pública, y existiendo al mismo tiempo el deber del Estado de velar por el ejercicio efectivo del mismo y, por último, estableciéndose como principio rector de la Administración Pública”<sup>37</sup>. Volviendo a la naturaleza jurídica de la buena Administración y el del buen gobierno, apreciamos como la participación ciudadana se erige igualmente como un derecho, un deber y un principio.

La participación ciudadana puede realizarse de forma directa, cuando los ciudadanos intervienen por sí mismos en el proceso de toma de decisiones sobre asuntos públicos o indirectamente a través de la elección de representantes, siendo su nota característica, “que le permite a la sociedad intervenir en la formulación, manejo y evaluación de las tareas del Estado, generándose así un nuevo tipo relaciones horizontales entre la sociedad y el Estado”<sup>38</sup>. La participación ciudadana no solo es un elemento fundamental del derecho al buen gobierno, sino también de las democracias modernas, por lo que, los gobiernos en todos sus niveles, nacional, estatal y municipal, deben velar por el establecimiento claro de mecanismos y procedimientos de participación de todos los ciudadanos sin discriminación de ninguna índole, en especial política o ideológica.

---

<sup>36</sup> “What is good governance?” United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific.

<sup>37</sup> Araujo Juárez, José. *Derecho Administrativo. Parte General*. Ediciones Paredes. Caracas, 2008, p. 882.

<sup>38</sup> *Ibid.*, p. 884.



## B. Transparencia

La transparencia se refiere a “hacer público un conjunto de datos sobre las distintas entidades públicas que permitan a las personas saber dónde buscar con mayor precisión la información que le sea de interés”<sup>39</sup>. Sin embargo, un buen gobierno no puede limitarse a la publicación de documentos, sino que: “[i]mplica brindar una información comprensible, oportuna y verificable libremente, que muestre la capacidad de las autoridades de producir bienes y servicios de calidad. La gente tiene que poder ver los resultados. Implica también la promoción de la participación ciudadana en la formulación y vigilancia de la gestión pública”<sup>40</sup>.

Por lo tanto, la transparencia abarca a su vez un conjunto de derechos y subprincipios, por lo que haremos referencia, a aquellos, que pueden ser abordados desde la óptica del Derecho Administrativo:

### a. Transparencia en el Presupuesto Público

La transparencia orientada al presupuesto público es de neurálgica importancia para la salud de cualquier Administración, y aún más para el fortalecimiento de la confianza ciudadana y el perfeccionamiento del buen gobierno. El presupuesto público es la estimación de los ingresos y erogaciones de uno o varios niveles de las distintas ramas del Poder Público durante un período determinado, y para considerar verdaderamente que hay claridad en el mismo, debe involucrar “desde el conocimiento de las políticas públicas proyectadas, los gastos que ellos demanden y las fuentes de financiamiento que permitirán soportar dichas erogaciones (sic), hasta su ejecución y posterior rendición de cuentas de gasto”<sup>41</sup>; es decir, excede de la simple estimación, debiendo mantener del conocimiento público sus modificaciones y formas de cumplimiento.

---

<sup>39</sup> Spano Tardivo, Pedro. “El principio de transparencia de la gestión pública en el marco de la teoría del buen gobierno y la buena administración. La transformación de la Administración Pública para la tutela de los derechos fundamentales a propósito de la provincia de Santa Fe”. En: *Revista digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo*, N° 1, 2016, p. 237.

<sup>40</sup> Pfeiffer, Silke. “Transparencia y participación para generar confianza Evaluación de los aportes del Sistema Integral de Información Administrativa y Financiera (SIAF) y del Presupuesto Participativo (PP) en Colombia”. Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH. Bogotá, 2014.

<sup>41</sup> Ivanega, Miriam. “Reflexiones acerca de la transparencia gubernamental. Un verdadero desafío”. En: *Desafíos del Derechos Administrativo contemporáneo*. Ediciones Paredes. Caracas, 2009, p. 223. Por el contexto, parece que la palabra derogaciones utilizada en el texto citado podría deberse a un error de transcripción, queriendo referirse la autora a erogaciones.

En Venezuela, de conformidad con lo establecido en el artículo 313 constitucional, el presupuesto de la Administración Pública nacional es realizado por el Ejecutivo Nacional y debe ser aprobado por la Asamblea Nacional a través de Ley, cumpliendo con la formalidad de su publicación en la Gaceta Oficial de la República, establecida en el artículo 215 de la vigente Constitución. Paradójicamente, los presupuestos de los años 2017 y 2018 dejaron de ser publicados y fueron aprobados por órganos manifiestamente incompetentes para ello, en clara contravención con la Constitución y denotando un claro irrespeto con uno de los principales elementos del buen gobierno.

### **b. Apertura o publicidad**

El principio de publicidad, también denominado de apertura, representa la obligación de los órganos y entes del Gobierno y la Administración, de hacer del conocimiento de la ciudadanía toda la información de carácter público, este principio se concreta a su vez, a través del derecho al acceso a la información, que “implica que el funcionamiento, la actuación y la estructura de la Administración ha de ser accesible a todos los ciudadanos, que estos puedan conocer la información generada por las Administraciones Públicas y las instituciones que realicen funciones de interés general”, teniendo en acceso a la información dos expresiones, la activa; por la cual los gobiernos deben hacer públicos todos aquellos datos sobre el manejo, políticas y oportunidades de participación de los órganos de gobierno, sin necesidad que haya sido solicitada con anterioridad por ningún interesado. Por su parte, el acceso a la información pasivo, guarda relación con la posibilidad de todos los interesados de acudir a los órganos de Administración y gobierno a los fines de solicitar y recibir oportunamente la información que se encuentre en esa oficina pública.

La consagración de principios y derechos sin establecer las sanciones correspondientes ante su incumplimiento, hacen nugatorio su contenido, por ello, es imperativo establecer las responsabilidades correspondientes de los funcionarios públicos por la contravención de los valores, principios y derechos integrantes del derecho al buen gobierno.

### **C. Responsabilidad de los funcionarios públicos**

La responsabilidad de los funcionarios públicos, es un principio que debe estar presente si queremos hablar tanto de buena Administración, como de buen gobierno, ya que, al referirnos a funcionarios, no estamos haciendo referencia única y exclusivamente a aquellas personas naturales que se encuentran en el ejercicio de la función administrativa, sino también de los encarga-

dos de la dirección política, incluso aquellos, que son electos por el voto popular. En ese sentido, “[y]a sea que las designaciones provengan o no del mandato popular, los servidores deben dar respuestas eficaces e idóneas en el desempeño del cargo, responder a los compromisos asumidos y hacerse cargo del resultado de su actividad”<sup>42</sup>.

En ese orden de ideas, no estamos hablando de función administrativa, o de función política, sino de la responsabilidad que acarrea el ejercicio de la función pública. Ramón Parada, citado por Álvarez Iragory establece que la función pública es “tanto el conjunto de hombres a disposición del Estado que tienen a su cargo las funciones (sic) y servicios públicos, como el régimen jurídico al que están sometidos y la organización que los encuadra”<sup>43</sup>; por lo que, el abanico de responsabilidades es generalmente atribuido a una categoría más amplia de personas, denominadas servidores públicos, cuyo concepto engloba tanto a los funcionarios, como a los empleados públicos. Se entiende por servidor público: “toda persona investida de funciones públicas, permanentes o transitorias, remuneradas o gratuitas, originadas por elección, por nombramiento, designación o contrato, otorgado por la autoridad competente, que desempeñe actividades o funciones en nombre o al servicio de los entes u organismos del sector público, aun cuando realice actividades fuera del territorio de la República”<sup>44</sup>.

Ahora bien, cada servidor público se encuentra en el deber de asumir y responder por las consecuencias de sus acciones y omisiones; de lo contrario, se harían nugatorias todas las regulaciones normativas que busquen regular su conducta y competencias.

Poco valdría la definición de las atribuciones y deberes de los agentes públicos, si éstos pudieran impunemente extralimitarse en el ejercicio de las primeras y dejar de observar el cumplimiento de los segundos. No es suficiente con la declaración de nulidad de los actos administrativos contrarios a derecho: Es necesario, además, que mediante sanciones de diverso orden, se mantenga a los funcionarios dentro del círculo preciso de las atribuciones y deberes que las normas jurídicas les trazan<sup>45</sup>.

---

<sup>42</sup> Ivanega, Miriam (2009). “Reflexiones acerca de la transparencia gubernamental. Un verdadero desafío”, ob. cit., p. 226.

<sup>43</sup> Álvarez Iragory, Andrés. “Comentarios sobre el régimen de la función pública”. En: *Derecho Administrativo Iberoamericano*. Tomo I. Ediciones Paredes. Caracas, 2007, p. 875.

<sup>44</sup> Artículo 3 del Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos. Publicado en Gaceta Oficial N° 40.314 de 12-12-2013.

<sup>45</sup> Lares Martínez, Eloy. *Manual de Derecho Administrativo*. UCV. Reimpresión de la 13° ed. Caracas, 2010, p. 419.

La conducta de los servidores públicos en el ejercicio de sus funciones como tales, puede ser subsumible en los supuestos generadores de diversos tipos de responsabilidades, como son la civil, penal, militar, administrativa, política, moral o disciplinaria por la contravención de los deberes inherentes a su cargo, o de los derechos e intereses de los administrados. En el espectro del Derecho Administrativo, nos interesa hacer mención de la responsabilidad administrativa, moral y disciplinaria, sin embargo, también haremos una breve referencia a la responsabilidad política, por guardar una clara y estrecha relación con el principio del buen gobierno.

#### **a. La responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos**

Es aplicable al “agente público que, en ejercicio de sus funciones, por acción u omisión, afecta la disciplina o el buen funcionamiento del servicio”<sup>46</sup>. La sanción administrativa por antonomasia es la multa, sin embargo, es posible que sean aplicadas sanciones accesorias, como sucede en el caso venezolano con la suspensión del ejercicio del cargo sin goce de sueldo, la destitución y la inhabilitación para el ejercicio de funciones públicas<sup>47</sup>, cuyo cuestionamiento sobre si violan o no el principio *non bis un ídem* excede los límites de este trabajo.

#### **b. La responsabilidad disciplinaria**

Es aquella en la cual incurre el servidor público “cuando infrinja, o más bien cuando su conducta encuadre en alguno de los supuestos que el estatuto de la función pública establezca como falta”<sup>48</sup> o cualesquiera otras disposiciones normativas que establezcan deberes y faltas funcionariales. Las sanciones arquetipo aplicables a aquellos funcionarios que inciden en responsabilidad

---

<sup>46</sup> Ibid., p. 420.

<sup>47</sup> Estas sanciones accesorias aparecen consagradas en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal publicada en la Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario de 23-12-2010. Sobre la inhabilitación para el ejercicio de los cargos públicos la Corte Interamericana de los Derechos Humanos resolvió en el Caso López Mendoza contra Venezuela, que dicha disposición violaba el derecho al sufragio pasivo consagrado en los artículos 23.1.b y 23.2, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana la Convención Americana de los Derechos Humanos y ordenó adecuar dicho artículo a la Convención, sentencia consultada en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_233\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_233_esp.pdf) La Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, declaró que la sentencia de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos es inejecutable, sentencia consultada en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/octubre/1547-171011-2011-11-1130.HTML>

<sup>48</sup> Araujo Juárez. *Derecho...*, ob. cit., p. 717.

disciplinaria son las amonestaciones, verbales o escritas, y la destitución. La responsabilidad disciplinaria en nuestros días debe ser vista desde el prisma de la corrección y formación del funcionario y no desde la óptica de la punición, así:

[L]a actividad disciplinaria basada en la idea de la relación especial de sujeción, unge u otorga al titular de la potestad disciplinaria de cierta flexibilidad para elegir soluciones distintas en aras del mejoramiento del servicio, éstas soluciones siempre deben ser inequívocamente justas, no discriminatorias y ajustadas a la entidad del deber funcional quebrantado en atención a la forma en que se dieron los hechos generadores de la falta<sup>49</sup>.

### c. La responsabilidad moral

Un tipo muy especial de responsabilidad es la moral, que implica la aplicación de sanciones como las amonestaciones o la censura a aquellos servidores públicos que realicen actos contrarios a la ética pública o la moral administrativa, lo que en el caso venezolano implica la comisión de “hechos contrarios a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia”<sup>50</sup>.

Las sanciones morales afectan la reputación del servidor público y, además pueden representar una causal de inelegibilidad para el ejercicio de determinados cargos.

### d. La responsabilidad política

Montero Gibert y García Morillo, citados por Juan Carlos Márquez establecen que “la responsabilidad política del Gobierno equivale a su obligación de responder por, y de soportar las consecuencias de, sus actos ante los ciudadanos o sus representantes, de quienes en última instancia dependen”<sup>51</sup>. Las sanciones políticas pueden ser difusas, cuando son ejercidas por todos los ciudadanos, como ejemplo de estas hallamos los referendos revocatorios; o institucionales, ejercidas por determinada rama del Poder Público, generalmente la Legislativa, y pueden variar dependiendo si la forma de gobierno es parlamentarista o presidencialista, por nombrar algunas de ellas encontramos la cuestión de confianza; la moción de censura y la improbación de la gestión;

---

<sup>49</sup> Carrillo Artiles, Carlos. *Derecho Disciplinario Judicial*. EJV. Caracas, 2012, p. 48.

<sup>50</sup> Artículo 9 del Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos.

<sup>51</sup> Márquez Cabrera, Juan Carlos. “La responsabilidad política de los funcionarios públicos en la Constitución de 1999”. En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela*. Tomo II. FUNEDA. Caracas, 2011, p. 554.

a través de las cuales es posible obligar a dimitir o remover de sus cargos a altos funcionarios que ejercen la función política.

Para hacer valer el principio de responsabilidad funcional, es imprescindible establecer mecanismos y procedimientos de seguimiento y supervisión rigurosos a los servidores públicos y perfeccionar los existentes, en aras de materializar la efectiva rendición de cuentas de todas sus actuaciones y política implementadas, con especial atención en aquellas emprendidas por funcionarios que ocupan altos cargos de dirección política.

Asimismo, es imperativo que existan procedimientos administrativos y procesos judiciales, tendientes a la determinación de esa responsabilidad funcional y aplicación de las sanciones a que haya lugar, donde se respeten los derechos y garantías de los funcionarios, partiendo de una óptica correctiva y cuya finalidad sea el mejoramiento de la gestión pública, sin que lo anterior implique impunidad ante la comisión de faltas graves o delitos.

#### D. Lucha contra la corrupción

La lucha contra la corrupción, no constituye *per se* un elemento del buen gobierno, sino que puede ser considerado como uno de los fines principales que con esa disposición se pretende alcanzar. La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) define corrupción como el “abuso de la confianza pública con fines privados”<sup>52</sup>, abuso que, tipificado como un hecho delictivo, implica la comisión u omisión intencional por parte de funcionarios públicos o autoridades investidas de poder, de acciones u omisiones para generar un beneficio privado, valiéndose de su cargo y en abuso o extralimitación de sus competencias y atribuciones. La corrupción es la antítesis del buen gobierno y la buena Administración y el cáncer de todo Estado.

Para Ponce<sup>53</sup>, la corrupción es el resultado de la suma del monopolio del uso del poder por parte del Estado y el exceso de discrecionalidad administrativa, menos una exigua exigencia de rendición de cuentas a las autoridades, lo que se traduce en la siguiente fórmula desarrollada por el precitado autor: C (corrupción) = M (monopolio) + D (discrecionalidad) – A (*accountability*)<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> CEPAL. “La corrupción y la impunidad en el marco del desarrollo en América Latina y el Caribe: un enfoque centrado en derechos desde la perspectiva de las Naciones Unidas”. En: *Series Políticas Sociales de la CEPAL*. N° 139. Naciones Unidas CEPAL, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile, 2007, p. 33.

<sup>53</sup> Ponce. *El derecho...*, ob. cit., p. 227.

<sup>54</sup> Lo que en castellano ha sido tratado indistintamente como responsabilidad y rendición de cuentas.

En consecuencia, propone para reducir la corrupción, disminuir la discrecionalidad donde sea posible; consagrar y cumplir con los derechos y deberes inherentes al buen gobierno y la buena Administración; e implementar instrumentos y políticas que incentiven la participación ciudadana y la transparencia de las administraciones.

Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), reconoce que “[l]a corrupción es uno de los principales obstáculos para el buen gobierno. Al sesgar las decisiones de los agentes público y privados, la corrupción debilita la gobernabilidad y socava la eficiencia gubernamental”<sup>55</sup>. Asimismo, propone esta organización para construir un buen gobierno, fortalecer el marco jurídico y la integridad pública, entendiendo a esta última como un requisito indispensable para lograr “una gobernabilidad pública eficiente y eficaz, capaz de rendir cuentas por sus resultados, así como para garantizar una formulación de políticas inclusiva y transparente, en la que se escuchen y se tengan en cuenta las voces de los ciudadanos”<sup>56</sup>.

Podemos apreciar, como la participación ciudadana, la transparencia, la responsabilidad y rendición de cuentas, así como la oportuna disminución de la discrecionalidad administrativa, son a su vez elementos del derecho al buen gobierno y mecanismos reales en la lucha contra la corrupción, lo cual debe ser la premisa fundamental de todo gobierno y Administración Pública.

#### IV. BUENA ADMINISTRACIÓN Y BUEN GOBIERNO EN EL DERECHO COMPARADO

En este punto haremos referencia, a aquellas disposiciones normativas más importantes, que en el Derecho Comparado han establecido el derecho a la buena Administración y al buen gobierno o algunos de sus elementos integrantes, entendiendo que 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 desacoplado del Estado”<sup>57</sup>, que se rige por “normas internacionales, supranacionales y también nacionales, esto es, por normas de diverso origen, de distinta entidad, de diferente naturaleza”<sup>58</sup>. Bajo esa con-

---

<sup>55</sup> OECD, *Integridad para el buen gobierno en América Latina y el Caribe: De los compromisos a la acción*, OECD Publishing. 2018, París, p. 23. Consultado en: <https://doi.org/10.1787/9789264307339-es>, 22/10/2018

<sup>56</sup> *Ibid.*, p. 15.

<sup>57</sup> Moreira Neto, Diogo de Figueiredo. “Transadministrativismo. Una Introducción”. En: *La Protección de los derechos frente al poder de la Administración*. EJV. Caracas, 2014, p. 183.

<sup>58</sup> Muci Borjas. *El derecho...*, ob. cit., p. 913.

cepción, las Administraciones Públicas pueden verse supeditadas por tratados o normas de derecho comunitario en cuya formación no hubo intervención estatal, pero que aún sí, resultan de obligatorio cumplimiento. Venezuela, no escapa de esa cobertura y se rige igualmente por normas del denominado Derecho Administrativo Global, entre las que podemos citar como ejemplo, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública<sup>59</sup>, de la cual hablaremos más adelante.

El estudio de esas normas de Derecho Administrativo que expresamente establecen el derecho a la buena Administración y el derecho al buen gobierno, lo realizaremos en dos grupos, en el primero de ellos haremos referencia a las normas de la Unión Europea y en el segundo, a aquellas que regulan a los Estados Iberoamericanos.

## **1. La Unión Europea**

### **A. La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea**

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea es una proclamación adoptada por el Consejo, la Comisión y el Parlamento Europeo; aprobada por ese último el 07-12-2000 en Niza y adoptada el 12-12-2007 en Estrasburgo. La Carta enuncia los derechos, libertades y principios que deben regir la actuación de los órganos de la Unión Europea.

Con respecto al derecho a la buena Administración, este fue consagrado bajo tal denominación, en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que es del tenor 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:
  - a) el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente;
  - b) el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los intereses legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial;
  - c) la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

---

<sup>59</sup> Ibid., p. 914.



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.

Del análisis exegético de esa norma, Perfetti<sup>60</sup> establece que el derecho a la buena Administración está contenido por los siguientes derechos o subprincipios: i) el requisito de la imparcialidad de la Administración, ii) el derecho a un tratamiento igual ante la Ley, iii) la garantía de un procedimiento de duración razonable, iv) el derecho a ser escuchado, v) el derecho a la motivación de las decisiones, vi) 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 vii) la posibilidad de dirigirse y obtener respuesta de las instituciones de la Unión.

Asimismo, señala el precitado autor, que gran parte de esos derechos o subprincipios ya estaban consagrados en varios de los Estados miembros de la Unión Europea, aunque no expresamente bajo la categoría del derecho a la buena Administración, sino como un conjunto de normas que regulaban la actuación de la Administración Pública en cada uno de esos países.

Podemos apreciar que el derecho a la buena Administración, tal como aparece consagrado en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, está conformado por algunos de los principios de los procedimientos administrativos, que buscaban regular las relaciones entre los ciudadanos y la Administración y que han sido ampliamente desarrollados en la doctrina del Derecho Administrativo. Quizás la innovación más destacable con respecto a estos principios, y el vuelco que pretende lograrse con su inclusión dentro de los ideales de la buena Administración, es que no sean concebidos más como simples enunciados o valores abstractos, sino como verdaderos derechos fundamentales, propios de la nueva gestión pública orientada al servicio civil y bienestar general.

Así las cosas, el derecho a la buena Administración concibe unas instituciones más accesibles para los ciudadanos, donde estos puedan participar sin mayores restricciones, sin desigualdad, de manera imparcial y con la garantía de que sus asuntos serán resueltos de manera expedita, velando siempre por el respeto de sus derechos y con miras al buen servicio que satisfaga el interés

---

<sup>60</sup> Perfetti. *Diritto...*, ob. cit., pp. 793-802.

general, y no, la voluntad o ambiciones de los operarios. Esta idea reposa según Rodríguez-Arana:

[S]obre las más altas argumentaciones del pensamiento democrático: en la democracia, las instituciones políticas no son de propiedad de políticos o altos 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 donde 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 derecho<sup>61</sup>.

La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, también consagra entre sus artículos previsiones normativas propias del derecho al buen gobierno, entre ellas podemos destacar el derecho al acceso a los documentos de la Unión Europea, como subprincipio del elemento de transparencia. El artículo 42 lo regula en los siguientes términos: “Todo ciudadano de la Unión o toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro tiene derecho a acceder a los documentos del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión”.

## **B. El Libro Blanco sobre la Gobernanza Europea**

Es una propuesta realizada por la Comisión de las Comunidades Europeas a las instituciones de la Unión y presentada el 25-07-2001, allí se delinean los principios generales a los cuales debe adecuarse la actuación de los órganos de gobierno de la Unión Europea, e incluso, los de sus Estados miembros. En esas recomendaciones, se establecen las bases de la consagración del derecho del buen gobierno en la Unión Europea.

El Libro Blanco establece que los cinco principios esenciales para la buena gobernanza son: “apertura, participación, responsabilidad, eficacia y coherencia. Cada uno de estos principios resulta esencial para la instauración de una gobernanza más democrática. No sólo son la base de la democracia y el Estado de Derecho en los Estados miembros, sino que pueden aplicarse a todos los niveles de gobierno: mundial, europeo, nacional, regional y local”<sup>62</sup>.

---

<sup>61</sup> Rodríguez-Arana. *Gobernanza...*, ob. cit., p. 17.

<sup>62</sup> Libro Blanco sobre la Buena Gobernanza en la Unión Europea, p. 10.

Los tres primeros principios, es decir, apertura, participación y responsabilidad, fueron abordados cuando hicimos referencia a los elementos del buen gobierno, por ser aquellos más reiterados en la doctrina y que es posible hallarlos en la mayoría de los instrumentos normativos que consagran el derecho al buen gobierno.

La eficacia, por su parte, es otro principio del buen gobierno contemplado en el Libro Blanco, e implica que: “Las medidas deben ser eficaces y oportunas, y producir los resultados buscados sobre la base de unos objetivos claros, de una evaluación de su futuro impacto y, en su caso, de la experiencia acumulada. La eficacia requiere también que la aplicación de las políticas de la UE sea proporcionada y que las decisiones se tomen al nivel más apropiado”<sup>63</sup>.

La eficacia, por su parte, tiene que ver con la obtención de resultados esperados o cumplimiento de metas del gobierno, comunitario en este caso, la doctrina sobre el buen gobierno suele añadir en este punto, también la exigencia de eficiencia, con ello lo que busca es que esos objetivos sean alcanzados con la menor cantidad de recursos, por lo que podríamos señalar que el principio de economía procedimental es la expresión tangible que nos permite alcanzar la eficacia y eficiencia de las Administraciones.

El último principio que se propone consagrar para la consecución del buen gobierno europeo, es el de la coherencia, que se encuentra definido con atención al fin esperado, de la siguiente manera:

Las políticas desarrolladas y las acciones emprendidas deben ser coherentes y fácilmente comprensibles. La necesidad de coherencia de la Unión es cada vez mayor: sus tareas son cada vez más complejas y la ampliación aumentará la diversidad; desafíos tales como el del cambio climático o la evolución demográfica rebasan las fronteras de las políticas sectoriales que han cimentado la construcción de la Unión; las autoridades regionales y locales están cada vez más implicadas en las políticas comunitarias. La coherencia requiere un liderazgo político y un firme compromiso por parte de las Instituciones con vistas a garantizar un enfoque coherente dentro de un sistema complejo<sup>64</sup>.

Finalmente, el Libro Blanco para la Buena Gobernanza Europea, hace particular hincapié en la necesidad de que la sociedad civil participe activamente en la toma de decisiones públicas y en el diseño de políticas, que si bien, forma parte del derecho de participación ciudadana, dicho instrumento recalca su trascendental importancia para el fortalecimiento de la democracia y del buen gobierno.

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 11.

<sup>64</sup> Ibid.

### **C. El Tratado por el que se establece una Constitución para Europa**

El 18-06-2003 es aprobado por el Parlamento Europeo el Tratado por el que se establece una Constitución para Europa, el cual tenía como finalidad instaurar a través de una norma de Derecho Internacional Público, las bases que debían regir las relaciones entre los Estados miembros y las instituciones de la Unión Europea, y de estos a su vez con los ciudadanos de toda la Unión en su conjunto. Dicho tratado fue suscrito en Roma el 29-10-2004 por los representantes de los países que formaban la Unión Europea, y para entrar en vigencia requería la ratificación de todos los Estados que formaban parte, lo cual no ocurrió, por ello es común encontrar en la doctrina que se refieren a ella como la Constitución no nacida.

En ese tratado se estableció en los artículos II-101 y II-102 del Capítulo V atinente a la Ciudadanía, de la Parte II denominada Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión, lo respectivo al derecho a la buena Administración y el acceso a los documentos, respectivamente. Estos artículos son una reproducción idéntica de los artículos 41 y 42 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea, sin embargo, su consagración en el tratado evidencia la intención de dotar de imperatividad el contenido de esos postulados para la buena Administración y el buen gobierno.

### **D. Tratado de Lisboa**

El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado Constitutivo de la Comunidad Europea, fue firmado en Lisboa el 13-12-2007 y entró en vigencia el 01-12-2009 al ser ratificado por los representantes de todos los Estados firmantes. Estableció nuevas competencias, derechos y obligaciones para los órganos que conforman la Unión, logrando lo que el fallido Tratado por el que se establece una Constitución para Europa no pudo.

A partir de ese momento, con la modificación del Tratado de la Unión Europea (TUE), se establece en el ordinal primero de su artículo 6, que “la Unión reconoce los derechos, libertades y principios enunciados en la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (...), la cual tendrá el mismo valor jurídico que los Tratados”, otorgando carácter normativo y vinculante a las disposiciones de la Carta y todos los derechos fundamentales establecidos en ella, incluyendo por supuesto, el derecho a la buena Administración y al acceso a los documentos.

Por otra parte, el artículo 15 del Tratado de Lisboa, a “fin de fomentar una buena gobernanza”, consagra en los términos siguientes, varios de los elementos que hemos señalado forman parte del derecho al buen gobierno:

Artículo 15.

1. A fin de fomentar una buena gobernanza y de garantizar la participación de la sociedad civil, las instituciones, órganos y organismos de la Unión actuarán con el mayor respeto posible al principio de apertura.

2. Las sesiones del Parlamento Europeo serán públicas, así como las del Consejo en las que éste delibere y vote sobre un proyecto de acto legislativo.

3. Todo ciudadano de la Unión, así como toda persona física o jurídica que resida o tenga su domicilio social en un Estado miembro, tendrá derecho a acceder a los documentos de las instituciones, órganos y organismos de la Unión, cualquiera que sea su soporte, con arreglo a los principios y las condiciones que se establecerán de conformidad con el presente apartado.

El Parlamento Europeo y Consejo, con arreglo al procedimiento legislativo ordinario, determinarán mediante reglamentos los principios generales y los límites, por motivos de interés público o privado, que regulan el ejercicio de este derecho de acceso a los documentos.

Cada una de las instituciones, órganos u organismos garantizará la transparencia de sus trabajos y elaborará en su reglamento interno disposiciones específicas sobre el acceso a sus documentos, de conformidad con los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea, el Banco Central Europeo y el Banco Europeo de Inversiones sólo estarán sujetos al presente apartado cuando ejerzan funciones administrativas.

El Parlamento Europeo y el Consejo garantizarán la publicidad de los documentos relativos a los procedimientos legislativos en las condiciones establecidas por los reglamentos contemplados en el párrafo segundo.

En el precitado artículo hallamos dos de los elementos principales del buen gobierno, a saber, la participación ciudadana o de la sociedad civil y; la transparencia, esa última en sus diferentes manifestaciones, como acceso a los documentos e instituciones y como principio de apertura o publicidad. Por su parte, el principio de responsabilidad, tanto funcional, como la responsabilidad patrimonial de la Administración, se encuentra consagrado en el artículo 340 del Tratado de Lisboa que establece:

Artículo 340. La responsabilidad contractual de la Unión se regirá por la ley aplicable al contrato de que se trate.

En materia de responsabilidad extracontractual, la Unión deberá reparar 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.

No obstante lo dispuesto en el párrafo segundo, el Banco Central Europeo deberá reparar los daños causados por él o por sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

La responsabilidad personal de los agentes ante la Unión se regirá por las disposiciones de su Estatuto o el régimen que les sea aplicable.

Por su amplitud, podría decirse que, a partir de la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa, los derechos a la buena Administración y al buen gobierno dejan de ser simples valores o principios y comienzan a ser verdaderas normas de imperativo cumplimiento para los órganos de Administración y de gobierno de la Unión Europea y sus Estados miembros.

## **2. Estados Iberoamericanos**

### **A. Código Iberoamericano de Buen Gobierno**

El Código Iberoamericano de Buen Gobierno es un documento aprobado por el CLAD en la VII Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Montevideo el 23-06-2006 y suscrito por los representantes de los Estados miembros, mediante el cual se procura la implementación de un código deontológico que rija la conducta de los servidores públicos, específicamente, de aquellos encargados de la dirección política. En ese sentido, será aplicable a: “los Presidentes de República, Vicepresidentes, Presidentes de Gobierno o de Consejo de Ministros, Primeros Ministros, Jefes de gabinete de ministros, ministros, secretarios de Estado o equivalentes, y, en general, todos los altos cargos del Poder Ejecutivo tales como viceministros, subsecretarios, directores de entes públicos o directores generales”<sup>65</sup>.

Para esos gobernantes el Código prescribe una serie de conductas inaceptables para los gobiernos, como que “ampare y facilite la corrupción”; “que dificulte el escrutinio público sobre su toma de decisiones”; “que no tome en cuenta las necesidades de sus ciudadanos” y que sea un gobierno “irresponsable y que no rinda cuentas”, por lo que, en sentido contrario, el buen gobierno es aquel que incentive la participación ciudadana; sea transparente con respecto a la información pública y responsable de sus actos, siempre rindiendo cuentas; todo lo cual coadyuvará en la lucha contra la corrupción.

---

<sup>65</sup> Número 1 de la sección I. Fundamentos, del Código Iberoamericano de Buen Gobierno.

El Código busca homogenizar los valores, principios y normas que establezcan el buen gobierno en los distintos países de la región, estableciendo como valores rectores la “objetividad, tolerancia, integridad, responsabilidad, credibilidad, imparcialidad, dedicación al servicio, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, igualdad de género y protección de la diversidad étnica y cultural, así como del medio ambiente”. Pero el establecimiento de ese derecho al buen gobierno no se realizará de forma coactiva, sino que “[l]os Gobiernos firmantes determinarán autónomamente la forma de incorporación a su práctica y derecho interno del contenido del presente Código”.

## **B. Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos 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 CLAD, del cual forma parte Venezuela, en Caracas el 10-10-2013 y adoptada por la Organización de Estados Iberoamericanos en la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en la Ciudad de Panamá los días 18 y 19-10-2013 (En adelante la Carta). En esa Carta, se consagra el Derecho a la buena Administración, “como principio general de aplicación a la Administración Pública y al Derecho Administrativo”<sup>66</sup>; como “una obligación de toda Administración Pública”<sup>67</sup> y; “desde la perspectiva de la persona, se trata de un genuino y auténtico derecho fundamental a una buena Administración Pública”<sup>68</sup>.

De conformidad con lo establecido en la Carta, el derecho a la buena Administración es: “una obligación inherente a los Poderes Públicos en cuya virtud el quehacer público debe promover los derechos fundamentales de las personas fomentando la dignidad humana de forma que las actuaciones administrativas armonicen criterios de objetividad, imparcialidad, justicia y equidad, y sean prestadas en plazo razonable”<sup>69</sup>.

De ese derecho, derivan a su vez una serie de principios y normas que regulan todas las relaciones entre los ciudadanos y la Administración Pública, incluyendo, por supuesto, principios de los procedimientos administrativos. Esas relaciones según la Carta, deben estar orientadas siempre al servicio de

---

<sup>66</sup> Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, pp. 2-3.

<sup>67</sup> Ibid.

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Párrafo 25 de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, p. 9.

los ciudadanos que adquieren un rol protagónico y a la satisfacción de las necesidades públicas, finalidades que cobran mayor relevancia luego del advenimiento del Estado Social y Democrático de Derecho.

Ese gran catálogo de principios y derechos contenidos, son ampliamente enunciados y desarrollados en el capítulo tercero de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, de los cuales haremos unas muy breves precisiones:

i) *Derecho a la motivación de las actuaciones administrativas.* Este elemento de la buena Administración implica que todos los actos emanados de la Administración Pública deben expresar las razones o motivos que los justifican. Esa motivación contendrá los elementos fácticos y jurídicos que llevaron al funcionario público a tomar determinada decisión, los cuales, establece la Carta, deben ser inteligibles para todos los ciudadanos.

ii) *Derecho a la tutela administrativa efectiva.* Con respecto a este derecho, podemos definirlo como la facultad que tienen todos los ciudadanos de acceder a los órganos de la Administración para hacer valer sus derechos e intereses, desde la perspectiva de la Carta, también implica que, durante la sustanciación de procedimientos, se actúe con apego al principio de legalidad, vedando cualquier acto u omisión que coloque al ciudadano en una situación de indefensión.

iii) *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.* Por su contenido, este derecho resulta equiparable al derecho a la oportuna respuesta, que implica, en primer lugar, que la Administración dicte sus decisiones conforme a Derecho, dentro de los plazos establecidos para ello, e incluso si estima: “que no debe decidir, debe decir por qué no lo hace, en forma motivada”<sup>70</sup> y; en segundo lugar, que esos plazos sean razonables y permitan el ejercicio de la defensa de los ciudadanos.

iv) *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.* También conocido como el derecho de petición, es definido como aquel “derecho de todos a representar y dirigir peticiones ante cualquier entidad o funcionario público sobre los asuntos que sean de la competencia de éstos”<sup>71</sup>. La Carta, además consagra que el ciudadano debe poder escoger la forma en la cual dirigirá esas peticiones, ya sea de manera escrita, oral o

---

<sup>70</sup> Brewer-Carías, Allan. *El derecho administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. EJV. Caracas, 2010, p. 106.

<sup>71</sup> *Ibid.*



digital y la Administración deberá facilitarlo; las solicitudes deberán ser presentadas en el idioma o idiomas oficiales y; la Administración deberá propiciar los medios que permitan la satisfacción de este derecho por parte de las personas con discapacidad.

v) *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.* Para hacer efectivo este derecho, la Carta prevé la implementación y uso de las Tecnologías de la Información y la Comunicación (TICs), que permitan la intercomunicación entre distintas oficinas públicas y la transmisión de datos y documentos entre ellas, para de esa manera evitar solicitar recaudos e información a los ciudadanos que ya reposen en la Administración Pública.

vi) *Derecho a ser oído siempre antes de que se adopten medidas que les puedan afectar desfavorablemente.* Es la posibilidad de todo ciudadano de acudir a la Administración y presentar sus argumentos en aquellos procedimientos sobre los que tengan algún interés. Constituye la principal expresión del derecho a la defensa, ya que “[n]o puede hablarse de posibilidad siquiera de defensa si no es convocado u oído el particular; es decir, se trata del derecho a la audiencia que tiene todo interesado”<sup>72</sup>.

vii) *Derecho de participación en las actuaciones administrativas en que tengan interés, especialmente a través de audiencias y de informaciones públicas.* La participación ciudadana, como ya hemos señalado, es consagrada también como uno de los elementos característicos del derecho al buen gobierno, sin embargo, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, nos remite a su vez para entender a mayor cabalidad este elemento, a la Carta Iberoamericana de Participación Ciudadana en la Gestión Pública<sup>73</sup>; en esa última se establecen tres formas, o tres momentos para el ejercicio del derecho a la participación ciudadana, los cuales son: en la toma de decisiones públicas, sobre la actividad administrativa o sobre la evaluación de sus resultados. Consideramos que en la primera oportunidad estamos hablando de participación en las funciones de gobierno, mientras que la segunda forma se refiere propiamente a la participación en la función administrativa y, por ende, es parte integrante del derecho a la buena

---

<sup>72</sup> Ibid., p. 113.

<sup>73</sup> Aprobada por la XI Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en Lisboa, Portugal, los días 25 y 26-06-2009 y adoptada por la XIX Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en Estoril, Portugal, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre de 2009.

Administración; finalmente, la participación ciudadana en el control y evaluación de resultados, puede ser efectuada sobre cualquiera de las funciones del Estado.

La Carta prevé como los dos mecanismos neurálgicos de participación de los ciudadanos en la actividad administrativa a: la presencia de esos en audiencias y; la solicitud y acceso a la información administrativa, sin embargo, no los limita a estos, ya que cada ordenamiento jurídico deberá consagrar sus propias técnicas de participación ciudadana.

viii) *Derecho a servicios públicos y de interés general de calidad.* Este derecho implica que los servicios prestados directa o indirectamente por los órganos de la Administración Pública, deben cumplir con “determinados patrones o estándares concretos de calidad, que se medirán periódicamente y se pondrán en conocimiento de los usuarios para que estos estén lo mejor informados posible y puedan efectuar los comentarios y sugerencias que estimen pertinentes”<sup>74</sup>. En este caso, la Carta también nos refiere a otro instrumento como es la Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública<sup>75</sup> para determinar esos indicadores de calidad de los servicios públicos que debe establecer cada Estado.

ix) *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.* Nuevamente las TICS son consagradas como un instrumento fundamental para la consecución y perfeccionamiento del derecho a la buena Administración, esta vez, para permitir a los ciudadanos conocer y opinar sobre el estado de los servicios públicos y procedimientos de responsabilidad administrativa a que haya lugar.

x) *Derecho a formular alegaciones en el marco del procedimiento administrativo.* Igualmente, circunscrito dentro del derecho a la defensa, los ciudadanos podrán presentar en los procedimientos administrativos en los cuales sean partes o tengan algún interés, alegatos y defensas en las oportunidades y cumpliendo las formalidades establecidas en las leyes.

xi) *Derecho a presentar quejas y reclamaciones ante la Administración Pública.* También conocido como el derecho a queja, es un derecho con relación a los

---

<sup>74</sup> Párrafo 33 de La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

<sup>75</sup> Aprobada por la X Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado en San Salvador, El Salvador, los días 26 y 27-06-2008 y adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno en San Salvador, El Salvador, los días 29 al 31-10-2008.

procedimientos administrativos, por el cual los ciudadanos tienen la posibilidad de denunciar el “retardo, omisión, distorsión o incumplimiento del cualquier procedimiento, trámite o plazo, en que incurrieren los funcionarios responsables del asunto”<sup>76</sup>.

Asimismo, la Carta, bajo esa denominación incluye el derecho ciudadano a interponer recursos administrativos y a “denunciar los actos con resultado dañoso que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos producidos por los entes públicos en el ejercicio de sus funciones”.

xii) *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.* Consagra la posibilidad de la Administración de consultar a los ciudadanos sobre los niveles de satisfacción sobre su gestión pública y a su vez, la facultad de esos últimos de presentar recomendaciones y sugerencias y conocer los resultados de las evaluaciones.

xiii) *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.* Dos de las expresiones del principio de transparencia son el acceso a la información pública, del cual hicimos referencia cuando hablamos del derecho al buen gobierno y; el acceso al expediente administrativo, que consiste en que los interesados y sus representantes puedan revisar los expedientes que se hallen en los archivos públicos, con excepción de aquellos que sean calificados como confidenciales o secretos. Es esa excepción, la que en determinados Estados parece ser la regla, ya que el secreto y opacidad en la actuación administrativa frente a los ciudadanos e incluso con relación a otros órganos y entes de la propia Administración “sigue siendo una práctica administrativa en las Administraciones contemporáneas, la mayoría de las veces para encubrir arbitrariedades, irresponsabilidades e incompetencias de los funcionarios”<sup>77</sup>.

Es por lo anterior, que el acceso al expediente administrativo se consagra como un elemento fundamental del derecho a la buena Administración, siendo obligatorio para las instituciones públicas garantizarlo y facilitarlo a través del uso de medios electrónicos.

xiv) *Derecho a copia sellada de los documentos que presenten a la Administración Pública.* Como consecuencia del derecho al acceso a la información y a los

---

<sup>76</sup> Brewer-Carías. *El Derecho...*, ob. cit., p. 120.

<sup>77</sup> Cárdena Perdomo, Orlando. “*El Derecho de Acceso y Registros Administrativos y el Régimen de los Secretos de Estado*”. EJV. Caracas, 2006, p. 16.

expedientes administrativos, se deriva la posibilidad de obtener reproducciones y certificaciones de los documentos que reposan en los archivos públicos, en cualquier momento de esos y sin más limitaciones que las establecidas en la Ley, dichas copias podrán ser facilitadas por medios físicos o digitales.

xv) *Derecho de ser informado y asesorado en asuntos de interés general.* Este derecho ciudadano trae consigo la correspondiente obligación funcional de suministrar e informar oportunamente a los interesados de los procedimientos, trámites, organigramas y cualesquiera otras informaciones de interés público que puedan requerir.

Por otra parte, en este apartado se incluye el derecho de los ciudadanos a ser informados de los recursos o medios de impugnación que procedan contra los actos administrativos dictados, con indicación de los plazos para su interposición y los efectos de los mismos.

xvi) *Derecho a ser tratado con cortesía y cordialidad.* Además de la obligación funcional de ofrecer un trato digno a todos los ciudadanos, se consagra la obligación de ofrecer un trato especial y preferente a aquellos que se hallen “en situación de pobreza, indefensión, debilidad manifiesta, discapacidad, niños, niñas, adolescentes, mujeres gestantes o adultos mayores”<sup>78</sup>.

xvii) *Derecho a conocer el responsable de la tramitación del procedimiento administrativo.* Parte de la idea de que el conocimiento de quien es el funcionario sustanciador ayuda a reducir la discrecionalidad y la arbitrariedad en el ejercicio de la función administrativa. De igual manera, en el acto de inicio del procedimiento, además de la identificación del funcionario responsable, se deberán establecer los horarios en los cuales podrá ser atendido por ese órgano.

xviii) *Derecho a conocer el estado de los procedimientos administrativos que les afecten.* Los ciudadanos, foco central de la actividad administrativa, deben poder conocer el estatus de sus solicitudes o procedimientos en los cuales se hallen inmersos o tengan algún interés directo o indirecto, sin ningún tipo de limitaciones, salvo que por circunstancias excepcionales sean calificados dichos procedimientos como confidenciales o secretos y solo las partes y sus apoderados puedan conocer determinada información.

xix) *Derecho a ser notificado por escrito en los plazos y términos establecidos en las disposiciones correspondientes y con las mayores garantías, de las resoluciones que les afecten.* El derecho a ser notificado de los actos administrativos de efectos particulares, implica que esa notificación sea de carácter personal y hasta

---

<sup>78</sup> Párrafo 41 de La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública.

tanto no sea practicada no comenzarán a surtir efecto los actos. Cuando se hace referencia a la notificación personal, la doctrina administrativa ha dejado sentando que “significa que debe realizarse en el domicilio o residencia del interesado, no necesariamente al interesado personalmente”<sup>79</sup>, los requisitos y condiciones de esas notificaciones deberán ser reguladas por cada ordenamiento jurídico.

xx) *Derecho a participar en asociaciones o instituciones de usuarios de servicios públicos o de interés general.* Como parte del principio de subsidiaridad, el Estado debe permitir, e incluso incentivar, que la sociedad civil se asocie en organizaciones orientadas a la satisfacción de sus necesidades, incluyendo, aquellas destinadas a la prestación de servicios públicos.

xxi) *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 respectivo.* Finalmente, la Carta consagra el derecho de los ciudadanos de exigir tanto las indemnizaciones patrimoniales a que haya lugar por el funcionamiento normal o anormal de la Administración, como la responsabilidad funcional de aquellos operarios que, en ejercicio de la función administrativa, por acción u omisión, menoscaben los derechos ciudadanos.

Podemos apreciar que la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, desarrolla exhaustivamente aquellos que considera los derechos fundamentales que integran a la buena Administración, aún con más detalle que como aparecen consagrados en La Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea. Sin embargo, las disposiciones de la Carta no tienen carácter imperativo, sino que establecen la obligación de cada Estado de regular lo atinente al derecho a la buena Administración, con la consecuente obligación de brindar la debida protección administrativa y jurisdiccional propia de los Derechos Humanos.

## V. DERECHO A LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y AL BUEN GOBIERNO EN VENEZUELA

Del estudio de la doctrina sobre el derecho a la buena Administración y el derecho al buen gobierno, así como del análisis de aquellos instrumentos normativos de la Unión Europea e Iberoamérica que los consagran como derechos autónomos, podemos apreciar con meridiana claridad, como gran parte de los principios y derechos englobados por la buena Administración y

---

<sup>79</sup> Brewer-Carías. *El Derecho...*, ob. cit., p. 123.

el buen gobierno ya se encuentran consagrados en nuestro ordenamiento jurídico.

En primer lugar, de conformidad con lo establecido en nuestro artículo 23 Constitucional y cónsono con las previsiones del Derecho Administrativo Global; “[l]os tratados, pactos y convenciones relativos a derechos humanos, suscritos y ratificados por Venezuela, tienen jerarquía constitucional y prevalecen en el orden interno”, por lo que, las disposiciones del Código Iberoamericano del Buen Gobierno y la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública, son de aplicación preferente en nuestro ordenamiento jurídico, sin negar el reconocimiento de otros principios o derechos no enunciado en la Constitución u otros instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos, por virtud de lo establecido en el artículo 22 constitucional.

Al margen de lo anterior, existen en Venezuela, regulaciones constitucionales y legales que, si bien no bajo la denominación del derecho a la buena Administración o derecho al buen gobierno, si consagran sus elementos fundamentales, ya sea como principios informadores del Derecho Administrativo venezolano o propiamente como derechos constitucionalizados o de rango legal.

## 1. Constitución de la República Bolivariana de Venezuela

En nuestra Constitución vigente, se consagran como principios esenciales de la Administración Pública venezolana: la participación ciudadana, la eficacia y eficiencia, la transparencia, la responsabilidad y la rendición de cuentas, todos ellos, elementos que hemos constatado, integran la noción del denominado derecho al buen gobierno, por lo que, podemos inferir, que si bien no expresamente bajo esa denominación, la norma fundamental de nuestro ordenamiento jurídico, consagra el derecho al buen gobierno en su artículo 141 que es del tenor siguiente: “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”.

Tal como advierte el autor patrio José Ignacio Hernández, “[e]se buen gobierno requiere de una buena Administración centrada en los ciudadanos”<sup>80</sup> tal como está planteada en el precitado artículo, pues de lo contrario, se haría nugatorio cualquier intento de conseguir la materialización de esos valores,

---

<sup>80</sup> Hernández, José Ignacio. *Administración Pública, desarrollo y libertad en Venezuela*. FUNEDA. Caracas, 2012, p. 147.

principios y normas constitucionales circunscritos en un Estado democrático, social y de Derecho, que interactúa con los ciudadanos a través de sus instituciones, principalmente por los órganos y entes de la Administración Pública, por lo que la Administración está llamada a ser: “instrumento esencial del Estado establecido para gerenciar, es su nombre y por su cuenta, la satisfacción de las necesidades colectivas de la sociedad que constitucional y legalmente esté obligado a asumir, por lo que como tal instrumento, su misión esencial es estar al servicio de los ciudadanos o administrados”<sup>81</sup>.

Planteado en esos términos, el artículo 141 de la Constitución venezolana cumple un doble rol, en primer lugar, establece con carácter imperativo la orientación vicarial que debe tener nuestra Administración Pública, como antesala al perfeccionamiento del derecho a la buena Administración y, en segundo lugar, consagra los valores y principios que sirven de fundamento del derecho al buen gobierno y que deben regir la actuación de nuestras instituciones, cuando actúen tanto en función de gobierno, como administrativa.

Ahora bien, como ya habrán podido notar, el desarrollo de muchos de los elementos que conforman a la buena Administración, han sido exhaustivamente tratados por la doctrina administrativa venezolana bajo la denominación de principios del procedimiento administrativo, con base en la cual hemos en los párrafos precedentes definido algunos de esos principios y derechos contenidos. Por lo tanto, nos limitaremos a hacer una breve mención, a cinco normas de derecho positivo venezolano que explayan y sirven de sustento normativo, para afirmar que en Venezuela existe una verdadera exigencia del derecho a la buena Administración.

## 2. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

La LOPA, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2.818 de 01-07-1981, es considerada por muchos “la Ley más importante que se ha dictado en relación a la Administración Pública Venezolana Contemporánea”<sup>82</sup>, en ella, se establecen las normas que regulan las relaciones entre la Administración y los ciudadanos, buscando alcanzar un equilibrio entre ambas partes de la ecuación, estableciendo expresamente derechos y garantías ciudadanas, frente a amplísimos poderes y potestades que detentaba la Administración.

---

<sup>81</sup> Brewer-Carías, Allan. “Los condicionantes políticos de la Administración Pública en la Venezuela contemporánea”. En: *Libro Homenaje a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales en el centenario de su fundación*. Tomo II. ACIENPOL. Caracas, 2015, p. 722.

<sup>82</sup> Brewer-Carías. *El Derecho...*, ob. cit., p. 13.

En la LOPA se consagra un amplio catálogo de principios y derechos ciudadanos, que hoy podríamos considerar, forman parte del concepto del derecho a la Administración, como son, los derechos de: petición, debida y oportuna respuesta, publicidad, acceso a la información, ser oído, hacerse parte, queja, ser notificado, tener acceso al expediente administrativo, alegar y probar, la motivación de los actos, ser informado de los recursos y recurrir de los actos, entre otros; con la consecuente obligación de los funcionarios de hacer valer esos derechos, so pena de incurrir en responsabilidad administrativa, disciplinaria, o de otra índole.

Otro principio recogido en la LOPA en su artículo 11, y que destaca por la estrecha vinculación a la buena Administración y la consecuente disminución de la discrecionalidad y arbitrariedad de la Administración, es el de la confianza legítima y expectativa plausible de buen derecho, que “es concreta manifestación del principio de buena fe en el ámbito de la actividad administrativa (...) cuya finalidad es el otorgamiento a los particulares de garantía de certidumbre en sus relaciones jurídico-administrativas”<sup>83</sup>.

El principio de la confianza legítima y expectativa plausible de buen derecho demuestra la centralidad del ciudadano y de conformidad con decisión N° 213 de la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de 18 -02-2009:

[C]onstituye la base de una nueva concepción de los vínculos que existe entre el poder público y los ciudadanos, cuando a través de su conducta, revelada en sus declaraciones, actos y doctrina consolidada, se pone de manifiesto una línea de actuación que la comunidad o sujetos específicos de ella esperan se mantenga. Este principio alude así a la situación de un sujeto dotado de una expectativa justificada de obtener una decisión favorable a sus intereses<sup>84</sup>.

Podemos apreciar, como casi 20 años antes de que en la Unión Europea existiese una norma de Derecho expresa bajo la denominación de derecho a la buena Administración y más de 25 años antes de que ocurriera lo propio con la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública, ya en Venezuela –como también ocurrió en muchos otros países– existían una serie de principios y normas orientadoras de la actividad administrativa, que viraban la tendencia de un Derecho Administrativo dado para proteger al Estado, hacia uno cuyo foco central era el reconocimiento y respeto de los derechos ciudadanos.

---

<sup>83</sup> Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. N° 405, 30-06-2004. Consultado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/junio/1252-300604-02-0405..HTM>

<sup>84</sup> Consultado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/spa/febrero/00213-18209-2009-2006-1309.HTML>



### 3. Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos

En fecha 22-10-1999 fue publicado el Decreto con Rango y Fuerza de Ley Sobre Simplificación de Trámites Administrativos<sup>85</sup>, posteriormente derogado por los Decretos con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de Simplificación de Trámites Administrativos en los años 2008<sup>86</sup>, y 2014<sup>87</sup>.

Esa Ley propende a la optimización y eficiencia de las gestiones que deban realizar los ciudadanos ante los órganos y entes de la Administración Pública, a través de la supresión, simplificación y concentración de trámites. La simplificación será posible mediante la reducción de los requisitos, exigencias y pasos o fases innecesarias; implementando el uso de las TICs en los procedimientos administrativos; minimizando el uso de la discrecionalidad funcional en la toma de decisiones, y propiciando la participación ciudadana.

Alguna de las medidas adoptadas por la LSTA son: la prohibición de exigencia de copias, documentos o requisitos que no se encuentren expresamente establecidos en la Ley; la prohibición de solicitar recaudos que ya estén o deberían estar previamente acreditados ante la Administración; simplificación de estructuras organizativas; obligación de suministrar información oportuna a todos los interesados; emisión de actos y resultados por medios tecnológicos; además la Ley establece todo un capítulo denominado “La Administración Pública al Servicio de los Ciudadanos”, en el cual se consagran deberes de la Administración como el de capacitar a los funcionarios; de informar y asistir a los ciudadanos durante la realización de sus diligencias; el derecho de los administrados de conocer el estatus de sus trámites y el establecimiento de sistemas electrónicos y automatizados de gestión.

La LSTA revela el anhelo de tener una Administración Pública más eficiente y cercana al ciudadano, con procedimientos encaminados a garantizar un verdadero derecho a la buena Administración.

Con relación a la LSTA y el derecho a la buena Administración, para el profesor Araujo Juárez:

[H]oy 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

---

<sup>85</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.393, reimpresso por error material en la Gaceta Oficial N° 36.845 del 07-12-1999.

<sup>86</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.891 de 31-07-2008.

<sup>87</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.149 de 18-11-2014, reimpressa por error material en la Gaceta Oficial N° 40.549 de 26-11-2014.

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<sup>88</sup>.

A pesar de los importantes avances que en materia legislativa representan para el Derecho Administrativo la LOPA y la LSTA, en la realidad, estas normas, con mayor énfasis en la última de ellas, han sido completamente “ignorada[s] en la generalidad de la práctica administrativa”<sup>89</sup>, evidenciándose la necesidad de que todo cambio normativo vaya acompañado de políticas solidas que permeen en las bases de la Administración Pública, erradicando el burocratismo y transitando hacia la senda de un verdadero servicio civil, en el cual se racionalicen los procedimientos existentes y se tienda a facilitar la participación de los ciudadanos en los procesos de gestión pública, solo de esa manera, podemos hablar del derecho a la buena Administración y al buen gobierno.

#### 4. Ley Orgánica de la Administración Pública

Esta Ley rige la organización y funcionamiento de la Administración Pública venezolana y desde su proclamación en el año 2001<sup>90</sup>, pasando por los Decretos con Rango Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública del año 2008<sup>91</sup> y del año 2014<sup>92</sup>, ha mantenido en su artículo 5, la concepción de una Administración al servicio de los ciudadanos, desarrollando el contenido del artículo 141 constitucional. El artículo 5 de la LOAP vigente amplía su contenido, ya no refiriéndose exclusivamente a una Administración al servicio de los ciudadanos, sino de cualquier persona, estableciendo lo siguiente:

Artículo 5°. La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.

La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella.

Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten.

---

<sup>88</sup> Araujo-Juárez, José. “Derecho Administrativo venezolano. Aproximación a su construcción científica”, 2010, p. 22.

<sup>89</sup> Hernández. *Administración Pública...*, ob. cit., p. 185.

<sup>90</sup> Gaceta Oficial N° 37.305 de 17-10-2001.

<sup>91</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.890 de 31-07-2008.

<sup>92</sup> Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.147 de 17-11-2014.

De igual manera establece la Ley, que la actividad administrativa estará sustentada en los principios de “economía, celeridad, simplicidad, rendición de cuentas, eficacia, eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, participación, honestidad, accesibilidad, uniformidad, modernidad, transparencia, buena fe, paralelismo de la forma y responsabilidad”<sup>93</sup>.

Con respecto a los derechos consagrados a favor de las persona que se relacionen con la Administración Pública, hallamos los de: conocer el estado de los procedimientos en los que tengan interés; obtener copias simples o certificadas de documentos que no estén calificados como reservados o confidenciales; conocer la identidad de los funcionarios que tramiten los procedimientos; formular alegatos y pruebas; presentar solamente los documentos exigidos por las normas aplicables al procedimiento; obtener información y orientación acerca de los requisitos jurídicos o técnicos que las disposiciones vigentes impongan a los proyectos, actuaciones o solicitudes que se propongan realizar; acceder a los archivos y registros de la Administración Pública; ser tratados con respeto y deferencia por los funcionarios; agotar potestativamente la vía administrativa como garantía del derecho a la tutela judicial y administrativa; recurrir; petición; publicidad; responsabilidad; rendición de cuentas e implementación de las TICs.

Nuevamente, nos encontramos en nuestro ordenamiento jurídico, con normas que en su contenido desarrollan, lo que hoy denominamos derecho a la buena Administración y al buen gobierno.

## 5. Ley Contra la Corrupción

Como hemos venido señalando, la lucha contra la corrupción es el fin último del establecimiento del derecho al buen gobierno, y en ese sentido, Venezuela en su ordenamiento jurídico promulgó la Ley Contra la Corrupción publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 5.637 de 07-04-2003 y reformada por Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Contra la Corrupción, publicada en Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.155 de 19-11-2014, que establece además, la aplicación supletoria de la Convención Interamericana Contra la Corrupción, principal instrumento jurídico de la región en la materia, el cual ya había sido suscrito y ratificado por Venezuela en 1997.

Esa Ley regula lo atinente al régimen de todas las personas, naturales o jurídicas, públicas o privadas, que administren bienes o recursos públicos; quienes deberán ceñirse por los principios de buen gobierno, es decir: “honestidad, transparencia, participación, eficiencia, eficacia, legalidad, rendición de

---

<sup>93</sup> Artículo 10 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública del año 2010.

cuentas y responsabilidad” (artículo 6); estableciendo sanciones administrativas y penales en caso de contravención de las disposiciones de la Ley.

Por otra parte, la LCC otorga un carácter moral a la función pública, requiriendo que tanto funcionarios como empleados públicos, administren y custodien el patrimonio público con “decencia, decoro, probidad y honradez” (artículo 7).

## **6. Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos**

Finalmente, acentuando ese carácter moral atribuido a la función pública, el Consejo Moral Republicano a través de la Resolución N° CMR-016-2013 de fecha 01-12-2013, publicada en Gaceta Oficial N° 40.314 del 12-12-2013, dicta el Código de Ética de las Servidoras y los Servidores Públicos.

Esta resolución, se erige como un verdadero código deontológico que debe regir la actuación de todos los servidores públicos, partiendo de la idea de que ninguna norma por si sola será suficiente para la modificación de nuestra Administración Pública, sino que se requiere la colaboración de todos aquellos que la integran, ejerciendo sus funciones con vocación de servicio y siempre atendiendo a principios fundamentales como los de la buena Administración y el buen gobierno, sancionando a aquellos servidores públicos que atenten contra la ética pública o la moral administrativa, entendiendo por tales, a quienes “cometan hechos contrarios a los principios de honestidad, equidad, decoro, lealtad, vocación de servicio, disciplina, eficacia, responsabilidad, puntualidad y transparencia” (artículo 9).

## **CONCLUSIONES**

El derecho a la buena Administración y el derecho al buen gobierno, a pesar de no tener una definición universalmente válida, hacen referencia a un conjunto de valores, principios y normas, que deben estar presentes en los Estados contemporáneos que procuren garantizar el bienestar ciudadano.

Con respecto al derecho a la buena Administración, este se traduce en una serie de principios, derechos y obligaciones que deben regir la actividad y los procedimientos administrativos, idealizando una Administración Pública que se encuentre al servicio de los ciudadanos y estableciendo las garantías suficientes que permitan la eficiencia y afabilidad en las relaciones entre los ciudadanos y Estado.

Por su parte, el derecho al buen gobierno, a pesar de que puede hallarse en un plano de abstracción aún mayor, es posible aterrizar su contenido y definirlo como un valor que sirve de fundamento de principios y normas con las

que se busca que los ciudadanos participen activamente en la dirección política del Estado, exigiendo además servidores públicos responsables, que rindan cuentas y que ejerzan una gestión de los recursos e información pública transparente, con los fines de maximizar los beneficios sociales y luchar efectivamente contra la corrupción y la impunidad. Delimitar el alcance del derecho al buen gobierno en la actualidad permite frenar los abusos y excesos cometidos en alegación del mismo, ya que su contenido ha sido maleado incluso para justificar, entre otras cosas, la perpetuación en el poder<sup>94</sup>.

Ahora bien, hemos visto el tratamiento de estos derechos como fundamentales en la Unión Europea y en Iberoamérica; sin embargo, en Venezuela, a pesar de no encontrarse regulados bajo esa acepción; durante décadas, han sido desarrollado y regulados en el ordenamiento positivo muchos de los elementos hoy en día agrupados bajo el nombre de derecho a la buena Administración y derecho al buen gobierno, en efecto, “[q]ue en nuestro ordenamiento positivo la buena Administración no esté reconocida como principio o derecho, de manera expresa, no impide considerar que la idea de buena Administración forma parte de los fundamentos del Derecho Administrativo venezolano”<sup>95</sup>.

Por lo tanto, parece innecesario reformar nuestra Constitución y nuestras leyes para agrupar estos valores, principios, derechos y obligaciones ya vigentes en nuestro ordenamiento jurídico para encuadrarlos bajo estas nuevas categorías.

No obstante lo anterior, que existan previsiones normativas que regulen en Venezuela, lo que hoy se denomina en el mundo como derecho a la buena Administración y al buen gobierno, no significa que esas normas sean efectivamente cumplidas, de hecho, gran parte de ellas no lo son. Una previsión normativa, sin un verdadero cambio político, que implique la reforma de las bases y modelo de gestión de nuestra Administración, no será más que letra muerta.

---

<sup>94</sup> Descontextualizando las palabras de Alexander Hamilton en El Federalista con relación a la reelección – y no reelección sucesiva sin límite temporal–, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia arguye sustentada “en la teoría del buen gobierno” que: “la eliminación de la causal de inelegibilidad para el ejercicio de cargos públicos derivada de su ejercicio previo por parte de cualquier ciudadano, en modo alguno trastoca el principio de *alternabilidad* en el ejercicio del poder”. Ver Sentencia de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia. N° 53, 03-02-2009. Con voto salvado del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz. Consultado en: <http://historico.tsj.gob.ve/decisiones/scon/febrero/53-3209-2009-08-1610.HTML>

<sup>95</sup> Hernández, José Ignacio. “La buena Administración en Venezuela: a propósito de los treinta y cinco años de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”. En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*. N° 11, 2017, p. 231.

Es por ello que, para alcanzar la eficacia deseada por estos derechos, en un primer momento es necesario ubicarnos en nuestra realidad y contexto actual antes de proponer las más innovadoras tendencias de gerencia pública, no sería responsable proponer la implementación de un gobierno abierto, con datos abiertos de acceso público para mejorar la transparencia y participación ciudadana, sin antes procurar erradicar el burocratismo de nuestra Administración y con ello, las formalidades no esenciales que la vuelven ineficaz y fomentan la corrupción; una segunda propuesta pasa por el tamiz del mérito y la integridad de los funcionarios, siendo imperativo retomar los procesos de ingreso de funcionarios públicos por concursos, considerando perfiles aptos y que se ajusten a modelos de valores y principios como la probidad, eficiencia y vocación de servicio que deben estar presentes en nuestra Administración y; un tercer elemento trascendental, es hacer valer la responsabilidad individual de los funcionarios de cualquier nivel, que incurran en violaciones al ordenamiento jurídico y los códigos de conducta.

Con respecto a la última propuesta, merece la pena añadir que para hacer valer las responsabilidades de los servidores públicos que incurran en violaciones por acción u omisión del ordenamiento jurídico, es necesario un sistema de justicia eficiente, imparcial e independiente, como garantía del derecho a la tutela judicial y administrativa efectiva y de los derechos de la buena Administración y del buen gobierno, ya que, en caso contrario, resultaría nugatorio cualquier intento por parte de los ciudadanos de ver satisfechos esos valores, principios y derechos.

La Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública, establece que “[e]l derecho fundamental de la persona a la buena administración pública y sus derechos componentes tendrán la protección administrativa y jurisdiccional de los derechos humanos previstos en los diferentes ordenamientos jurídicos”; adquiriendo un rol fundamental en nuestro país, los Tribunales Contenciosos Administrativos y los órganos jurisdiccionales internacionales, que son los llamados a velar por el efectivo cumplimiento de las obligaciones de la Administración y la protección de los derechos ciudadanos.

Sin embargo, y sin ahondar en los elementos de eficacia, imparcialidad e independencia de nuestros Tribunales Contenciosos Administrativos; debemos llamar la atención sobre el retroceso que en materia de protección administrativa internacional ha tenido Venezuela en los últimos años, con la denuncia del Convenio sobre Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados y; de la Convención Interamericana de los Derechos Humanos, ambas en el año 2012; restringiendo así la compe-

tencia del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) y de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), respectivamente, para juzgar la violaciones de derechos perpetradas por el Estado venezolano a través de su órganos.

Por lo tanto, antes de procurar cualquier otro cambio, la meta debe ser materializar el respeto al Estado de Derecho, con un sistema de justicia que sea garantía plena del respeto a la Constitución y las leyes e instrumento en la lucha contra la corrupción, solo así podríamos apenas comenzar a hablar de la aplicación de las TICs para fortalecer la institucionalidad de nuestra Administración Pública, generar confianza en la ciudadanía e incentivar su participación.

Por último, debemos señalar que se requiere un verdadero compromiso y voluntad política, tanto de los gobernantes, como de los servidores públicos y de todos los ciudadanos para construir desde cero las bases de un Estado Democrático y Social de Derecho en el cual los derechos a la buena Administración y al buen gobierno no sean simples ideales que parecen inalcanzables, sino verdaderos derechos fundamentales que gocen de la protección administrativa y judicial que merecen, sean inherentes a todas nuestras instituciones y que formen parte de nuestra idiosincrasia.