

EL ACCESO PÚBLICO A LA ESCALA DE SUELDOS Y SALARIOS DE LOS FUNCIONARIOS Y EMPLEADOS PÚBLICOS: UNA VISIÓN DEL PRINCIPIO DE TRANSPARENCIA

Aghner Florez Quiñones*

RDF, N° 30 (2020): 39-136

Resumen: El artículo plantea que dar acceso público a la información relacionada con la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos mejoraría la necesaria transparencia a la que se debe la Administración Pública, y propone una modificación constitucional en ese sentido. Para ello, hace un análisis de las distintas disposiciones en la historia constitucional de Venezuela que lo llevan a tal conclusión.

Palabras clave: Administración Pública; Sueldos; Transparencia.

Summary: The article argues that giving the public access to information related to the salary scale of public officials and employees would improve the necessary transparency required in public administration, and proposes a constitutional amendment to this effect. To this end, it analyzes the various provisions in Venezuela's constitutional history that led to this conclusion.

Key words: Public Administration; Salaries; Transparency.

Sumario: Introducción. 1. Evolución constitucional por aproximación: Insatisfacciones, retrocesos y cómplices insuficiencias. 2. Análisis general y conclusiones sobre la evolución constitucional. 3. Una consagración legal sustancialmente insuficiente: Especial referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública. 4. Análisis general y conclusiones sobre la consagración legislativa. 5. Una "jurisprudencia" que aún no puede empezar: el realce de la clásica razón de estado. 6. Análisis general y conclusiones sobre las consideraciones "jurisprudenciales". 7. Una nueva visión para impulsar la reconstrucción del derecho administrativo venezolano. **Conclusión.**

Introducción

Los grandes desafíos que ha puesto sobre la mesa la complejidad progresiva de la sociedad internacional han representado un giro copernicano que, incardinado en el tuétano de las más variadas disciplinas científicas, acompañadas de una revitalizada conciencia colectiva en las más amplias esferas sociales, requiere mayores y repotenciadas cuotas de creatividad en

* Abogado *cum laude* egresado de la Universidad Católica Andrés Bello.

su abordaje efectivo y eficiente. Esta afirmación, es más evidente y trascendental a partir del fenómeno de la globalización, hecho acelerado por la aparición de los más grandes avances tecnológicos de la era post-moderna, amén de la caída del Muro de Berlín como acontecimiento generante de un simbolismo socio-cultural¹ naciente y pujante. En toda esta dinámica, se entrevé la sonora e indudable responsabilidad de nuestra ciencia.

Para afrontar el nuevo panorama en ciernes, la ciencia jurídica aborda el conocimiento de este nuevo andamiaje social de manera crecientemente transdisciplinar. Semejante quehacer, tiene el decidido propósito de evitar, desde todo punto de vista, la subestimación de tan peculiar *status quo* y con

¹ Sobre la pertinencia general de una discusión científica relativa a las diversas concepciones del simbolismo, aunado a los diversos significados y utilidad que se le puede atribuir y la síntesis de una muy resaltante perspectiva psico-sociológica de este asunto, el sociólogo Marc Barbeta Viñas, apunta lo siguiente: “[...] Si convenimos en decir que todo fenómeno social es, al menos en una de sus dimensiones, un fenómeno también simbólico, de producción de sentido, la cuestión del simbolismo seguirá siendo relevante para las ciencias sociales en general, y para la sociología en particular; de ahí que la discusión sobre su concepción sea pertinente. // Se ha hecho patente la diversidad de papeles que juegan los símbolos. Los símbolos significan la realidad social, la organizan, la orientan y clasifican los pensamientos y las acciones. Sirven para que sujetos y grupos se comuniquen, expresen su identidad (a veces más íntima) y se cohesionen. Esto se recoge en gran diversidad de fenómenos sociales, desde la religión y el arte hasta los nuevos símbolos del consumo y de la vida cotidiana [...]”. “[Con todo, es importante subrayar] una [novedosa] visión propiamente psicosociológica del simbolismo, donde símbolo y universo simbólico constituyen un espacio de mediación y síntesis entre los niveles personal –con los componentes libidinal [para el psicoanálisis se refiere a la energía que canaliza la pulsión sexual] y cognitivo– y sociocultural –con los componentes material, interaccional y semiótico–, en un marco histórico concreto. [...]”. “[Así] las relaciones interpersonales, con sus correlatos afectivos más o menos conflictivos, se ubican ya en el núcleo del proceso de simbolización. El desarrollo de los polos emocional y lógico-formal introduce al sujeto, de forma paulatina y dentro de marcos sociales específicos, a los símbolos lingüísticos [...]”. Vid. BARBETA V. Marc: El símbolo da qué pensar: esbozo para una teoría psicosociológica del simbolismo. Perspectiva cognitivo-afectiva, discurso e interpretación. Revista Sociológica, Volumen.30, Número 85, mayo/agosto 2015, Ciudad de México. Disponible en: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0187-01732015000200006 De esto, precisamos que el análisis que ocupará las líneas subsiguientes, partirá de una forzosa e ineludiblemente tentadora introducción impregnada de una visión transdisciplinar de nuestro asunto, cuestión que tras el estudio eminentemente jurídico que habremos de realizar y, por fuerza de sus incidencias eminentemente prácticas, será inevitable que en futuras investigaciones se retome más profusamente dicha perspectiva transdisciplinar, mediante un enfoque directamente relacionado con la lucha contra cualquier forma de corrupción administrativa, aunque ello no ha de ser óbice para perder de vista que cualquier otra orientación científica que amplíe nuestra comprensión del mismo, tendrá que ser tomada en cuenta por la comunidad científica, toda vez que formará parte del diseño de un programa de investigación integral.

ello no sólo su estancamiento, sino su involución representada en la inutilidad tristemente anunciada de las instituciones y categorías utilizadas para cumplir el papel tan importante que siempre ha tenido. No en vano, para atender tan encomiable labor, el método jurídico de factura más vanguardista recibe un nuevo cariz que permite reconducir el análisis jurídico descriptivo y prescriptivo hacia un eje gravitatorio de revalorización que se ubica dentro de la novedosa perspectiva del juez.

En el sentido arriba descrito, tenemos que la transdisciplinariedad como herramienta imprescindible en este nuevo enfoque jurisdiccional, implica un repunte epistémico de la ciencia jurídica. Tal estado de cosas, vuelve a resaltar, por la vía del progreso científico, que su verdadero germen se encuentra en contribuir desde su saber particular y, en armonía con todas las otras fuentes de conocimiento científico, a la solución diligente de los problemas sociales más ingentes, sin caer en un sociologismo puro, cuya ranciedad está en olvidar que sociedad sin hombre es un sin sentido o, en otras palabras, sin una perspectiva ontológica, la solución de los problemas sociales, se vuelve voluntarismo de apetitos e ideologías inconfesables. Es desde allí que se enmarca la labor que el juez está llamado a desempeñar.

Una de las ramas de la ciencia jurídica, que reclama con mayor urgencia la reconstrucción que hemos descrito es el Derecho Administrativo. En efecto, y parafraseando al catedrático español Javier Barnés², se trata ni más ni menos que del derecho de la sociedad que se incrusta dentro de los más variopintos quehaceres sociales en los cuales el Estado participa con diversos matices. Es así, como esta renovación del Derecho Administrativo entraña como cometido esencial, un refrescamiento principialista desde el punto de vista constitucional. Esta tarea, no es un cometido sencillo, toda vez que enfrenta una serie de escollos de los cuales el más preponderante es la reticencia natural del Poder Público en sentido horizontal, vertical y paralelo a cualquier suerte de controles³.

² Cfr. BARNES, Javier. *El derecho administrativo como el verdadero derecho de la sociedad: desafíos y consecuencias para el siglo XXI*. Revista Digital de la Asociación Argentina de Derecho Administrativo, Santa Fe, N° 1, Págs. 43-75, ene/jun. 2016. Disponible en: <https://bibliotecavirtual.unl.edu.ar/ojs/index.php/raada/article/download/6063/9005>
Transformaciones (científicas) del Derecho Administrativo: Historia y Retos del Derecho Administrativo Contemporáneo. Editorial Derecho Global. Serie Roja "Cuadernos Universitarios de Derecho Administrativo. Sevilla, 2011. Disponible en: <http://es.globallawpress.org/wp-content/uploads/Transformaciones-cient%C3%ADficas-del-Derecho-Administrativo.-Historia-y-retos-del-Derecho-Administrativo-contempor%C3%A1neo.pdf>

³ Es por esta razón que el jurista español Manuel Aragón Reyes, observa lo siguiente: "[...] para la teoría de la Constitución el control no debe considerarse como una categoría puramente instrumental. Sencillamente porque ello significaría incurrir en el vie-

Empero, dentro de los obstáculos a enfrentar, merece consideración aparte las dificultades pragma-dialécticas que necesariamente se plantearán, con el propósito de hacer una útil deconstrucción del sistema de Derecho Administrativo Clásico, para luego edificar un nuevo sistema de Derecho Administrativo Contemporáneo. Este movimiento, ha de inspirarse en la corriente que desde los años 90 del siglo pasado enarbolaron en Alemania autores como Eberhard Schmidt-Aßman⁴, en Italia Savino Cassese⁵, en España Javier Barnés⁶, Jaime Rodríguez Arana Muñoz⁷, José Luis Meilán Gil⁸ y en

jo sofisma schmittiano que consiste en separar los medios de los fines para reificar los medios o instrumentalizar los fines de acuerdo con las conveniencias del poder o de los juristas a su servicio. O, dicho con otras palabras, porque ello sería partir de un concepto de Constitución que contiene, en sí mismo, el principio de su propia destrucción. Para una teoría constitucional adecuada a la única Constitución “normativa” posible, que es la Constitución democrática, el control es el elemento que, al poner en conexión precisamente el doble carácter instrumental y legitimador de la Constitución, impide que ambos caracteres puedan disociarse. El control pasa a ser así un elemento inseparable de a Constitución, del concepto mismo de Constitución. Cuando no hay control, no ocurre sólo que la Constitución vea debilitadas o anuladas sus garantías, o que se haga difícil o imposible su “realización”; ocurre, simplemente, que no hay Constitución [...]” (Vid. REYES, Manuel A.: *Constitución y control del poder. Introducción a una teoría constitucional del control*. Editorial Universidad Externado de Colombia, 1999. Págs. 53-54).

- ⁴ Vid. entre otros trabajos de gran calado: SCHMIDT-AßMAN, Eberhard: *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2003; *El concepto de la constitucionalización del derecho administrativo*. Traducción de Mónica Liliana Ibagón Ibagón. Págs. 22-38. En: *La Constitucionalización del Derecho Administrativo*. XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo. Universidad Externado de Colombia.
- ⁵ Vid. entre otros: *The Age of Administrative Reforms*. En: *Governing Europe*. Oxford University Press, 2003. Editores Jack Hayward, Amand Menon, Part II: Public Administration, Chapter 8; *Il diritto amministrativo: storia e prospettive*. Ediciones Giuffrè. Págs. 584; *La globalización jurídica*, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2006.
- ⁶ Vid. además de las fuentes citadas en la nota al pie número 2, las siguientes: *Innovación y reforma en el Derecho Administrativo, 2.0*. Segunda Edición Ampliada. Primera Impresión. Editorial Derecho Global. Colección: Pensamiento. Serie: Blanca, 2013; *Las transformaciones del Derecho Administrativo contemporáneo y el control judicial de la Administración Pública*, 2013. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. Disponible en: <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/7/3282/19.pdf>; *Breve historia del derecho administrativo y notas sobre los modelos para el análisis comparado*. Congreso Internacional de Derecho Administrativo, Universidad de Puerto Rico, Escuela de Derecho de la Universidad de Puerto Rico, 2015; *Derecho Administrativo y sistema de fuentes: la insuficiencia de la perspectiva tradicional*. Revista Mexicana *Staum Rei romanae* de Derecho Administrativo. N° 6, 2011.

Francia, son importantes, entre otros, Yves Gaudemet⁹ y Jacques Chavallier¹⁰. Se trata, de una dialéctica poder-libertad no identificada con un Poder Público con urticaria a las limitaciones, sino más bien rica en matices, vehementemente y no complaciente.

Desde esta postura particular, que comporta de alguna u otra manera una constante mejora sobre avances científicos parciales y, con la mira puesta en el cumplimiento integral de la finalidad fundamental del Derecho Administrativo, cual es la solución a los problemas sociales que le atañen con las acentuaciones *ut supra* apuntadas, vuelve a repuntar una decidida posición jurisprudencial. Así, es desde este enfoque, que se ha de emprender la renovación principalista de raíces constitucionales y nítida incidencia en el día a día del Derecho Administrativo. Con todo, sólo en torno a la perspectiva del juez, puede observarse en su plenitud la problemática impuesta por una dinámica social cada vez más difusa, sombría y multifocal, para una mejor articulación de nuestra disciplina en pro de la dignidad humana.

-
- ⁷ Vid. entre otros: *La sociedad del conocimiento y la Administración Pública*. Revista de Derecho de la Universidad de Montevideo. Año X (2011) N° 19 Pág. 85-91. Disponible en: <http://revistaderecho.um.edu.uy/wp-content/uploads/2012/10/DERECHO-19.pdf>; *La Administración Pública en Iberoamérica*. Revista "Cuadernos Manuel Giménez Abad". N° 2, 2011. Págs. 98-105. Disponible en: <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=4047888> ; *El derecho administrativo global: un derecho principal*. Revista Andaluza de Administración Pública, N° 76, Sevilla, enero-abril (2010), Págs. 15-68. Disponible en: http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/aplicaciones/boletn/publico/Boletin39/Articulos_39/derecho_administrativo_global.pdf; *El Derecho Administrativo en el siglo XXI*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, N° 13, 2009, págs. 627-644. Disponible en: http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/7520/AD_13_art_28.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- ⁸ Vid. entre otros: *Administración Pública para la Democracia*. Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña, N° 11, 2007, Págs. 493-506. Disponible en: <http://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2530/AD-11-31.pdf?sequence=1&isAllowed=y>; *Una aproximación al derecho administrativo global*. Editorial Derecho Global, Sevilla, 2011; *Derecho Administrativo Revisado*. Editorial Andavira Editora. Colección Ciencia y Pensamiento Jurídico. Estudios y Análisis Jurídicos. Santiago de Compostela, 2016.
- ⁹ Vid. entre otros de sus trabajos: *Les grandes mutations du droit administratif*. Conferencia dictada en el ciclo organizado por la Escuela Doctoral de la Facultad de Derecho de Grenoble, en fecha 15 de febrero de 2011.
- ¹⁰ Vid. entre otros: *Le Droit Administratif entre Science Administrative et Droit Constitutionnel*. Centre Universitaire de Recherches Administratives et Politiques de Picardie. Le droit administratif en mutation. Paris, Francia. PUF, Págs. 11-40. Disponible en: www.u-picardie.fr/curapp-revues/root/31/jacques_chevallier2.pdf_4a028e63cb69e/jacques_chevallier2.pdf

Es por esto que, si consideramos la pugnacidad constante entre el binomio libertad-poder tal como se indicó anteriormente y, si se profundiza en él de cara al estado de la ciencia del Derecho Administrativo, nos damos cuenta de que el mismo no es capaz de receptor plenamente los cambios sociales que permitirían encuadrar adecuadamente cualquier acercamiento científico. Lo anterior, es motivado a que el objeto del cual se nutre nuestra ciencia, esto es, la realidad social que pugna por una paz integral eficaz y eficiente se ha rebuscado de tal modo que se han roto los moldes con base en los cuales se cimentó el Derecho Administrativo Clásico. De allí, que su remozamiento en aras de adaptarse a las nuevas relaciones del ciudadano con el Poder Público es trascendental.

Ahora bien, la pieza inicial del rompecabezas que construye las nuevas relaciones del ciudadano con el Poder Público y de las diversas ramas del Poder Público entre sí, es configurada bajo el prisma de la urgente individualización y reconfiguración de los principios constitucionales en la formación sustancial del Derecho Administrativo Contemporáneo¹¹. Esto, busca estimular su constante e inexcusable permeabilidad dinámica a los nuevos esquemas transdisciplinarios de análisis jurídico, para una mejor adaptación a las renovadas y crecientes necesidades sociales. En consecuencia, lejos de comportar alguna transición materialmente traumática, pretende únicamente subrayar que la relación principalista descrita debe ser funcional y no tanto jerárquica¹².

¹¹ Esta formación ha de conseguir una progresiva superación formal y material de los vetustos esquemas del Derecho Administrativo Clásico, que de modo particular y concreto no se ajusten a un análisis y síntesis integral de la problemática social contemporánea directa o indirectamente involucrada en este novedoso abordaje científico de nuestra disciplina. No se trata de desarmar en su totalidad aquellos instrumentos del Derecho Administrativo Clásico que han servido de pilares del Derecho Administrativo hasta nuestros días, sino más bien de actualizar a fondo sus instituciones y categorías, aunado a la estructuración sistemáticamente coherente y creativa de soluciones asiduamente revisables a los amplios cuestionamientos sociales que forzosamente debe afrontar. Es así, como urge la inclusión teórico-práctica de las nuevas realidades jurídico-administrativas como el denominado Derecho Administrativo Global o Internacional.

¹² Con ello queremos significar que tal relación, contrariamente a intentar componer una estructura de teorización y aplicación piramidal o por grados, únicamente aprovechable a plenitud en el ámbito pedagógico, aunque modestamente también en el terreno interpretativo, corresponde con una interacción integrativa, permanente y funcional de todos y cada uno de los principios constitucionales que pudiesen coadyuvar en el esclarecimiento individual de cada una de las controversias prácticas suscitadas entre los ciudadanos y el Poder Público, amén de aquellas que se desenvuelven en torno a las diversas ramas del Poder Público. Por ello, es que todo lo anterior, en principio, recibe su armonioso metalenguaje en la celeridad y estricta garantía de la totalidad de los

De allí que, en nuestra opinión, uno de los principios que ha de presidir dicha relación es, sin atisbo de dudas, el principio de transparencia administrativa. Siendo así, se hace necesario introducir como metalenguaje propio de esta principialística, la premisa según la cual “Si el Derecho Administrativo Contemporáneo requiere de una Administración Pública más cercana al ciudadano para canalizar un desarrollo humano y social sustentable, entonces esta debe caracterizarse por una capacidad creciente de motorizar diligentemente el trinomio organización-medios-fines”¹³. Así, se hace ineludible la apertura permanente de crecientes y nuevas posibilidades para renovar y diseñar canales adecuados para responder a los nuevos retos y extirpar el inaceptable y cómplice ostracismo de la actividad administrativa de antaño.

Empero, al disertar sobre el principio de transparencia administrativa, es fácil advertir su multifactorialidad¹⁴, producto de su ineluctable despliegue sustancial dentro del conjunto de crecientes e intensas relaciones que pueden observarse en el Derecho Administrativo Contemporáneo. Esta realidad, viene dada con el propósito de encuadrar una Administración Pública verdaderamente al servicio de la dignidad del ser humano, razón por la cual ha de revestir de una riqueza tal que entrañe una matización profunda y constante de las instituciones y categorías de nuestra ciencia para dar cabida a la complejidad del fenómeno socio-cultural del cual se ha

derechos ciudadanos, en orden a la acuciosa y pormenorizada manifestación del principio de dignidad humana.

¹³ En tal sentido, obligatoriamente se debe tener en cuenta que, para propender a la eficacia y eficiencia de una actividad administrativa realmente humana, es necesario dotar ontológicamente de contenido a este trinomio, desde la consideración seria y juiciosa de todas y cada una de las necesidades que posibiliten un desarrollo humano y social sustentable y que, circunstancialmente se ven contextualizados -no esencializadas- por determinados elementos históricos y culturales. En suma, su puesta en marcha, en ningún caso, podrá contradecir la determinación científicamente hecha, para un cierto lugar y tiempo, salvo que, por el mismo procedimiento, se llegue a una consideración parcial o totalmente distinta, siempre bajo la consideración infranqueable de la dignidad humana objetivamente considerada.

¹⁴ Esto sería consecuencia de que: “...la transparencia tiene un valor destacable sin duda como objetivo que indirectamente favorece la igualdad de las posiciones jurídicas de la ciudadanía ante los poderes públicos; sería el vehículo idóneo que permite neutralizar, mediante su visualización, aquellas prácticas clientelares que representan la antítesis de lo que debe ser un Estado de derecho. De este modo, la transparencia informativa se alinea con los dispositivos que este último proporciona en la lucha contra la corrupción, entendida como un fenómeno poliédrico y transversal que afecta de manera global a las entidades que operan desde y con la esfera de lo público...” (Vid. RUIZ-RICO RUIZ, Gerardo: *La dimensión constitucional del principio de transparencia y el derecho de información activa*. Revista De Derecho Político, 1(110), Págs. 47–78. Disponible en: <https://doi.org/10.5944/rdp.110.2021.3032>).

dado muy somera cuenta. Al ser coherentes y consistentes con lo dicho, se requiere un incansable estudio, reflexión y puesta en práctica, respecto a cada una de las dimensiones del principio referido.

Una de las dimensiones o vertientes más resaltantes del principio de transparencia administrativa, es el derecho al acceso público a la información emanada de la Administración Pública tanto horizontal como vertical y paralela. No en vano, garantizar el ejercicio pleno de este derecho, constituye realmente la catapulta que debe impulsar las nuevas construcciones del Derecho Administrativo Contemporáneo, que den la bienvenida a una disciplina científica actualizada de cara a los nuevos cuestionamientos, de manera que atravesase exitosa y definitivamente el umbral del siglo XXI. En efecto, para bridar los enclaves del derecho indicado, de manera de no crear un constructo amorfo y sin contenido eficaz y eficiente, huelga vislumbrar, a modo introductorio, sus pinceladas esenciales.

Dentro de un marco verdaderamente contemporáneo y potencialmente transdisciplinar del derecho al acceso público a la información emanada de la Administración Pública, se tiene como una de sus ramificaciones más descollantes, el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios públicos. La tesis expuesta, no se extrae de un análisis jurídico encriptado o abstracto de sus elementos angulares, sino más bien de la necesidad de una creciente observación del fenómeno social en sus aspectos estructurales y conflictuales. Todo ello, tiene como corolario la gran incidencia social y consiguiente responsabilidad del funcionario público en el proceso de axiologización social que, desde una perspectiva integral, guarde la debida coherencia y visión de futuro.

En efecto, si llevamos el argumento hasta ahora desarrollado hacia sus últimas consecuencias, no es difícil sostener que en un clima de altísima complejidad a la cual invitan los nuevos e intrincados retos que enfrentamos, es una tarea incuestionablemente vital la actualización estructural de la ciencia del Derecho Administrativo. Así las cosas, habremos de evitar que por negligencia producto de la falta de interés o subestimación de una labor de tanto relieve, tarde o temprano asistamos, sin temor a equívocos, a una penosa agonía del sistema de Derecho Administrativo, que por su resonancia agravaría irremediablemente la problemática social. Esta obsolescencia producirá, más temprano que tarde, un espejismo académico que condenará progresivamente al análisis ius-administrativo, en sentido amplísimo, al progresivo alejamiento de la realidad social.

En suma, el presente artículo tendrá como objetivo, hacer un modesto aporte desde la experiencia jurídica venezolana, al intenso y fructífero debate que dentro de la doctrina administrativista de mayor alcurnia se está escenificando desde finales del siglo pasado, en el sentido de procurar un

decisivo encaje teórico-práctico de la nueva ciencia del Derecho Administrativo. Es impostergable, pues, diseñar una cercanía metodológica y sustancial a las expectativas, procederes y objetivos sociales, de cara a aperturar nuevas líneas de investigación que posibiliten una disciplina que, con mayor capacidad de permeabilidad práctica hacia los sectores más deprimidos de la sociedad, sepa detectar, resolver y reposicionar los problemas socio-culturales que le competen. Debemos dejar sentado que, el trabajo emprendido, será simplemente un engranaje dentro de un debate más amplio.

Finalmente, observamos que las líneas que siguen examinarán, en primer lugar, la evolución constitucional venezolana del derecho al acceso público a la información administrativa, enfocado puntualmente en el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios públicos como la modalidad central del principio de transparencia administrativa. Seguidamente, se ofrecerá una breve visión legal del tema, basada primordialmente en la Ley Orgánica de Administración Pública, para continuar con el trazo de una elemental evolución jurisprudencial de la materia. Finalmente, con unos esbozos preliminares de enjundia reflexiva que desde una mirada funcional ofrezcan al lector una pista del camino por recorrer en el esfuerzo tan urgido de reconstruir y reimpulsar la ciencia del Derecho Administrativo.

1. Evolución constitucional por aproximación: Insatisfacciones, retrocesos y cómplices insuficiencias¹⁵

Nuestra historia constitucional, más que un simple devenir histórico plasmado en la Norma Fundamental señala una idiosincrasia viva, compuesta de múltiples elementos que, las más de las veces, no conforman un armazón completamente armónico, sino que, por lo contrario, deja entrever múltiples cuestionamientos, contradicciones y adicciones empalagosas. Por esta razón, esto ha generado que, en general, se forme un yo colectivo, que se enfrenta, como en cualquier parte del orbe, con un poder pretendidamente omnisciente y omnicompreensivo que ha derivado en grandes totalitarismos, amén de los grandes dolores de los cuales está preñada la humanidad. Así, desde nuestras intrincadas particularidades, hemos modelado un *status quo* constitucional como parte de un código genético que formula nuestro desarrollo.

Desde esta perspectiva, se pone de relieve en los más variados escenarios, que se ha utilizado como moneda corriente el lema consistentemente

¹⁵ Debemos precisar que el presente epígrafe se basará en el análisis de las disposiciones constitucionales pertinentes a lo largo de nuestra historia. Así, el texto íntegro de todas las Constituciones referidas se encuentra disponible en: <http://siembradelpoderpopular.blogspot.com/2008/06/constitucin-politica-del-estado-de.html>

repetido y corroborado según el cual quien no aprende de sus errores está condenado a repetirlos. De todos modos, aunque pareciese ser una premisa de sobra conocida, lo cierto es que pese a no tener una sintomatología clara de los males que aquejan a la sociedad venezolana, y que nos impiden hacer verdadera ciudadanía con conciencia y sentido de desarrollo sistemático, no hemos sabido aglutinar favorablemente la pléyade de fortalezas y multiformes medios con que contamos para lograr la promoción humana integral. Tal quehacer, genera un muy dañino clima de indiferencia colectiva a lo social, trayendo como consecuencia, un aprendido ciclo de comodidad compulsiva, no modeladora de las imprescindibles soluciones colectivas.

Con todo, el estudio de la vertiente constitucional del tema que nos ocupa dará grandes pistas con relación a sus crecientes y directas aplicaciones en el Derecho Administrativo. Así, una perspectiva de conjunto a través de la construcción analítica del *status quo* constitucional que acabamos de referir, permitirá un fructífero aprovechamiento transdisciplinar con el objeto de reconstruir, fortalecer y, sobre todo, internalizar desde un código claro y practicable de conciencia ciudadana, las bases fundamentales sobre las cuales ha de desplegarse progresivamente un renovado desarrollo humano y social sustentable. En efecto, el objetivo de este análisis es y debe ser, la necesidad de promover el respeto irrestricto al hombre en sí, de manera de permitir la apertura constantemente flexible a las iniciativas ciudadanas democráticas y dignificantes.

1.1. La Constitución de 1811

El inicio de nuestra odisea constitucional, parte de la cristalización de nuestra libertad del yugo del imperio español con la firma del Acta de la Independencia el 5 de julio de 1811 y la aprobación de nuestro primer texto constitucional. Se trató de una gran lucha axiológica ganada a pulso por tantos hombres y mujeres que, obsesionados por la causa libertaria, legaron a las futuras generaciones el modelo de ímpetu creciente en la búsqueda de mejores condiciones de dignificación del ser humano. He allí el caldo de cultivo que debe servir como criterio evaluador de la evolución constitucional del derecho de acceso a la documentación administrativa y, en especial, a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios públicos, con fundamento en el principio de transparencia.

Si hurgamos en el texto de nuestra primera Constitución, sancionada por el Congreso Constituyente reunido en Caracas el 21 de diciembre de 1811, nos percatamos que su Preámbulo recalca el deseo de la mejor administración de justicia, procura del bien general, sostenimiento de la Libertad e Independencia Política y aseguramiento a perpetuidad, y para nuestra posteridad, del goce de estos bienes.

Ahora bien, en lo que conecta con su concepción del Poder Ejecutivo (Capítulo Tercero) y en concreto sus atribuciones (Sección Tercera), se aprecia que puede descargarse por leyes particulares al Poder Ejecutivo y al Senado de nombrar los funcionarios subalternos del gobierno, siendo que dicha tarea competirá sólo al Poder Ejecutivo, a las Cortes de Justicia o a los jefes de los varios ramos de administración según convenga (artículo 95). Empero, íntimamente conectado con lo anterior, están los Deberes del Poder Ejecutivo (Sección Cuarta), entre los cuales se encuentra dar a las Cámaras Legislativas, las cuentas, informes e ilustraciones requeridas, pero siempre este podrá ejercer la facultad de reservar las que no puedan publicarse (artículo 103).

Seguidamente, en relación con los derechos del hombre, los cuales se reconocerán y respetarán en todo el Estado (Capítulo Octavo) y, puntualmente en referencia a los derechos del hombre en sociedad (Sección Segunda), se especifica que el objeto de la sociedad es asegurar la felicidad común, siendo así, los gobiernos deberán trabajar para la mejora y perfección de las facultades físicas y morales de los individuos, aumentar la esfera de sus goces y procurar el más justo y honesto ejercicio de los derechos (artículo 151). Con todo, los derechos que habrán de procurarse serían: libertad, igualdad, propiedad y seguridad (artículo 152).

Así, la libertad es la facultad de hacer todo lo que no daña los derechos de los otros o del cuerpo social y cuyos límites sólo pueden establecerse por ley (artículo 153), la igualdad se refiere a que la ley debe ser la misma para todos los ciudadanos ya sea que castigue o proteja (artículo 154) y el derecho de propiedad consiste en gozar y disponer los bienes que cada uno haya adquirido con su trabajo o industria (artículo 155). Por ello, como garantía adecuada, se establece que no podrá impedirse o limitarse el derecho de todo ciudadano a reclamar con moderación y respeto sus derechos ante los depositarios de la autoridad pública y por el contrario deberán un remedio pronto y seguro para las injurias y daños sufridos por sus personas, propiedades, honor y estimación (artículo 168).

Como corolario, se precisa que los Gobiernos se constituyen para la felicidad común, la protección y seguridad de los pueblos que los componen y no en beneficio, honor o interés privado de alguna persona, familia o clase de hombres. Seguidamente, de modo prototípico, señala que el mejor gobierno es el más adecuado para alcanzar la mayor suma de bien y felicidad, además que *esté cubierto del peligro de la mala administración*, pero al no ser capaz de cumplir los objetivos constitucionales o la mayoría de la sociedad sea contrario a ellos, tiene el derecho inajenable e imprescriptible de abolirlo, cambiarlo o reformarlo como lo juzgue más conveniente para el bien público, empero para obtener esas mayorías, los medios establecidos son los más

razonables, justos y regulares (artículo 191). De lo anterior, se observa que no hay preocupación directa por nuestro tema, sin embargo, la Constitución regula competencialmente el nombramiento de los funcionarios subalternos del gobierno, la obligación del Poder Ejecutivo de dar a las Cámaras Legislativas, los informes que soliciten excepto los que no puedan publicarse. En ese sentido, todo ello se desenvuelve, en el marco de la garantía de los derechos constitucionales reconocidos a favor del ciudadano, cuya reclamación no puede limitarse ante las autoridades públicas, con fundamento en que los Gobiernos deben perseguir la felicidad común y tienen por objetivo alcanzar la mayor suma de bien y felicidad. En consecuencia, este debe resguardarse de la mala administración, por lo que, de lo contrario, pueden ser cambiados preferiblemente por los medios establecidos en la Constitución.

1.2. La Constitución de 1819

Por otra parte, tenemos la Constitución Política del Estado de Venezuela, sancionada por el Congreso de Angostura en fecha 11 de agosto de 1819 y aprobada cuatro días después. En lo atinente a los derechos y deberes del hombre y del ciudadano (Título 1°) y, puntualmente, respecto a los derechos del hombre en sociedad (Sección 1ª), se destaca que estos son, en semejanza al texto constitucional anterior, la libertad, seguridad, propiedad e igualdad, y que la felicidad común, como objeto de la sociedad, está en el perfecto goce de estos derechos (artículo 1) Los mismos han sido definidos sustancialmente, de manera similar, a nuestra primera Constitución (artículos 2, 7, 12 y 16, respectivamente).

En lo que concierne al Poder Ejecutivo (Título 7°) y, en especial las funciones del Presidente (Sección 3ª), se resalta la facultad para nombrar todos los empleos civiles y militares que la Constitución no reserve a otra autoridad (artículo 3). En complementariedad, entre los deberes del Presidente (Sección 4ª), está dar a las Cámaras Legislativas los informes y cuentas que pidan, pero tiene el derecho de reservar las que no convenga publicar, a lo cual se añade, respecto a la Constitución anterior, que los elementos que se reservaren no deben contradecir los presentados (artículo 2).

Siguiendo con el desarrollo estructural y sustantivo del Poder Ejecutivo, se aprecia como una novedad constitucional, que los Ministros Secretarios del Despacho (Sección 6ª) tienen entrada libre, voz y asiento señalado en ambas Cámaras, pero mientras duren sus discusiones están obligados a presentar cuantos informes y cuentas se les pida por escrito o de palabra a sus respectivos Departamentos, y sólo podrán reservar las que no convenga publicar, *desde que no contradiga lo presentado* (artículo 6).

En suma, tampoco este texto constitucional presta particular atención a la materia tratada. Empero, como contextualización tangencial tenemos que

el Presidente de la República nombra todos los funcionarios civiles y militares cuyo nombramiento no esté reservado a otra autoridad como una facultad residual pero discrecional. Sin embargo, un contrapeso, cuando menos teórico, a esa función, es el deber de rendir a las Cámaras Legislativas cuantos informes y cuentas le sean solicitadas, pudiendo reservar únicamente las que no convenga publicar a condición de que se trate de una información que no contradiga la que se haya presentado. Este deber, también se impone, con idéntica restricción a los Ministros Secretarios del Despacho durante las discusiones de las Cámaras Legislativas.

1.3. La Constitución de 1821

Acto seguido, revisaremos el contenido de la Constitución de la Gran Colombia de 1821, sancionada por el Congreso General de Colombia, reunido en Cúcuta el 30 de agosto de 1821 y promulgada el 6 de octubre de dicho año. De este modo, su regulación del Poder Legislativo (Título IV) incluye, en lo atinente a las atribuciones especiales del Congreso (Sección Segunda), y puntualmente aquellas exclusivamente propias del Congreso, el poder decretar la creación o supresión de los empleos públicos, *señalarle sueldos, así como disminuirlos o aumentarlos* (numeral 9 del artículo 55). Se trata, de una innovación constitucional de primera importancia, pues *por primera vez se reguló expresamente esta facultad, aunque sin establecer el acceso público a dicha escala salarial*.

En lo que respecta al Poder Ejecutivo (Título V), y las funciones, deberes y prerrogativas del Presidente de la República (Sección Segunda), se aclara que le corresponde nombrar los funcionarios civiles o militares, desde que esta tarea no sea reservada a otra autoridad por la Constitución y la Ley (artículo 123) y, le establece como deber particular, dar a cada Cámara los informes que pida, pero podrá reservar aquellos que no convenga publicar por el momento, y desde que no sean contrarios a los que presente (artículo 130). Igualmente, los Secretarios de Despacho (Sección Cuarta), con la anuencia del Poder Ejecutivo, tienen la obligación de dar a cada Cámara los informes escritos u orales que se les pidan, reservando únicamente los que no convenga publicar (artículo 139).

De lo dicho, se aprecia un avance ostensible en la cuestión bajo análisis, pues como ya se comentó, se atribuye al Poder Legislativo (suponemos que como poder deliberante con legitimidad democrática y creador primordial de normas jurídicas), la facultad de crear o suprimir los empleos públicos, así como señalar, aumentar y disminuir los sueldos que aparejan. Empero, al Poder Ejecutivo le corresponde, de manera residual, nombrar a los funcionarios civiles y militares, cuestión que debió ser debidamente armonizada con la competencia del Poder Legislativo, en la materia. Adicionalmente, se establece de nueva cuenta, la obligación del Presidente de la República y los

Secretarios de Despacho, de informar a las Cámaras Legislativas, cuando lo requieran y de la forma ya mencionada.

1.4. La Constitución de 1830

En otro orden de ideas, en la Constitución de Venezuela de 1830, sancionada por el Congreso Constituyente de Valencia, celebrado el 22 de septiembre de dicho año y promulgada dos días después, se establece en torno a las atribuciones del Congreso (Título 14), decretar la creación y supresión de los empleos públicos, *señalarles sueldos, disminuirlos o aumentarlos* (atribución 6ª del artículo 87). En lo atinente al Poder Ejecutivo (Título 16), y especialmente respecto a las atribuciones del Presidente de la República como Jefe de la Administración General, se subraya la de nombrar todos los empleos civiles, militares y de hacienda, excepto los que estén reservados a otra autoridad, según lo establecido en la Ley (numeral 16 del artículo 117).

Atención aparte, merece lo expuesto respecto a los Secretarios del Despacho (Título 18), dado que ellos están en la obligación de dar cuenta a cada Cámara, dentro de sus primeras sesiones, del estado de sus respectivos ramos, a lo que se añade dar todos los informes que les sean solicitados, ya sea por escrito o de palabra, constituyendo ya una excepción clásica, dentro de nuestros primeros textos constitucionales, que únicamente podrán reservar los que no convenga publicar (artículo 137).

Como especie de colofón constitucional de lo apuntado, se determina en las disposiciones “generales” (Título 26) que, por primera vez, todos los funcionarios públicos son responsables por su conducta en el ejercicio de sus funciones conforme a la Constitución y las Leyes (artículo 185) y que, en sustentación de todo el conjunto, la libertad civil, seguridad individual, la propiedad y la igualdad ante la Ley se garantizan a todos los venezolanos (artículo 188).

Del texto constitucional de 1830, se extrae la ratificación de la atribución del Congreso, concerniente a la creación y supresión de empleos públicos, el señalamiento de sus sueldos, su disminución o aumento. En paralelo, el Presidente de la República, como Jefe de la Administración General (primera vez que así se le califica) tiene atribuido, como innovación constitucional, el nombramiento de todos los empleos civiles, militares y de hacienda, menos aquellos que sean reservados a otra autoridad según la Ley. Por otra parte, son únicamente los Secretarios del Despacho, quienes están obligados a dar cuenta a las Cámaras, dentro de sus primeras sesiones, del estado de sus ramos e informarles todo cuanto les sea solicitado por escrito o de palabra, con la excepción consabida, respecto a su publicación.

En esta misma línea, merece comentario aparte, la primicia constitucional de gran calado para el presente análisis, referida a que todos los funcionarios públicos son responsables por el ejercicio de sus funciones conforme a la Constitución y la Ley, pues los derechos de libertad civil, seguridad individual, propiedad e igualdad ante la Ley le son garantizados a todos los venezolanos. Así, es claro que la responsabilidad de todos los funcionarios públicos, por lo menos formalmente consagrada, coadyuva a que, en el entramado de los fines del Estado, se propenda a la construcción formal y sustancial de una caracterización del principio de transparencia administrativa, que incluya la publicidad de escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos.

1.5. La Constitución de 1857

A continuación, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1857, sancionada el 16 de abril de dicho año y promulgada dos días después revela, como ya resulta clásico en nuestras primeras Constituciones, que respecto al Poder Ejecutivo (Título XI), se erige como una de sus atribuciones nombrar, en consulta con el Consejo de Gobierno (condición novedosa en nuestros textos constitucionales), todos los empleados civiles, militares y de Hacienda, de acuerdo con lo establecido en la Ley (numeral 10 del artículo 53). Igualmente, se establece respecto a los Secretarios de Despacho (Título XIII), que estos son responsables *personalmente* por todos los actos de la Administración en sus respectivos ramos (artículo 68).

En otro orden de ideas, es de sumo interés, la creación constitucional del Consejo de Gobierno (Título XIV), como cuerpo colegiado, compuesto del Vicepresidente de la República, cuatro ciudadanos con la cualidad de Senador, un miembro de la Corte Suprema de Justicia y los Secretarios del Despacho (artículo 71). Ellos, tendrán entre sus atribuciones la de velar sobre la observancia de la Constitución, con el añadido que debe dar al Poder Ejecutivo los informes que convengan, en los casos en que un funcionario público haya cometido alguna infracción (numeral 1 del artículo 73).

Finalmente, este trayecto recibe una suerte de seguro constitucional con la consagración de las garantías (Título XX), toda vez que la Constitución garantiza a todos los venezolanos la libertad civil, la seguridad individual, la propiedad, la libertad de industria y la igualdad ante la Ley (artículo 97). Por ello, deviene natural, dentro de una concepción verdaderamente interdependiente del articulado constitucional, que todos los funcionarios públicos sean responsables por su conducta en el desempeño de sus deberes conforme a la Ley (artículo 117), en el entendido que es en gran medida, competencia de los funcionarios públicos materializar de manera efectiva, en el terreno de las contradicciones cotidianas, los derechos constitucionales de los ciudadanos.

En síntesis, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1857, especifica que el Poder Ejecutivo, en consulta con el Consejo de Gobierno, como nuevo y clave contrapeso, tiene la facultad de nombrar todos los empleados civiles, militares y de Hacienda, de acuerdo con la Ley. Es de subrayar, que sólo los Secretarios de Despacho serán expresamente responsables de los por todos los actos de la Administración en sus respectivos ramos y no los demás funcionarios del Poder Ejecutivo. Además, es al Consejo de Gobierno a quien compete rendir al Ejecutivo los informes respecto a las infracciones de los funcionarios públicos. Todo ello, se estructura desde la garantía de los derechos constitucionales reconocidos y la responsabilidad de todos los funcionarios públicos por su conducta funcional.

1.6. La Constitución de 1858

Nuestra historia constitucional continúa, con la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1858, sancionada por la Convención Nacional de Valencia, celebrada el 24 de diciembre de 1858 y promulgada el 31 de diciembre de ese año. En el marco del asiento de los derechos individuales (Título V) consignados en ella, es trascendental dejar constancia que, por primera vez, señala que la enumeración de los derechos en dicho Título no puede entenderse como la negación de otros que pueden corresponder a los individuos (artículo 28). En esa línea, también los extranjeros, en el territorio de Venezuela, gozarán de los mismos derechos individuales y garantías que los venezolanos, por lo que, están igualmente sujetos a las leyes y a las autoridades de la República (artículo 29).

En lo que atañe al Poder Ejecutivo (Título XI), el Presidente de la República como Jefe de la Administración General de la República, tiene entre sus atribuciones, nombrar todos los destinos civiles, militares y de hacienda que no competan a alguna otra autoridad (numeral 14 del artículo 94).

Como telón de fondo, tenemos la consagración de la responsabilidad de los funcionarios públicos (Título XXI). Con todo, el Presidente de la República, el Vicepresidente y el funcionario designado, cuando ejerzan el Poder Ejecutivo, son responsables por traición, infracción de la Constitución y por crímenes que legalmente se castiguen con pena capital (numeral 1 del artículo 147), los Secretarios del Despacho por traición, soborno o cohecho, infracción de la Constitución y malversación de fondos públicos (numeral 2 del artículo 147) y los Ministros de la Corte Suprema por traición, cohecho e infracción de la Constitución o las Leyes (numeral 3 del artículo 147), y todos los demás funcionarios de la República conforme a las Leyes (artículo 149).

Finalmente, como norma jurídica constitucional, que sirve de bisagra de nuestro asunto, observamos que dentro de las disposiciones varias (Título XXII), *los sueldos o asignaciones del Presidente y Vicepresidente de la República,*

Senadores y Diputados y Magistrados de la Corte Suprema no podrán aumentarse ni disminuirse por el periodo constitucional en que estos funcionarios fueron electos (artículo 158). Conforma, pues, una disposición de altísimo relieve para nuestro análisis, al constituir, sin lugar a duda, un acercamiento que no debe ser desdeñado.

Al aglutinar esta breve reseña de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1858, en lo tocante a nuestro asunto, avistamos que es determinante que se señale que el conjunto de derechos individuales garantizados a los ciudadanos no ha de entenderse como negación de cualquier otro derecho que pudiere corresponderles a los individuos, los cuales conciernen, en igual medida, a los extranjeros sin olvidar el cumplimiento irrestricto de sus obligaciones y el respeto a las autoridades. Ello, tiene como contrapartida, los supuestos de hecho de responsabilidad de los funcionarios públicos. En ese contexto, distinguimos que, entre las funciones destacables, para lo que nos compete, está, nuevamente, que el Presidente de la República nombrará todos los funcionarios civiles, militares y de hacienda que no competan a alguna otra autoridad.

Alusión separada, producto de su importancia, merece la disposición constitucional según la cual los sueldos o asignaciones del Presidente y Vicepresidente de la República, Senadores, Diputados y Magistrados de la Corte Suprema, no pueden ser aumentados ni disminuidos sino hasta el periodo constitucional siguiente al de su elección. Dicha disposición, aunque ya explanada en otros textos constitucionales y que no implica publicidad alguna de la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, es una limitante importante que contribuye a poner sobre la mesa una aproximación fundamental. Es por ello, que debiese considerarse como *derecho constitucional adquirido* al allanar el camino a una constitucionalización satisfactoria del punto que se debate.

1.7. La Constitución de 1864

Seguidamente, analizaremos las disposiciones correspondientes a la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864, sancionada por la Asamblea Constituyente reunida en Caracas el 28 de marzo de 1864 y promulgada el 22 de abril de ese año.

En ese sentido, referente a las garantías de los venezolanos (Título III), tiene gran relieve una puntualización de amplio espectro, toda vez que *por primera vez* se aprecia que la enumeración de los derechos constitucionales (y no solamente los enunciados en un Título específico), no sería óbice para que los Estados ejerzan la facultad de acordar a sus habitantes otras garantías no incluidas en su texto (artículo 15).

En la configuración de la Legislatura Nacional (Título IV) y las atribuciones de dicha Legislatura (Sección Quinta) se deduce como *novedad constitucional muy importante* que una de ellas es crear, suprimir y dotar los empleos nacionales (numeral 9 del artículo 43). Respecto al Ejecutivo Nacional (Título V), como otro de los Poderes del Estado y, en alusión concreta a las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Segunda), se extrae entre ellas nombrar los empleados de Hacienda desde que ello no compete a otros funcionarios, siendo que para estos empleos se requiere ser venezolano por nacimiento (numeral 10 del artículo 72).

Ahora bien, es determinante llamar la atención sobre el hecho que a los Ministros del Despacho (Sección Tercera), les son aplicables una serie amplia de disposiciones en lo que concierne a nuestro tema.

Así, deben dar cuenta a las Cámaras Legislativas, dentro de las cinco primeras sesiones del año, de lo que hayan hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos, además de los informes escritos o verbales que se le exijan, pero podrá reservar los que no convenga publicar, en concreto, se especifica por primera vez, que la razón de ser de esta situación taxativa es su pertenencia a negociaciones diplomáticas y de guerra (artículo 79). En segundo lugar, los Ministros tienen derecho de palabra en las cámaras y deberán concurrir cuando sean llamados a informar (artículo 81). Finalmente, son responsables por traición a la patria, infracción de la Constitución y las leyes, malversación de fondos públicos, hacer más gastos que los presupuestos y soborno o cohecho en los negocios a su cargo o en el nombramiento de empleados públicos (artículo 82).

Por último, en las disposiciones complementarias (Título VII), se avizora como elemento novedoso a tener en cuenta para una contextualización cierta del principio de la transparencia administrativa, modulado por el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, que la oficina de recaudación y contribuciones nacionales y la oficina de pagos estarán siempre separadas, pero las de recaudación, por vía excepcional, únicamente podrán pagar los sueldos de sus empleados (artículo 109).

Si sintetizamos lo dicho, todas las disposiciones son envueltas en una amplia garantía de derechos ciudadanos al extenderse a otros no incluidos en la Constitución. De otro lado, es una atribución determinante de la Legislatura Nacional la creación, supresión y sobre todo dotación de empleos públicos nacionales y al Presidente de la República le corresponde nombrar a todos los funcionarios de Hacienda cuyo nombramiento no compete a otro funcionario. De otra parte, los Ministros del Despacho darán a las Cámaras informe del estado de sus respectivos ramos y cualquier otro que sea solicitado y podrán reservar sólo los que correspondan a negociaciones diplomáticas.

ticas y de guerra y, adicionalmente, serán responsables en una serie de supuestos no aplicables a otros funcionarios.

En fin, como originalidad constitucional de carácter contextual, tenemos que las oficinas de recaudación y contribuciones nacionales únicamente podrán pagar los sueldos de sus empleados de tal modo que se mantenga siempre separada dicha agencia de las oficinas de pagos, elemento que coadyuva a la claridad en los mecanismos de pago de los sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos. Así, esto crea condiciones para la conformación de un clima de transparencia administrativa que sirva de catapulta a la consagración constitucional adecuada y plena del acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos. Por ello, se observa como un elemento más en el diseño de un intrincado rompecabezas.

1.8. La Constitución de 1874

En otro orden de ideas, estudiaremos las disposiciones que trae la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1874, sancionada en Caracas el 23 de mayo de 1874 y promulgada cuatro días después, y que hacen mención siquiera aproximativa a la materia tratada. Empero, de la lectura de sus normas debemos dejar consignado que, cuando menos en lo que toca a nosotros, las mismas se encuentran redactadas en un tenor idéntico a aquellas de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864, promulgada el 22 de abril de 1864. A causa de ello que remitimos al lector a los comentarios *ut supra* emprendidos salvando, como es evidente, las anotaciones de carácter histórico constitucional que hayan motivado tal similitud, toda vez que tal enfoque escapa de los límites de este epígrafe de cariz más bien concreto e introductorio.

1.9. La Constitución de 1881

A continuación, hemos de ilustrar lo que corresponde a la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1881, sancionada por el Congreso el 4 de abril de 1881 y promulgada el 27 de abril de ese año.

Primeramente, de acuerdo con lo ya establecido en las dos Constituciones anteriores, en lo que toca a las garantías de los venezolanos (Título III), la enumeración del entramado de derechos constitucionales no impide que los Estados otorguen a sus habitantes otras garantías (artículo 15).

También, de modo análogo, dentro de la conformación de la Legislatura Nacional (Título IV) y sus atribuciones (Sección Quinta), apreciamos que una de ellas es crear, suprimir y dotar los empleos nacionales (numeral 9 del artículo 43). Con todo, es necesario volver a apuntar, que lo expuesto tiene una enorme trascendencia debido a la amplia legitimidad democrática que

goza, en abstracto, este Poder del Estado, obviando por lo pronto, cualquier análisis histórico sobre la legitimidad democrática en concreto, por la razón ya precisada.

Relacionado con el Poder General de la Federación (Título V en su Sección Primera), el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela teniendo como contrapeso el voto deliberativo del Consejo Federal, ejercerá entre sus atribuciones el nombramiento de todos los empleos de Hacienda excluidos los que estén atribuidos a otra autoridad, aunado a que se requiere para estos empleos ser venezolano por nacimiento (numeral 7 del artículo 66).

Conexo con lo dicho, notamos que los Ministros del Despacho (Sección Segunda), deben dar a las Cámaras cuenta de lo que hubiesen hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos, dentro de las cinco primeras sesiones del año, así como cualquier informe escrito o verbal que les sea exigido, pero tienen facultad de reservar los que no convenga publicar únicamente en materia de negociaciones diplomáticas (artículo 72). En adición, dichos funcionarios tienen derecho de palabra en las Cámaras y deberán concurrir cuando sean llamados a informar (artículo 74).

La responsabilidad en la Constitución está enfocada en los Ministros del Despacho ya que ellos son responsables por traición a la patria, infracción de la Constitución o las Leyes, malversación de fondos públicos, hacer más gastos que los presupuestos, soborno o cohecho en los negocios a su cargo o en el nombramiento de empleados públicos y falta de cumplimiento de las decisiones del Consejo Federal (artículo 75).

Por último, en las disposiciones complementarias (Título VIII), se repite la precisión según la cual las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pago estarán siempre separadas, no siendo óbice para que las oficinas de contribuciones nacionales únicamente paguen los sueldos de sus empleados (artículo 106).

En breve, el texto constitucional de 1881 realza, al igual que las anteriores, que el conjunto de derechos reconocidos constitucionalmente no impide que los Estados garanticen a sus habitantes mayores y mejores derechos, cuestión que pudiese haber materializado que, por dicha extensión de derechos, la Legislatura Nacional ostentase la facultad de crear, suprimir y dotar los empleos nacionales. *Mutatis mutandis*, se debe señalar otro tanto respecto a la facultad de nombramiento de los funcionarios de Hacienda que tiene el Presidente de la República con el voto deliberativo del Consejo Federal y, aunque se excluyen los funcionarios que deban ser nombrados por otra autoridad, pensamos que la extensión pudo igualmente haber operado.

De modo similar, nosotros observamos posibilidades lógicas de publicidad de la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públi-

cos, tanto en los informes que han de rendir los Ministros del Despacho sobre el estado de sus respectivos ramos, así como cualquier otro que les sea exigido por las Cámaras, puesto que nada impide tal comportamiento, aunque como es evidente no se trata de su determinación expresa. Dicha interpretación, se vería corroborada con un amplio entramado de responsabilidad para dichos funcionarios. Este estado de cosas, les obligarían, en principio, a desplegar una actuación más transparente, aunado a que sólo las oficinas de contribuciones nacionales podían pagar los sueldos de sus empleados, cuestión que pudo haber contribuido, en menor medida, al objetivo planteado.

1.10. La Constitución de 1891

Seguidamente, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1891, sancionada por el Congreso en Caracas el 9 de abril de 1891 y promulgada el 16 de abril del mencionado año, encuadra de manera idéntica las disposiciones normativas que respectan a nuestro tema. Empero, como se dijo *ut supra*, no se entrará a indagar las razones más profundas de tal igualdad, debiendo contentarnos con lo apuntado a los efectos del alcance del presente artículo.

1.11. La Constitución de 1893-94

La décimo primera Constitución de nuestra historia, esto es, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1893-94, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 12 de junio de 1893 y promulgada en fecha 21 del mismo mes y año señala, respecto a los derechos de los venezolanos (Título IV), ya de manera clásica y amplia que su enumeración constitucional, no impide que los Estados les otorguen a sus habitantes otras garantías adicionales (artículo 15).

De modo novedoso, esta Constitución establece, dentro del esquema normativo del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, su composición y atribuciones (Título V) y, de acuerdo con las disposiciones comunes a ambas cámaras (Sección Cuarta), que la Ley establecerá los emolumentos que por sus servicios devenguen los Senadores y Diputados, los cuales como condicionante no podrán aumentarse hasta el periodo siguiente en que se decrete el aumento (artículo 38). En línea similar, dentro de las atribuciones del Congreso de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Quinta), está crear, suprimir y dotar los empleos nacionales (numeral 8 del artículo 44).

En referencia a la Administración General de la Unión (Título VI) y, en concreto las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Tercera), se destaca que puede nombrar los empleados nacionales desde que esta función no esté atribuida a otro funcionario (numeral 11 del artículo 76). Como contrapeso a esta atribución, el Consejo de Gobierno

(Sección Cuarta) tiene como facultad la vigilancia de la legal administración e inversión de las rentas nacionales, por lo cual, anualmente, presentará al Congreso los informes y observaciones correspondientes. También, velará por la debida entrega de las sumas asignadas a los Estados y la publicación quincenal y detallada del movimiento del Tesoro (numeral 4 del artículo 85).

En lo relacionado con los Ministros del Despacho (Sección Quinta), estos darán anualmente a las Cámaras, dentro de los ocho primeros días de sus sesiones ordinarias, las cuentas de lo que hubiesen hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos. Así mismo, rendirán los informes escritos o verbales que se les pidan y, como una innovación constitucional, dentro de los diez primeros días del segundo mes de las sesiones de las Cámaras, presentarán el Presupuesto General de Rentas y Gastos y la cuenta general del año anterior (artículo 97).

Esto se complementa, con el derecho de palabra que tienen en las Cámaras, cuando sean llamados a informar, siendo que también constituye un deber de obligatorio ejercicio, (artículo 98) y la responsabilidad que ostentan por traición a la patria, infracción de la Constitución y las Leyes, hacer gastos mayores que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de los negocios a su cargo o en el nombramiento de empleados públicos y malversación de fondos públicos y delitos comunes (artículo 99).

Finalmente, como ya en otras Constituciones, se debe anotar que en las disposiciones generales (Título VIII), las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pagos estarán siempre separadas y las primeras exclusivamente podrán pagar los sueldos de sus empleados (artículo 139).

Como comentario final de estas disposiciones, podemos acotar que, de manera central, el Congreso aprobaría una la ley en que se determinará los sueldos y asignaciones de los Senadores y Diputados, con la salvedad que no podrán aumentarse sino hasta el periodo constitucional siguiente. En sentido parecido, le corresponderá crear, suprimir los empleos nacionales, pero también corresponde al Presidente de la República nombrar los empleos nacionales desde que esa función no se le atribuya a otra autoridad. Es determinante, el contrapeso del Consejo de Gobierno al vigilar la legal administración e inversión de las rentas nacionales, velar por la debida entrega de las sumas asignadas a los Estados y la publicación quincenal y detallada del movimiento del Tesoro.

Otro grupo de funcionarios cuya labor es fundamental, es la de los Ministros del Despacho. De allí que, por las disposiciones constitucionales que les atañen, están obligados a rendir a las Cámaras informe de sus respectivos ramos y cualquier otro que les sea exigido como mecanismo de transparencia. Paralelamente, dentro de esa dinámica, está su responsabilidad por trai-

ción a la patria, infracción de la Constitución y las Leyes, hacer gastos mayores que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de sus negocios o en el nombramiento de empleados públicos, malversación de fondos y delitos comunes. En sentido afín, se establece la separación de las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y de pagos, amén que las primeras sólo podían pagar los sueldos de sus empleados.

1.12. La Constitución de 1901

De seguidas, tenemos la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1901, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 26 de marzo de 1901 y promulgada el 29 del mismo mes y año. Dentro de la conformación de los derechos de los venezolanos (Título III, Sección II), se lee la ya reiterada disposición según la cual la enumeración de los derechos constitucionales no impide que los Estados acuerden a sus habitantes otros derechos (artículo 18).

En lo que toca al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, su composición y atribuciones (Título V), se encuentra entre estas últimas (Sección V), la de crear, suprimir y dotar los empleos nacionales (numeral 8 del artículo 54). Ahora bien, respecto al Poder Ejecutivo Federal (Título VI) y el Presidente de la Unión (Sección II), la Ley señalaría los sueldos del Presidente y Vicepresidente de la República y su modificación no regirá sino hasta el periodo constitucional siguiente (artículo 80). Lo anterior, se contextualiza por su responsabilidad por traición a la patria y delitos comunes (artículo 81) y con el nombramiento de los empleados nacionales que no deban ser nombrados por otro funcionario (numeral 4 del artículo 89) como una de las atribuciones del Ejecutivo Federal (Sección IV).

Los Ministros del Despacho (Sección V), son constitucionalmente modelados por su obligación de dar anualmente a las Cámaras, en los primeros diez días de sus sesiones ordinarias, memorias razonadas y documentadas de lo que hubieren hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos, del mismo modo, darán los informes escritos u orales que se les soliciten y, dentro de los diez primeros días del segundo mes de sesiones de las Cámaras, presentarán el Presupuesto General de Rentas y Gastos y la cuenta general del año anterior (artículo 96). Finalmente, tendrán derecho de palabra en las Cámaras, siendo obligados a concurrir cuando deban informar sobre algún asunto (artículo 97).

Lo anterior, se asienta sobre el sistema de responsabilidad de los Ministros por traición a la patria, infracción a la Constitución y las Leyes, hacer gastos mayores que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de los negocios a su cargo o en los nombramientos de empleados públicos, malversación de fondos públicos y delitos comunes (artículo 98). Siendo ello

así, el incumplimiento de alguno de los deberes *ut supra* señalados puede ser encuadrado dentro de alguno de los supuestos de hecho por los cuales los Ministros del Despacho son constitucionalmente responsables.

Por último, el cuadro constitucional lo completa las disposiciones generales (Título VIII), al respecto de las cuales las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pago estarán siempre separadas, pero las primeras sólo podrán pagar los sueldos de sus empleados (artículo 131), factor que propendería, en nuestra opinión, y como ya se consignó, a la creación de un clima de transparencia administrativa.

Como conclusión, observamos que como el conjunto de derechos constitucionales no debe ser la negación de otros que los Estados otorguen a sus habitantes, además de la facultad del Congreso de crear, suprimir y dotar empleos públicos, la limitación legal de los sueldos del Presidente y Vicepresidente de la República y el sistema de responsabilidad presidencial, el nombramiento de los empleos nacionales que le competen al Presidente de la República y la obligación de rendición de cuentas e informes de los Ministros del Despacho y su sistema de responsabilidad, la separación de las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pagos y el límite para las primeras, pueden crear, como un todo, un importante germen aproximativo pero aun insatisfactorio de nuestro asunto.

1.13. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1904

Al continuar nuestro periplo constitucional, avistamos que la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1904, sancionada por el Congreso Constituyente, reunido el 27 de abril de 1904 y promulgada el mismo día, trae en la consagración de la nacionalidad (Título III) y en la concreción de los derechos de los venezolanos (Sección Segunda), la reafirmación respecto a que la enumeración de los derechos establecidos en la Constitución no obstaculiza la atribución de los Estados para que confieran a sus habitantes otros derechos (artículo 18).

Seguidamente, dentro de la estructuración del Poder Legislativo (Título V), el aparte correspondiente a las atribuciones del Congreso (Sección Quinta), le puntualiza entre sus funciones la creación, supresión y dotación de los empleos nacionales (artículo 52). Respecto al Poder Ejecutivo Federal (Título VI) y sus atribuciones (Sección Cuarta), una de ellas es el nombramiento de los empleados nacionales, con la salvedad que esta facultad no esté reservada a otro funcionario (numeral 24 del artículo 80).

En el apartado que refiere a los Ministros del Despacho (Sección Quinta), se disciplina que estos cada dos años y, en los primeros diez días de sus sesiones ordinarias, deberán dar cuenta a las Cámaras, mediante memorias razonadas y documentadas, de lo que hubieren hecho o pretendan hacer en

sus respectivos ramos, así mismo, darán los informes escritos o verbales que se les soliciten y, por último, dentro de los primeros diez días del segundo mes de las sesiones de las Cámaras, presentarán el Presupuesto General de Rentas y Gastos y la cuenta general de los dos años anteriores (artículo 86).

Ello se profundiza, si se considera que tienen derecho de palabra en las Cámaras y que deberán concurrir cuando sean llamados a informar sobre algún asunto (artículo 87), siendo así, todo el conjunto se sustenta en el sistema de responsabilidades de los Ministros por traición a la patria, infracción de la Constitución y las Leyes, hacer mayores gastos que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de los negocios a su cargo o en el nombramiento de los empleados públicos, malversación de fondos públicos y por la comisión de delitos comunes (artículo 88).

Como novedad constitucional, ha de notarse respecto a la Corte Federal y de Casación (Título VII, Sección Segunda), que la Ley señalará los sueldos de sus vocales (artículo 98).

En fin, respecto a las disposiciones generales (Título VIII), ya es conocida en nuestra historia constitucional la disposición según la cual las oficinas de contribuciones nacionales y las de pagos estarán siempre separadas y las primeras sólo podían pagar los sueldos de sus empleados (artículo 118).

En resumen, ya uno de los sustentos constitucionales del tema bajo estudio, es la amplitud en el reconocimiento de los derechos de los habitantes de los Estados Unidos de Venezuela, toda vez que su enunciación es, según declaración expresa un *numerus apertus*. En efecto, la transparencia administrativa bosquejada, la cual no alcanza todavía a concebirse de manera integral recibe, como hemos demostrado, un importante espaldarazo en las facultades y obligaciones ya comentadas y la separación de las oficinas de contribuciones nacionales y las de pagos en el entendido que las primeras sólo podían pagar los sueldos de sus empleados. Con todo, llama la atención la aplicación exclusiva a los Ministros del Despacho de una serie de supuestos de responsabilidad.

1.14. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1909

Al avanzar en el transitar que nos ocupa, consideramos la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1909, sancionada por Acuerdo del Congreso de fecha 4 de agosto de 1909 y promulgada al día siguiente. Así, nos percatamos en lo referente a la nacionalidad (Título III) y sobre los derechos de los venezolanos (Sección 2) que, además de clarificar que la enumeración de los derechos no coarta la facultad de los Estados para otorgar a sus habitantes otros derechos (artículo 24), se amplía el reconocimiento de los derechos constitucionales, toda vez que ahora también se deja sentado que la enumeración de derechos no se entenderá como la negación de cualquiera

otros que puedan corresponder a los ciudadanos y que no estén en el Título (artículo 25).

En segundo lugar, en lo que toca al Poder Legislativo (Título V) y las atribuciones del Congreso (Sección 5), se lee que este tiene entre sus atribuciones crear, suprimir y dotar los empleos nacionales (artículo 57). Adicionalmente, respecto al Poder Ejecutivo Federal (Título VI) y el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección 3), se tiene que entre sus atribuciones está el nombramiento de los empleados nacionales que no sea competencia de otro funcionario (numeral 19 del artículo 80). Para más abundamiento, la Ley le señalará el sueldo al Primer Mandatario o quien haga sus veces, con la condición de que este no podía ser aumentado sino hasta el periodo constitucional siguiente (artículo 85).

Seguidamente, en referencia al Consejo de Gobierno (Sección 4), compuesto por diez vocales elegidos por el Congreso cada cuatro años de parte de su seno o fuera de él (artículo 88), se destaca que los Ministros del Despacho tienen derecho de palabra en el Consejo, pueden asistir a sus sesiones cuando crean conveniente y deberán concurrir cuando sean llamados a informar sobre alguna materia (artículo 93). Por añadidura y, como factor aglutinante del conjunto, los consejeros son responsables por traición a la patria, soborno o cohecho en el desempeño de sus funciones, infracción de la Constitución y las Leyes y por delitos comunes (artículo 97).

De reiterada importancia, son las normas constitucionales dedicadas a los Ministros del Despacho (Sección 5), pues ellos están obligados a dar cuenta anualmente, a las Cámaras, y dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias, a través de memorias razonadas y documentadas, de lo que hubieren hecho o pretendieren hacer en sus respectivos ramos e, igualmente, deberán presentar los informes escritos o verbales que en cualquier momento se les pidan. En manera similar, dentro de los diez primeros días del segundo mes de sesiones ordinarias de las Cámaras, deberán presentar el Presupuesto General de Rentas y Gastos y la cuenta general del año anterior (artículo 103). En fin, tendrán derecho de palabra en las Cámaras y deberán concurrir al ser llamados a informar (artículo 104).

A modo de disposición continente de esta estructura, tenemos que los Ministros del Despacho son responsables por traición a la patria, infracción de la Constitución y las Leyes, hacer mayores gastos que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de los negocios a su cargo o nombramientos de empleados públicos y por delitos comunes (artículo 105).

Una vez más, se ratifica la innovación presente en la Constitución anterior, atinente a la disciplina del Poder Judicial (Título VII) y, específicamente,

referente a la Corte Federal y de Casación (Sección 2), dado que la Ley habrá de señalar los sueldos de sus vocales (artículo 115).

Finalmente, en las disposiciones generales (Título VIII), se explana, una vez más, la separación que invariablemente deberá existir entre las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pago y, la expresa mención que las primeras sólo podían pagar los sueldos de sus empleados (artículo 136).

En breve, de este texto constitucional se desprende la amplitud en la interpretación de los derechos que va más allá de los reconocidos constitucionalmente. Empero, dentro de la estructura constitucional, la atribución legislativa de crear, suprimir y dotar los empleos públicos nacionales, consideramos que aunque insuficiente, es un paso en la dirección correcta, no así la atribución del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela de nombrar algunos empleados públicos nacionales, puesto que creemos hubiese podido dar paso a choque de atribuciones con el Legislativo Nacional al ser interpretativamente posible que el verbo “nombrar” contuviese el de “dotar” y viceversa. Con ello, no es nada claro el límite de las atribuciones de cada Poder.

Como contrapartida, el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela e, igualmente, los vocales de la Corte Federal y de Casación, tienen establecido un límite que obliga a configurar su sueldo por vía legal, siendo que, adicionalmente, el del Primer Magistrado de la República, no puede aumentarse hasta el periodo constitucional siguiente. Lo anterior, puede ser interpretado como un mecanismo para evitar la corrupción que, ciertamente, aproxima el tema, pero, de cualquier modo, y para que constituya una garantía adecuada, debe asegurarse que los sueldos y salarios expresados en la configuración legal *necesariamente impliquen un fiel reflejo de su percepción en la práctica*, al poder construirse una brecha entre estos dos extremos a través de toda clase de subterfugios. En consecuencia, su mejor configuración constitucional hubiese sido necesaria.

Por otra parte, respecto a los derechos de palabra, rendición de diversas cuentas e informes de los Ministros del Despacho tanto en el Consejo de Gobierno y en las Cámaras, aunque no incluyen expresamente la obligatoria publicidad del tema que nos ocupa, lo cierto es que tampoco lo excluye, de allí la importancia de tal disposición. En esta línea, esta disposición pudiese complementarse, en condiciones dadas, con las responsabilidades de los Ministros del Despacho y los Consejeros de Gobierno y la separación de oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pago, de modo que las primeras sólo podían realizar el pago de sus empleados. Esta combinatoria, promueve de alguna manera, la construcción de un escenario de transparencia administrativa que pudiese haber entroncado con nuestro asunto.

1.15. Estatuto Constitucional Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela de 1914

En otro orden de ideas, corresponde examinar el Estatuto Constitucional Provisorio de los Estados Unidos de Venezuela de 1914, sancionado por el Congreso de Diputados Plenipotenciarios en fecha 19 de abril de 1914. De este modo, en lo que conlleva la normativa atinente a la nacionalidad (Título III) y los derechos de los venezolanos (Sección Segunda), se afirma que la enumeración de los derechos no coarta la facultad de los Estados de establecer que sus habitantes gocen de otros derechos (artículo 17). Seguidamente, para acrecentar la amplitud de esa disposición, se tiene que la enumeración de derechos no deberá entenderse como la negación de otros que les pudiesen corresponder a los ciudadanos y no estén en el Título (artículo 18).

Vinculado con el Poder Ejecutivo Federal (Título V) y el Presidente Provisional de la República (Sección Segunda), se advierte que entre sus atribuciones está nombrar los empleados nacionales que no deban ser nombrados por otro funcionario (numeral 15 del artículo 34). Consustancialmente a lo expuesto, como importantísima novedad constitucional, se tiene que el Presidente Provisional de la República o quien haga sus veces, es responsable por traición a la patria y delitos comunes (artículo 36).

Paralelamente, dentro de las normas constitucionales dedicadas a los Ministros del Despacho (Sección Tercera), ya es clásico que ellos se hagan responsables por traición a la patria, infracción del Estatuto y de las Leyes, hacer más gastos que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de los negocios a su cargo o en el nombramiento de empleados públicos, por malversación de fondos públicos y por delitos comunes (artículo 42). Sin embargo, se recalca, como innovación constitucional que, los Ministros del Despacho se hacen responsables por infracción al Estatuto o, lo que sería lo mismo, a la Constitución de la República.

En las disposiciones generales (Título VII), se dilucida que los actos emanados de la Administración Nacional, durante el periodo provisorio, se someterán a la consideración del próximo Congreso Constitucional (artículo 60); que un nuevo Pacto de Unión de los Estados sería elaborado y convenido por el Congreso de Diputados Plenipotenciarios de los Estados Unidos de Venezuela y que será sometido a la aprobación de los Estados (artículo 61) y, en consecuencia, el periodo provisorio concluirá cuando se sancione el nuevo Pacto Federal de los Estados y tomen posesión de los nuevos funcionarios constitucionales (artículo 62).

Para concluir, las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pagos estarán constantemente separadas, motivo por el cual las primeras sólo podían pagar los sueldos de sus empleados (artículo 76).

Como comentario, es dable indicar que se mantiene la amplitud en el reconocimiento de los derechos constitucionales, tal como anteriormente se estableció. Igualmente, se conserva la atribución del Presidente Provisional de la República de nombrar algunos empleados nacionales y la consiguiente opacidad en la asignación de su sueldo o salario, amén de su publicidad, sin contrapeso legislativo expreso alguno. Por añadidura, todas las actuaciones de la Administración Nacional estarían sometidas al próximo Congreso Constitucional. Empero, es clave que, por primera vez, se establezca la responsabilidad del Presidente Provisional de la República y, se reafirme la separación de las oficinas de recaudación de contribuciones nacionales y las de pagos, con el límite expuesto.

1.16. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1914

Prosiguiendo con el estudio de nuestra historia constitucional respecto al tema que nos ocupa y sus respectivas aproximaciones, tropezamos con la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1914, sancionada el 13 de junio de 1914 y promulgada seis días después.

En las garantías de los venezolanos (Título II), se revela que la enumeración de los derechos no puede ser entendida como la negación de cualquiera otros que pueda corresponder a los ciudadanos y que no estén incluidos en el Título (artículo 23).

Una de las partes fundamentales del Poder Legislativo (Título V) son las atribuciones a ambas Cámaras como Cuerpos Colegiados, en tal sentido, una de ellas es la creación, supresión y dotación de empleos nacionales (numeral 5 del artículo 58). Referente al Poder Ejecutivo Federal como otro Poder del Estado (Título VI) y el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela que es su cabeza (Sección III), se aprecia que una de sus atribuciones es nombrar los empleados nacionales, a menos que sea una tarea atribuida a otros funcionarios. Adicionalmente, y como novedad constitucional, está crear y dotar los nuevos servicios públicos necesarios en receso de las Cámaras Legislativas (numeral 14 del artículo 79).

Debe una vez más resaltarse, que será la Ley quien señale el sueldo del Presidente de la República o quien haga sus veces, el cual no podrá aumentarse sino hasta el periodo constitucional siguiente (artículo 81) y que, dicho funcionario se hace responsable por traición a la patria y delitos comunes (artículo 82).

En lo que atañe a los Ministros del Despacho (Sección IV), estos anualmente darán cuenta a las Cámaras, dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias, mediante memorias razonadas y documentadas, de lo que hubieren hecho o pretendieren hacer en sus respectivos ramos. En la misma línea, darán los informes escritos o verbales que se les pidan y, como

innovación puntual, se vislumbra que, dentro de los diez primeros días del segundo mes de sesiones de las Cámaras, presentarán el Proyecto Presupuesto General de Rentas y Gastos, además de la cuenta de cada Departamento Ejecutivo conforme a la Ley (artículo 89). Por último, tendrán derecho de palabra en las Cámaras y deberán asistir a informar cuando se les solicite (artículo 90).

Como corolario de lo que acabamos de apuntar, los Ministros del despacho se hacen responsables por traición a la patria, infracción de la Constitución y las Leyes, hacer mayores gastos que los presupuestos, soborno o cohecho en el despacho de los negocios a su cargo, malversación de fondos públicos y por delitos comunes (artículo 91).

Acto seguido, vemos que de acuerdo con la normativa referente al Poder Judicial (Título VII) y, específicamente a la Corte Federal y de Casación (Sección II), la Ley señalará los sueldos de sus vocales (artículo 101).

En fin, al referir las disposiciones transitorias, se puntualiza que el Presidente Provisional de la República, los Vicepresidentes, los Vocales de la Corte Federal y de Casación y el Procurador General de la Nación, ejercerán sus funciones hasta la toma de posesión de los nuevos funcionarios constitucionales en sus respectivos cargos (artículo 137). Empero, más importante aún para nuestro asunto, es el hecho que el Presidente Provisional de la República y el Comandante en Jefe del Ejército Nacional, darían cuenta del ejercicio de sus funciones constitucionales al próximo Congreso Nacional (artículo 140)

Con lo dicho, se vuelve a establecer la clásica e importantísima fórmula de interpretación amplia de los derechos ciudadanos. Se añade la crítica vertida, respecto a lo inconveniente del hecho que el Legislativo Nacional deba dotar los empleos públicos nacionales y el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela deba nombrar ciertos empleados nacionales, a lo que, para colmo se agrega la creación y dotación de nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas. Por otro lado, es positiva la limitación legal del sueldo del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela y de los vocales de la Corte Federal y de Casación, la responsabilidad presidencial y de los Ministros del Despacho, el deber de estos últimos de rendir informes y cuentas y su derecho de palabra en las Cámaras.

Finalmente, es interesante hacer mención separada a que el Presidente Provisional de la República y el Comandante en Jefe del Ejército Nacional, dentro de este particular régimen constitucional, darán cuenta al próximo Congreso Nacional sobre el ejercicio de sus funciones constitucionales. Siendo ello así, que de ello se hay que tomar debida nota, pues ejemplariza la transitoriedad entre los diversos funcionarios dentro de las Administracio-

nes Públicas en los diversos periodos constitucionales y fortalece el principio de transparencia administrativa en aspecto investigado. Indudablemente, se debería desarrollar una regulación constitucional de los regímenes de transición entre periodos constitucionales como factor que, a través de una innovación constitucional, genere un clima propicio para el desarrollo político-constitucional.

1.17. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1914

En otro orden de ideas, hemos de reseñar que la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1922, sancionada por el Congreso en fecha 19 de junio de 1922 y promulgada al día siguiente.

Así, repite las disposiciones de la Constitución inmediata anterior excepto las referentes al derecho transitorio, constatación que se realiza a los solos efectos de delinear un panorama introductorio, pero lo más completo posible, de la evolución de las disposiciones constitucionales directas o indirectas que tocan el tema bajo análisis. En efecto, esta metodología nos permite aglutinar, parte de las herramientas necesarias, para procurar trazar el camino de la puesta al día de tan importante materia a la luz del derecho venezolano y, en el marco de la necesaria reconstrucción de la ciencia del Derecho Administrativo.

1.18. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1914

Una situación distinta la observamos en la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1925, sancionada por el Congreso el 24 de junio de 1925 y promulgada el 1 de julio de ese año.

En esta línea, y en referencia a los venezolanos y sus deberes y derechos (Título II), se deja sentado que la enumeración de derechos no pudiese entenderse como la negación de cualquiera otros que puedan corresponder a los ciudadanos y no están en la Constitución y no solamente en un Título específico (artículo 33). Esto constituye, sin lugar a duda, un avance constitucional remarcable para nuestra cuestión.

En la arista correspondiente al Poder Legislativo (Título V) y, a las atribuciones comunes a ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores, entre las cuales resalta sancionar el Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos que, entre otros aspectos, concretará la dotación de los empleos federales y todas las erogaciones que deban hacerse en el año económico correspondiente. Consecuentemente, como límite importante e innovador, se apunta que el Congreso no podrá ordenar otras erogaciones distintas a las incluidas en la Ley de Presupuesto, ya sea por vía de Leyes Especiales o Acuerdos (numeral 9 del artículo 78).

De otro lado, en lo referente al Poder Ejecutivo (Título VI) y a la Administración (Sección Primera), este hará cumplir sus determinaciones y ejercerá la Administración General, a través de los empleados y agentes federales que determinen las Leyes, y podrá solicitar asistencia de los Gobiernos de los Estados en los casos permitidos (artículo 94). Esta visión, se completa con las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Tercera), pues debe nombrar y remover, por medio del Ministro competente, los empleados nacionales cuya elección no compete a otro funcionario y decretar en Consejo de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas (numerales 14 y 15 del artículo 100).

Llama la atención, que este texto constitucional tenga sólo una norma en la que se disponga la responsabilidad de algún funcionario público, siendo ello así, sólo el Presidente de la República es responsable por traición a la patria y delitos comunes (artículo 102). En lo que atañe a los Ministros del Despacho (Sección Cuarta), nada dice al respecto, cuando las normas sobre responsabilidad en las anteriores Constituciones casi siempre eran aplicables a estos funcionarios. Empero, los Ministros tienen el derecho de palabra en las Cámaras y, deberán asistir cuando sean convocados a informar sobre algún asunto (artículo 110).

Así, se corrobora la amplitud en la consagración de derechos ciudadanos, se destaca la sanción por el Poder Legislativo Nacional del Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos al incluir la dotación de los empleos federales y la prohibición de hacer más erogaciones que las presupuestas. Por otro lado, se determina que el Poder Ejecutivo a través del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela al ser responsable y hacer cumplir sus determinaciones y ejercer la Administración General, nombrará y removerá mediante el Ministro competente algunos empleados nacionales y, en Consejo de Ministros. Así mismo, decretará la creación y dotación de nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas, ello aunado al deber de los Ministros de informar y su derecho de palabra en las Cámaras.

1.19. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1928

Como décimo novena Constitución de nuestra historia republicana, es imprescindible analizar lo estatuido en la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1928, sancionada por el Congreso en fecha 22 de mayo de 1928 y promulgada al día siguiente.

En consecuencia, nuestro análisis principia por las disposiciones inherentes a los venezolanos y sus deberes y derechos (Título Segundo), puesto que la enumeración de derechos no debe entenderse como negación de cua-

lesquiera otros derechos que puedan corresponder a los ciudadanos y no se plasmen en la Constitución (artículo 33).

Seguidamente, en lo que concierne al Poder Legislativo (Título Quinto) y las atribuciones comunes a ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores (Sección Sexta), se aprecia que entre ellas está sancionar la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos, dentro de la cual se estructurará la dotación de los empleos federales, amén de todas las erogaciones que deban hacerse en el año económico respectivo (numeral 9 del artículo 78).

En lo relacionado con el Poder Ejecutivo (Título Sexto) y su función de Administración (Sección Primera), este hará cumplir sus determinaciones y ejercerá la Administración General, por intermedio de los empleados y agentes federales que legalmente se determine, pudiendo solicitar asistencia de los Gobiernos de los Estados en los casos permitidos (artículo 94). En esta línea, son atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Tercera), nombrar y remover, a través del Ministro competente, los empleados nacionales cuya elección no compete a otro funcionario y decretar en Consejo de Ministros la creación y dotación de los nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas (numerales 14 y 15 del artículo 100).

Una vez más, se establece en el rubro de la responsabilidad, que solamente el Presidente de la República es responsable, de modo exclusivo, por traición a la patria y delitos comunes (artículo 102).

Los Ministros del Despacho (Sección Cuarta), deben dar cuenta anualmente, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias de las Cámaras, sobre lo que hayan hecho o crean conveniente hacer en sus respectivos ramos y los fondos que hubiesen manejado, mediante memorias razonadas y documentadas. Como innovación constitucional, se consigna la obligación del Ministro al que compete la Administración General de las Rentas de la Nación, de presentar al Congreso oportunamente el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos, debiendo consultar con los demás Ministros del Despacho (artículo 109). Además, tienen el derecho de palabra en las Cámaras y el deber de asistir al ser llamados a informar (artículo 110).

En suma, se amplía la consagración de los derechos ciudadanos al añadir los no incluidos en toda la Constitución, se reitera la sanción legislativa de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos con las matizaciones apuntadas. Por añadidura, se insiste que el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, al ser responsable, tener el deber de hacer cumplir sus determinaciones y ejercer la Administración General, nombrará y removerá, mediante el Ministro competente, algunos empleados nacionales y, en Consejo de Ministros, decretará la creación y

dotación de nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas. A lo anterior, se integra las cuentas e informes que darán a las Cámaras los Ministros del Despacho y su derecho de palabra en las mismas.

1.20. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1929

De la lectura de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1929, sancionada por el Congreso el 29 de mayo de 1929 y promulgada el mismo día, se desgaja la siguiente normativa:

Respecto a los venezolanos y sus deberes y derechos (Título Segundo), se establece que la enumeración de los derechos constitucionales no debe entenderse como negación de cualesquiera otros derechos que puedan corresponder a los ciudadanos y no se encuentren expresados en la Constitución (artículo 33).

Si examinamos las normas constitucionales pertenecientes al Poder Legislativo (Título V), en relación con las disposiciones comunes a ambas Cámaras (Sección Cuarta), se advierte que la Ley establecerá los emolumentos que por sus servicios obtendrán los miembros del Congreso, los cuales no podrán aumentarse sino hasta el periodo inmediato siguiente (artículo 69). De la misma manera, respecto a las atribuciones comunes a ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores (Sección Sexta), resalta la sanción de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos que debe incluir la dotación de los empleos federales y las erogaciones que deban realizarse en el correspondiente año económico. Motivado a ello, el Congreso no podrá ordenar otras erogaciones no incluidas (numeral 9 del artículo 78).

Acerca del Poder Ejecutivo (Título VI) y la Administración (Sección Primera), se denota que este hará cumplir sus determinaciones y ejercerá la Administración General, utilizando los empleados y agentes federales que determinen las Leyes, y podrá ser asistido por los Gobiernos de los Estados cuando sea permitido (artículo 94). En la misma tónica, referente a las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Tercera), son dignas de mención el nombramiento y remoción por órgano del Ministro competente, de los empleados nacionales que no tengan que ser electos por otro funcionario y decretar la creación y dotación de los nuevos servicios públicos necesarios en receso de las Cámaras Legislativas (numerales 14 y 15 del artículo 100).

Se reitera la sola responsabilidad del Presidente de la República, dentro del elenco de funcionarios constitucionales, motivado a lo cual este es responsable por traición a la patria y delitos comunes (artículo 102).

Más directa y abigarrada es la normativa constitucional aplicable a los Ministros del Despacho, en virtud que ellos deben dar cuenta a las Cámaras, por intermedio de memorias razonadas y documentadas y, dentro de los

diez primeros días de sus sesiones ordinarias de cada año, sobre lo que hayan hecho o pretendan hacer en sus respectivos ramos y de los fondos manejados. Puntualmente, corresponde al Ministro que se ocupe de la Administración General de las Rentas de la Nación, presentar anualmente al Congreso, el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos con la consulta de los demás Ministros del Despacho (artículo 109). Aunado a ello, tienen derecho de palabra en las Cámaras y deberán asistir al ser llamados a informar (artículo 110).

En íntegro, se fortalece la enumeración amplia de los derechos ciudadanos incluso los no incluidos en la Constitución. De otra parte, sólo la Ley establecerá los sueldos de los miembros del Congreso y, se limita la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos. El Poder Ejecutivo, a través del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela al ser responsable, tener el deber de hacer cumplir sus determinaciones y ejercer la Administración General, nombrará y removerá, mediante el Ministro competente, algunos empleados nacionales. Finalmente, en Consejo de Ministros, decretará la creación y dotación de nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas, destacando las cuentas, informes y derechos de palabra que evacuarán los Ministros del Despacho en las Cámaras.

1.21. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936

Subsiguientemente, detallaremos las disposiciones pertinentes de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936, sancionada por el Congreso el 16 de julio de 1936 y promulgada cuatro días después.

En lo que refiere a los venezolanos y sus deberes y derechos (Título II), se capta que la enumeración de los derechos constitucionales no debe entenderse como la negación de cualesquiera otros que puedan corresponder a los ciudadanos y no estén en la Constitución (artículo 33).

En lo que atañe al Poder Legislativo (Título V) y, las atribuciones comunes a ambas Cámaras como Cuerpos Colegisladores (Sección Sexta), es destacable la sanción de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos y, especialmente, la dotación de los empleos federales y las erogaciones que hayan de realizarse en el respectivo año económico. Así, el Congreso no podrá ordenar otras erogaciones excluidas de dicha Ley que se incluyan en Leyes Especiales o Acuerdos (Artículo 77).

El Poder Ejecutivo Federal (Título VI) y la Administración General (Sección Primera), hará cumplir sus determinaciones y ejercerá la Administración General mediante los empleados y agentes federales que determinen las Leyes, con la posible asistencia de los Gobiernos de los Estados en los casos establecidos (artículo 93). En esa línea, como atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Tercera), está decretar, en Consejo

de Ministros, la creación y dotación de los nuevos servicios públicos necesarios en receso de las Cámaras Legislativas y supresión o modificación de los existentes y nombrar y remover, mediante el Ministro competente, los empleados nacionales cuya designación no compete a otro funcionario (numeral 14 y 16 del artículo 100).

De los Ministros del Despacho (Sección Cuarta), se debe relatar su obligación de dar anualmente cuenta a las Cámaras, por intermedio de memorias razonadas y documentadas y, dentro de los diez primeros días de sus sesiones ordinarias, respecto a lo que hubieren hecho o crean conveniente hacer en sus respectivos ramos, en adición a los fondos manejados. También el Ministro de Hacienda, dentro de los primeros treinta días de la instalación de las Cámaras, entregará previa consulta de los demás Ministros del Despacho con la pertinente Exposición de Motivos, el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos (artículo 109). Por ello, tendrán derecho de palabra en las Cámaras y deberán concurrir al ser llamados a informar (artículo 110).

Se retoma la disposición que expone la responsabilidad de los Ministros, siendo en este caso, penal y civilmente responsables por los hechos ilícitos en que incurran (artículo 111).

Como innovación constitucional referente al Ministerio Público Federal (Título VII), consta que el Procurador General de la Nación o, quienes hagan sus veces, son responsables en la misma medida que los Ministros del Despacho (artículo 117).

Se reitera el reconocimiento de derechos no enumerados; se enuncia como se indicó, la sanción de la Ley de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos y que el Poder Ejecutivo, a través del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, al hacer cumplir sus determinaciones y ejercer la Administración General decretará, en Consejo de Ministros, la creación y dotación de nuevos servicios públicos en receso de las Cámaras Legislativas y supresión o modificación de los existentes. En ese contexto, nombrará y removerá, mediante el Ministro competente, algunos empleados nacionales, junto al deber de los Ministros del Despacho de dar informes y cuentas y tener derecho de palabra en las Cámaras, por su amplia responsabilidad, igualada para el Procurador General de la Nación.

1.22. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1945

En continuidad, tenemos que la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1945, sancionada por el Congreso en fecha 23 de abril de 1945 promulgada el 5 de mayo de ese año.

De tal forma, en lo que respecta a los venezolanos y sus deberes y derechos (Título II), dispone que la enumeración de derechos no se entenderá

como negación de cualquier otro que pueda corresponder a los ciudadanos y no esté en el texto constitucional (artículo 34).

Uno de los ángulos más resaltantes de nuestro tema, dentro del enfoque constitucional anteriormente esbozado, es el referente al Poder Legislativo (Título V), pues es imperioso llamar la atención sobre alguna de las atribuciones comunes a ambas Cámaras como cuerpos colegisladores (Sección Sexta). En tal sentido, crearán o suprimirán los empleos nacionales y, en general, legislarán sobre el funcionamiento del Poder Federal (numeral 3 del artículo 78).

Concomitante con lo anterior, el Poder Ejecutivo Federal (Título VI) actuando como Administración General (Sección Primera), deberá hacer cumplir sus determinaciones y ejercerá la Administración General haciendo valer los empleados y agentes federales determinados por las Leyes y la asistencia de los Gobiernos de los Estados cuando sea lícito (artículo 97).

Alusivo a las atribuciones del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela (Sección Tercera), este en Consejo de Ministros, decretará la creación y dotación de los nuevos servicios públicos necesarios, en receso de las Cámaras Legislativas, o la supresión o modificación de los existentes, aunado al nombramiento y remoción de los empleados nacionales por intermedio del Ministro competente (artículo 104). Respecto a la responsabilidad constitucional del Presidente de la República, es una innovación constitucional de primer orden su responsabilidad solidaria con los Ministros del Despacho por los actos de su administración y, su responsabilidad personal es establecida por traición a la patria y delitos comunes (artículo 106).

Los Ministros del Despacho (Sección Cuarta) anualmente, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias del Congreso, deberán darle cuenta de lo que hubieren hecho y crean conveniente realizar en sus despachos, mediante memorias razonadas y documentadas y de los fondos manejados. En específico, el Ministro de Hacienda, tendrá que presentar, dentro de los primeros treinta días de la instalación de las Cámaras y, en consulta con los otros Ministros del Despacho, el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos con la debida Exposición de Motivos (artículo 113). A ello se suma que tendrán derecho de palabra en las Cámaras, deberán presentarse cuando sean llamados a informar (artículo 114) y serán penal y civilmente responsables de los ilícitos cometidos (artículo 115).

Se repite la disposición atinente al Ministerio Público Federal (Título VII), de acuerdo con la cual el Procurador General de la Nación o, quien haga sus veces, es responsable del mismo modo que los Ministros del Despacho (artículo 121).

Como sinopsis, se reafirma la amplitud de derechos reconocidos. El Poder Legislativo, creará o suprimirá los empleos nacionales y, en general, legislará sobre el funcionamiento del Poder Federal. El Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, en uso de sus funciones decretará, en Consejo de Ministros, la creación y dotación de nuevos servicios públicos, en receso de las Cámaras Legislativas, supresión o modificación de los existentes y nombrará y removerá mediante el Ministro competente algunos empleados nacionales. Se equiparán las responsabilidades del Presidente de los Estados Unidos de Venezuela, los Ministros del Despacho y el Procurador General de la Nación, pero sólo los segundos rinden los informes, cuentas y tienen derechos de palabra en las Cámaras.

1.23. La Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1947

Dentro de la historia constitucional de nuestro país, la subsecuente Constitución es la de los Estados Unidos de 1947, sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 5 de julio de 1947 y promulgada ese mismo día.

En su Declaración Preliminar, afirma que la Nación Venezolana es siempre irrevocablemente libre e independiente y tiene como razón primordial de su existencia, entre otras, la libertad espiritual, política y económica del hombre asentada en la dignidad humana y la justicia social, amén que los fines esenciales de la Nación son principalmente la armonía, el bienestar y la seguridad social e individual en sustentación de la Democracia y en reconocimiento del Derecho Internacional para garantizar los derechos del hombre y de las naciones.

Como rúbrica novedosa, se lee la correspondiente a los deberes y derechos individuales y sociales (Título III), dentro de la cual en las disposiciones generales (Capítulo I), se aclara que la enumeración de los derechos constitucionales no se entenderá como la negación de otros que puedan corresponder a los habitantes de la República y que no se especifique en el Título (artículo 25).

En lo inherente al Poder Ejecutivo Nacional (Capítulo IV), concretado en el Gobierno y la Administración Nacional (Sección Primera), se puntualiza que esta será ejercida por medio de sus órganos legales y los empleados de sus dependencias (artículo 189). Además, respecto a las atribuciones y deberes del Presidente de la República (Sección Tercera), este es responsable solidariamente con los Ministros del Despacho por los actos de su administración y, de manera personal, es responsable por traición a la patria y delitos comunes (artículo 200).

Las disposiciones referidas a los Ministros del Despacho (Sección Cuarta), indican que cada uno, dentro de los diez primeros días de las sesiones

ordinarias del Congreso, le dará cuenta anual, en memorias razonadas y documentadas, de lo que hubiesen hecho o crean conveniente hacer en su respectivo ramo y de los fondos manejados (artículo 207). Se subraya que el Ministro de Hacienda, dentro de los cinco primeros días de instalación de las Cámaras, presentará a la de diputados el detalle de las partidas globales, desde que su publicación no perjudique la seguridad del Estado y el interés nacional, el Proyecto de Presupuesto General de Rentas y Gastos Públicos. Todas estas labores, las desempeñará consultado con los demás Ministros del Despacho y en la cooperación con la Comisión Permanente del Congreso (artículo 208).

Conexo a lo expuesto, los Ministros tienen derecho de palabra en las Cámaras y la Comisión Permanente del Congreso y tendrán que asistir al ser llamados a informar. Adicionalmente, como primicia constitucional, deberán comparecer para contestar las interpelaciones que se les hagan (artículo 209) y, por último, serán penal y civilmente responsables por los hechos ilícitos en que se involucren (artículo 210).

A manera de colofón, se precisa el amplio reconocimiento de derechos a aquellos que no se incluyan en el Título de deberes y derechos individuales y sociales. Seguidamente, el Ejecutivo Nacional, ejercerá la Administración Nacional, a través de sus órganos legales y empleados de sus dependencias, siendo que el Presidente de la República es solidariamente responsable con los Ministros del Despacho y, también lo es personalmente. Anejo a ello, los Ministros del Despacho, por su amplia responsabilidad, se obligan a rendir diversas cuentas e informes entre las que destaca la publicidad del detalle de las partidas globales que no perjudiquen la Seguridad del Estado y el interés nacional, tendrán derecho de palabra en las Cámaras y la Comisión Permanente del Congreso y contestarán interpelaciones.

1.24. La Constitución de los República de Venezuela de 1953

La primera Constitución republicana es del año 1953, siendo sancionada por la Asamblea Nacional Constituyente el 11 de abril de 1953 y promulgada cuatro días después.

Según su Declaración Preliminar (artículo 1), la Nación venezolana tiene su razón esencial de existencia, entre otras, en el mantenimiento de su patrimonio moral e histórico y el resguardo de su dignidad, entendiéndose que es independiente, libre y ostenta un gobierno federal, democrático, electivo, representativo, responsable y alternativo.

A propósito de los deberes y derechos individuales y sociales (Título III) y, sus disposiciones generales (Capítulo I), se tiene que su enumeración no se entenderá como negación de cualquier otro derecho que pueda corresponder a los habitantes de Venezuela (artículo 32).

Al dedicar su atención a los Poderes Públicos Nacionales (Título V) y, concentrarse en el Poder Legislativo Nacional (Capítulo II), se observa respecto a la Contraloría de la Nación (Sección Quinta) que, el Contralor de la Nación, rendirá al Congreso Nacional un informe anual de su gestión y todos aquellos que le requiera. Además, es muy importante subrayar que será la Ley quien establezca las informaciones que la Contraloría de la Nación esté obligada a proporcionar al Poder Ejecutivo Nacional (artículo 98).

Al disertar sobre el Poder Ejecutivo Nacional (Capítulo III) y, en particular sobre las atribuciones del Presidente de la República, podemos notar entre ellas que debe, en Consejo de Ministros, crear nuevos servicios públicos, autónomos o dependientes de la Administración Nacional y suprimir o modificar los que existan y, a través del Ministro o Ministros respectivos, puede nombrar y remover los Gobernadores de los Estados, del Distrito Federal y de los Territorios Federales y los empleados nacionales cuya designación no atribuya la Constitución a otros funcionarios u organismos públicos (artículo 108).

Sobresale, que el Presidente de la República presentará anualmente al Congreso Nacional, personalmente o por medio de uno de los Ministros y en los diez primeros días de sus sesiones ordinarias, un mensaje que fungirá de cuenta de su administración en el año inmediatamente anterior (artículo 109). Como corolario de esta disposición constitucional, se tiene que el Presidente de la República es responsable solidario con los Ministros del Despacho de los actos de su administración e individualmente lo será por traición a la Patria y delitos comunes (artículo 110).

En conexión con lo expresado, explanamos lo pertinente a los Ministros del Despacho Ejecutivo Nacional (Sección Cuarta), en el sentido que cada uno deberá dar cuenta anual al Congreso Nacional sobre la memoria de gestión del Despacho respectivo en el año inmediatamente anterior, en los primeros días de las sesiones ordinarias de las Cámaras Legislativas y, por añadidura, la cuenta de los conceptos que le fueron asignados por la Ley de Presupuesto de Ingresos y Gastos Público a lo largo del año fiscal respectivo (artículo 116). De manera similar, estos funcionarios tienen derecho de palabra en las Cámaras y, como novedad constitucional, pueden incorporarse al estudio de los Proyectos de Leyes en las Comisiones Permanentes (artículo 117).

Con todo, se repite la ampliación de derechos a cualquier otro que pueda corresponder a los habitantes de Venezuela. Se adiciona que el Contralor de la Nación, rendirá un informe anual de gestión al Congreso Nacional y que, legalmente, se disciplinará la información que la Contraloría General de la Nación facilitará al Poder Ejecutivo Nacional. El Presidente de la República, en Consejo de Ministros, creará nuevos servicios públicos, autónomos o

dependientes de la Administración Nacional y suprimirá o modificará los existentes, a través del Ministro o Ministros respectivos nombrará y removerá los Gobernadores de los Estados, Distrito Federal y Territorios Federales y algunos empleados nacionales.

Como núcleo central, el Presidente de la República dará cuenta anual, a través de un mensaje al Congreso Nacional, sobre su gestión en el año inmediatamente anterior y, también los Ministros del Despacho rendirán las respectivas cuentas y tendrán derecho de palabra en la Cámaras y podían incorporarse al estudio de los Proyectos de Leyes, todo bajo el prisma de la responsabilidad solidaria del Presidente de la República y los Ministros del Despacho por todos los actos de su administración, en adición a la responsabilidad personal del Primer Mandatario.

1.25. La Constitución de los República de Venezuela de 1961

La penúltima Constitución de nuestro país es la correspondiente al año 1961, la cual fue sancionada por el Congreso el 23 de enero de 1961 y promulgada ese mismo día.

Su Preámbulo, refiere el propósito constitucional de fortalecer la unidad, asegurar la libertad, la paz y la estabilidad de las instituciones, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social, la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, fomentar el desarrollo económico al servicio del hombre, mantener la igualdad social y jurídica sin discriminaciones de raza, sexo, credo o condición social, sostener el orden democrático como único e irrenunciable medio para asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos y conservar e incrementar el patrimonio moral e histórico de la Nación.

Respecto a la República, su territorio y su división política (Título I) y, en particular, respecto a los Estados (Capítulo III), son atribuciones y deberes del Gobernador nombrar y remover los funcionarios y empleados que de él dependan, desde que su designación no esté atribuida a otra autoridad, aparte de lo que puedan disponer al respecto las leyes sobre carrera administrativa (artículo 23).

Por otra parte, al reflejar los deberes, derechos y garantías (Título III) y sus disposiciones generales (Capítulo I), se estatuye como novedad que todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos constitucionales garantizados, es nulo y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, sin que sea excusa órdenes superiores contrarias a la Constitución y las Leyes (artículo 46). En complemento de lo anterior, la enumeración de los derechos y garantías constitucionales no se entenderá como negación de otros que no se establezcan expresamente y que sean inherentes a la persona humana, en

el entendido que la falta de ley que los reglamente no menoscaba su ejercicio (artículo 50).

Al disertar en torno al Poder Ejecutivo Nacional (Título VI) y, en concreto, sobre las atribuciones del Presidente de la República (Capítulo II), se lee que una de ellas es nombrar y remover los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no sea competencia de otra autoridad (artículo 190).

En adición, es relevante la disposición según la cual el Presidente de la República debe presentar, anualmente a las Cámaras, en sesión conjunta, por sí o por intermedio de uno de los Ministros, en los diez primeros días siguientes a la instalación de las sesiones ordinarias del Congreso, un mensaje como cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior y los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación (artículo 191). Para contextualizar lo dicho, es importante tener en cuenta que la responsabilidad del Presidente de la República se concibe esta vez de modo amplio, en virtud que es responsable, de modo llano, por sus actos conforme a la Constitución y las Leyes (artículo 192).

Un componente esencial del Poder Ejecutivo son los Ministros (Capítulo III). Por ello, cada uno debe, dentro de los diez primeros días de las sesiones ordinarias de las Cámaras, presentar en sesión conjunta, una memoria razonada y suficiente de la gestión del Despacho a lo largo del año civil inmediatamente anterior, sus planes para el año siguiente y los fondos manejados (artículo 197). Igualmente, tendrán derecho de palabra en las Cámaras y sus Comisiones y, están obligados a comparecer, cuando sean llamados a informar o contestar interpelaciones (artículo 199).

En otra línea argumentativa, al establecer lo referente al Poder Judicial y el Ministerio Público (Título VII), el Fiscal General de la República debe presentar cada año, dentro de los primeros treinta días de las sesiones ordinarias del Congreso, un informe sobre su actuación (artículo 22). Sumado a ello, referente a la Hacienda Pública (Título VIII) y la Contraloría General de la República (Capítulo II), hemos de acotar que el Contralor General de la República tendrá que presentar cada año al Congreso, un informe de actuación y de la cuenta o cuentas que hayan presentado al Congreso los organismos y funcionarios que deban hacerlo y, de modo similar, todos aquellos informes que en cualquier momento solicite el Congreso o el Ejecutivo Nacional (artículo 239).

De lo expuesto, se observa una fuerte carga axiológica en el Preámbulo como herramienta interpretativo-normativa esencial. De hecho, en él resaltan como objetivos constitucionales la búsqueda de la estabilidad institucional, el resguardo de la dignidad humana, la promoción del bienestar general

y la seguridad social, el mantenimiento de la igualdad social y jurídica sin discriminaciones y el sostenimiento del orden democrático. En esta misma línea, se deben leer otras de las disposiciones constitucionales como el establecimiento de la nulidad absoluta de todo acto del Poder Público que viole o menoscabe los derechos constitucionales garantizados, amén de la responsabilidad penal, civil y administrativa de los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten sin que puedan oponerse órdenes superiores.

Todo ello, sirve de antesala para la ya augusta e inveterada disposición, según la cual el entendimiento de los derechos y garantías constitucionales reconocidas será amplio, toda vez que incluirá todos los que no se establezcan expresamente, con el novedoso y capital agregado que, el criterio para fundamentar tal inclusión es la inherencia a la dignidad humana y el aseguramiento de su materialización práctica y que la falta de Ley que desarrolle tales derechos y garantías no impedirá su ejercicio. Bajo esta perspectiva, a la que se añade, naturalmente, lo expuesto en relación al Preámbulo Constitucional, se han de extraer las normas constitucionales que nos interesan, a fin de obtener un panorama lo más certero posible del marco fundamental de nuestro tema.

Como inicio de las mismas, tanto el Presidente de la República como los Gobernadores de los Estados, en su ámbito territorial y de atribuciones, nombrarán y removerán los funcionarios y empleados que no deban ser designados por otra autoridad, no siendo óbice para que, en el ámbito estatal, se atienda a lo establecido en las Leyes sobre Carrera Administrativa. Al profundizar lo atinente al Presidente de la República, nos percatamos que está obligado a dirigir, cada año, un mensaje a las Cámaras como cuenta de los aspectos políticos y administrativos de su gestión en el año inmediatamente anterior, así como referir la pauta de los lineamientos de desarrollo económico y social de la Nación. Es imprescindible considerar que, la publicidad de estos aspectos se debe, entre otras razones, a su amplia responsabilidad por sus actos conforme a la Constitución y las Leyes.

En la misma línea, los Ministros deben dar cuenta anual de su gestión en el año inmediatamente anterior, sus planes para el siguiente y los fondos manejados; así mismo, tendrán derecho de palabra en las Cámaras y sus Comisiones y deberán comparecer al ser llamados a informar sobre cualquier asunto o contestar interpelaciones. También, el Fiscal General de la República y el Contralor General de la República deben evacuar anualmente ante el Congreso un informe sobre su actuación, con el añadido que, este último oficial debe presentar, en la misma línea, las cuentas de los funcionarios y organismos públicos que se hayan presentado al Congreso y estén

obligados a hacerlo. Análogamente, deberá rendir cualquier otro informe que, en cualquier oportunidad, solicite el Congreso o el Ejecutivo Nacional.

1.26. La Constitución de los República Bolivariana de Venezuela de 1999

Finalmente, tenemos nuestra vigente Constitución de 1999, la cual fue aprobada en referéndum popular celebrado el 15 de diciembre de 1999 y promulgada en Gaceta Oficial Extraordinaria Número 5.453 del 24 de marzo de 2000.

Su objetivo, según el Preámbulo es establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado para consolidar la libertad, independencia, paz, solidaridad, bien común, integridad territorial, convivencia e imperio de la Ley para esta y las futuras generaciones, asegurar el derecho a la vida, trabajo, cultura, educación, justicia social e igualdad sin discriminación ni subordinación, la garantía universal e indivisible de los derechos humanos y democratizar la sociedad internacional.

Los principios fundamentales (Título I), disponen que Venezuela es un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia que propugna la vida, libertad, justicia, igualdad, solidaridad, democracia, responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político como valores superiores del ordenamiento jurídico y de su actuación (artículo 2). Al igual, como fines esenciales del Estado, subraya la defensa y el desarrollo de la persona y respeto a su dignidad, el ejercicio democrático de la voluntad popular, la construcción de una sociedad justa y amante de la paz, la promoción de la prosperidad y bienestar del pueblo y la garantía del cumplimiento de los principios, derechos y deberes reconocidos en la Constitución (artículo 3).

De seguidas, llama la atención que el gobierno y sus entidades políticas son y serán siempre democráticas, participativas, electivas, descentralizadas, alternativas, responsables, pluralistas y de mandatos revocables (artículo 6) y, mucho más aún, pues establece expresamente que la Constitución es la norma suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, todas las personas y órganos que ejercen el Poder Público están sujetos a la Constitución (artículo 7).

En materia de deberes, derechos humanos y garantías (Título III) y, sus disposiciones generales (Capítulo I), el Estado garantiza el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, siendo así que, su respeto y garantía son obligatorios para los órganos del Poder Público (artículo 19). Todo ello, se debe concretar en que la enumeración de derechos y garantías de la Constitución y de los instrumentos internaciona-

les sobre derechos humanos no entraña la negación de otros no plasmados expresamente, pero, que sean inherentes a la persona humana, motivo por el cual la falta de ley reglamentaria no impedirá su ejercicio (artículo 22).

Como contrapartida, alusivo a los deberes (Capítulo X), sobresale la norma según la cual toda persona tiene el deber de cumplir sus responsabilidades sociales y participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país, bajo un sustrato de defensa de los derechos humanos como fundamento de la convivencia democrática y la paz social (artículo 132).

Relacionado con el Poder Público (Título IV), en sus disposiciones fundamentales (Capítulo I), concretadas en las disposiciones referentes a la Administración Pública (Sección Segunda), se indica, como primicia constitucional y, de manera nuclear, que la misma está al servicio de los ciudadanos y está fundamentada en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública y, por ello, tiene que estar plenamente sometida a la Ley y al Derecho (artículo 141).

A modo de detalle, se concreta el derecho de los ciudadanos a que la Administración Pública le informe del estado de las actuaciones en que tenga interés y le haga conocer sus resoluciones definitivas. Paralelamente, pueden tener acceso a los archivos y registros administrativos, en el marco de los límites que sean aceptables dentro de una sociedad democrática, referentes a la seguridad interior y exterior, investigación criminal e intimidad de la vida privada, empero, se aclara que no es dable censura alguna de los funcionarios públicos (artículo 143).

En la rúbrica novedosa atinente a la función pública (Sección Tercera), se deja sentado que los funcionarios públicos están al servicio del Estado y no de parcialidad alguna, agregando que su nombramiento o remoción no deben estar determinados por la afiliación u orientación política (artículo 145).

Finalmente, tras un tortuoso camino, el máximo relieve en toda esta muy larga, aunque claramente periférica evolución constitucional, lo tiene el artículo según el cual los emolumentos de los cargos públicos remunerados deben estar incluidos en el presupuesto correspondiente. Acto seguido, la escala de salarios de la Administración Pública se especificará reglamentariamente conforme a la Ley y que, mediante una Ley Orgánica, se demarcarán los límites razonables de los emolumentos que perciban los funcionarios públicos municipales, estatales y nacionales (artículo 147).

Al continuar, avistamos respecto a la organización del Poder Público Nacional (Título V), enfocado hacia el Poder Ejecutivo Nacional (Capítulo II) y las atribuciones del Presidente o Presidenta de la República (Sección Se-

gunda), que además devienen en obligaciones, la referida a nombrar y remover aquellos funcionarios o aquellas funcionarias cuya designación le atribuye la Constitución y la Ley (numeral 16 del artículo 236). Adicionalmente, se tiene que, dentro de los diez primeros días siguientes a la instalación de la Asamblea Nacional en sesiones ordinarias, presentará personal y anualmente un mensaje, a modo de cuenta de los aspectos políticos, económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior (artículo 237).

En el mismo tenor, al puntualizar lo atinente al Vicepresidente Ejecutivo o Vicepresidenta Ejecutiva (Sección Tercera), se apunta que entre sus atribuciones está nombrar y remover conforme a la Ley, a los funcionarios o funcionarias nacionales cuya designación no se le atribuya a otra autoridad (numeral 7 del artículo 239). Como disposición contextual, se añade que dicho funcionario es responsable de sus actos, conforme a la Constitución y la Ley (artículo 241).

Relativo a los Ministros o Ministras y el Consejo de Ministros (Sección Cuarta), ellos son responsables por sus actos, de acuerdo con la Constitución y la Ley, debiendo presentar a la Asamblea Nacional, dentro de los primeros sesenta días de cada año y conforme a la Ley, memoria razonada y suficiente sobre la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior (artículo 244). En similar modo, tienen el derecho de palabra en la Asamblea Nacional y sus Comisiones, pudiendo tomar parte en los debates de la Asamblea Nacional, pero sin derecho a voto (artículo 245).

Concerniente al Poder Ciudadano (Capítulo IV) y sus disposiciones generales (Sección Primera), se establece que, corresponde al Presidente del Consejo Moral Republicano y a los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, presentar un informe anual a la plenaria de la Asamblea Nacional, sin que ello sea obstáculo para que presente en cualquier momento, los informes que le sean solicitados. Mención destacada, merece el hecho que todos los informes ordinarios y extraordinarios solicitados deben publicarse (artículo 276).

En dicho contexto, todos los funcionarios de la Administración Pública, so pena de las sanciones establecidas en la Ley, deben colaborar, con carácter preferente y urgente, con los o las representantes del Consejo Moral Republicano en sus investigaciones, para lo cual pueden solicitarles declaraciones, documentos necesarios e incluso aquellos catalogados legalmente de carácter confidencial o secreto (artículo 277).

Resulta interesante mencionar, respecto al Poder Electoral (Capítulo V), que sus órganos se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos

electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios (artículo 294).

En conexidad con el Sistema Socioeconómico (Título VI) y, particularmente referente al régimen fiscal y monetario (Capítulo II) y el régimen presupuestario (Sección Primera), se plasma que la gestión fiscal se rige y ejecuta por principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal. En resumen, como reglas generales, los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios y que el marco plurianual de presupuesto establecerá los límites máximos de gasto y endeudamiento (artículo 311).

De otro lado, en lo que afecta al sistema monetario nacional (Sección Tercera), el Banco Central de Venezuela, conforme a la Ley, debe dar cuenta ante la Asamblea Nacional sobre las actuaciones, metas y resultados de sus políticas, por ello, emitirá informes periódicos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas y de cualquier asunto solicitado, adjuntando los análisis para su evaluación. Así, el incumplimiento injustificado del objetivo y las metas acarreará la remoción del Directorio y las sanciones administrativas correspondientes. Se añade, el control posterior de la Contraloría General de la República y la inspección y vigilancia del organismo público de supervisión bancaria, toda vez que este debe remitir a la Asamblea Nacional los informes correspondientes (artículo 319).

Con todo, en las disposiciones de esta Constitución, las cuales merecen un comentario más dilatado, tenemos el cenit de la evolución constitucional venezolana respecto a la parcela bajo estudio. Siendo así, ello sirve de punto de inflexión para aunar todas las críticas y recomendaciones que permitan avanzar en una dirección de ineluctable desarrollo constitucional que coadyuve a la superación de los grandes problemas que aún padece el complejo idiosincrático venezolano. Motivado a lo dicho, este importantísimo asunto, debe servir de factor de medición inocultable para ponderar el estado de la ciencia jurídica de nuestro país y la dirección a la que se encaminen sus posibles avances.

En primer lugar, son muy interesantes las precisiones contenidas en el preámbulo en el sentido que, el objetivo constitucional de establecer una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural en un Estado de justicia, federal y descentralizado constituye un aserto medular que permite darle un cariz particular al tema que se analiza. En efecto, el análisis profundo del acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos como una visión del principio de transparencia, sólo puede venir de la mano de un juicioso y productivo debate que reposicione las bases axiológicas de la ciencia jurídica moderna.

De esta guisa, habrá de partir su premisa fundamental, que consiste en la necesidad imperiosa de un estudio previo, transdisciplinar y relativamente intrincado de sus fundamentos epistémicos.

Ahora bien, es esencial la garantía estatal de goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, por tanto, su obligatorio respeto y garantía, para los órganos del Poder Público, deviene de la afirmación atinente a que los derechos y garantías no plasmados expresamente en la Constitución y los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, desde que sean inherentes a la persona humana, se materializarán aún a falta de Ley que los desarrolle. Empero, tal panorama no estaría completo si se deja de lado el deber de toda persona de cumplir sus responsabilidades sociales, participar solidariamente en la vida política, civil y comunitaria del país para la defensa de los derechos humanos, cuyo fin sea la convivencia democrática y la paz social.

Así, como la concepción de los derechos y garantías es sumamente amplia en su contenido, ámbito subjetivo de aplicación y deber estatal de respeto y garantía, en adición al deber ciudadano de cumplir sus responsabilidades para la pervivencia y perfección de los mismos, el centro de la dinámica público-privada amparada en el Estado es y debe ser la Cláusula del Estado de Derecho. Esta metodología, a su vez sustancial y formal, sustenta los valores superiores del ordenamiento jurídico y actuación estatal como mecanismo nodal que materializa los fines esenciales del Estado. Lógicamente, esto necesariamente se enmarca en un gobierno democrático, participativo, electivo, descentralizado, alternativo, responsable, pluralista y de mandatos revocables y de la Constitución como norma suprema, fundamento del ordenamiento jurídico y medio de sujeción del Poder Público.

Precisamente, en torno al Poder Público y la Administración Pública, se compendia que la misma, en conjunto con sus funcionarios, estará al servicio de los ciudadanos y no de parcialidad alguna, con sustento en novedosos principios de hondísimo calado, como lo son la honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública y, sobre todo, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho. De allí que, en justicia, el derecho del ciudadano a que la Administración Pública le informe sobre las actuaciones en que tenga interés, el acceso a sus archivos y registros y el conocimiento de sus resoluciones definitivas dentro de límites democráticamente aceptables, debe servir como su reflejo paradigmático.

El núcleo de la preponderancia en nuestra evolución constitucional en nuestra cuestión está en la novedosa disposición, según la cual el presupuesto correspondiente incluirá los emolumentos de los cargos públicos, situación a la que se añade, desde el punto de vista de la suficiencia normativa de

raigambre iusfundamental que permita la eficacia y eficiencia práctica del diseño constitucional, el carácter reglamentario de la escala de salarios de la Administración Pública conforme a la Ley. En torno a ello, y para más abundamiento, se detalla que los límites razonables de los emolumentos percibidos por los funcionarios públicos municipales, estatales y nacionales, se estructurarán en una Ley Orgánica.

En seguida, tenemos que el Presidente y Vicepresidente de la República Bolivariana de Venezuela, están obligados a nombrar y remover los funcionarios cuya designación no le atribuya la Constitución y la Ley a otra autoridad. En ese orden de ideas, el Primer Mandatario, deberá rendir anualmente cuenta a la Asamblea Nacional sobre los aspectos económicos, sociales y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior. Empero, resalta que solamente se establece la responsabilidad del Vicepresidente conforme a la Constitución y la Ley, elemento del cual no se desprende que este sea el único funcionario constitucionalmente responsable, sin embargo, creemos necesaria una demarcación particular y expresa de la responsabilidad de todos y cada uno de los funcionarios del Estado.

Adicionalmente, los Ministros como responsables por sus actos conforme a la Constitución y la Ley, se obligan a presentar anualmente a la Asamblea Nacional un informe de la gestión del despacho en el año inmediatamente anterior. Aunado a ello, tendrán derecho de palabra en la Asamblea Nacional y sus Comisiones y podrán participar en sus debates, pero sin derecho a voto. Por el mismo camino, el Presidente del Consejo Moral Republicano y los titulares de los órganos del Poder Ciudadano, deberán presentar un informe anual de gestión a la Asamblea Nacional, al igual que otros que, en cualquier momento le sean solicitados, todos los cuales, se resalta vehementemente, como novedad constitucional, deben ser publicados.

Dentro del presente diseño constitucional, es determinante la ayuda de carácter preferente y urgente que deben prestar los funcionarios de la Administración Pública en las investigaciones que realicen los representantes del Consejo Moral Republicano, por lo que deben rendir las declaraciones necesarias, exhibir los documentos solicitados, aún los catalogados legalmente como confidenciales o secretos. Por supuesto, ello no comporta la voluntad política del Consejo Moral Republicano de emprender tales investigaciones, aunque sea un mecanismo que puede resultar altamente eficiente en la lucha contra la corrupción. En tal género de cosas, juzgamos que su ostensible mejora funcional vendrá de la mano del respeto al diseño original del Poder Moral según la Constitución de 1819.

Otro Poder Público novedoso en el diseño constitucional es el Poder Electoral. En efecto, sus órganos se han de regir por los principios de inde-

pendencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana, descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios. Así, se trata de una disposición que, sin duda, secunda el intento por axiologizar de forma ineluctable el quehacer público-privado y abona el terreno –en consuno con otras normas constitucionales ya receptadas y comentadas–, para una firme, expresa e irretornable inclusión dentro de nuestra Carta Magna de una disposición que recoja el tema bajo estudio como eslabón nuclear del desarrollo jurídico patrio.

El sistema socioeconómico, en su vertiente de régimen fiscal, monetario y presupuestario, se rige por principios de eficiencia, solvencia, transparencia, responsabilidad y equilibrio fiscal, pues los ingresos ordinarios deben ser suficientes para cubrir los gastos ordinarios. En consecuencia, los límites máximos de gasto y endeudamiento los señalará el marco plurianual de presupuesto. Con todo, el Banco Central de Venezuela, según la Ley, dará cuenta a la Asamblea Nacional de sus actuaciones, metas y resultados y emitirá todos los informes solicitados, en especial, aquellos sobre el comportamiento de las variables macroeconómicas. Dicho proceder, se enmarca en el control posterior de la Contraloría General de la República y la inspección y vigilancia del organismo público de supervisión bancaria.

2. Análisis general y conclusiones sobre la evolución constitucional

Luego de este largo, necesario y fructífero desarrollo, es imprescindible ofrecer una visión de conjunto, que permita posicionar al lector en el estado constitucional de la cuestión investigada, con énfasis en las piezas claves que han iluminado esta fascinante e intrincada evolución. Semejante metodología, servirá como catapulta que haga brotar una innovadora, revisada y reposada normativa constitucional que recepte, de modo inequívoco, integral y no vacilante el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos. Bajo esta premisa, estamos convencidos de su importancia neurálgica dentro del concierto de los componentes del ordenamiento jurídico venezolano como profilaxis dirigida a contribuir al abordaje de los grandes males estructurales de nuestra idiosincrasia.

Concomitante con la precisión expuesta, pueden establecerse una serie de conclusiones, las cuales no pretenden ser, de ningún modo, agotadoras de una evaluación integral pero precisa, al conjunto de disposiciones constitucionales que han compuesto periféricamente la evolución constitucional de la cuestión bajo estudio. Sin embargo, los elementos expuestos a continuación, servirán de guía para bosquejar algunas tendencias marcadas a lo largo de nuestro caminar político-jurídico y, con ello, se pondrán de relieve las necesidades y perspectivas de avance que permitan, al fin y al cabo, dar

al traste con un problema constitucional que constituye, sin dudas, uno de los casos prácticos más resaltantes, que hacen pervivir en nuestro entorno, la gangrena de la corrupción administrativa. Dichas conclusiones, se enunciarían como sigue:

2.1. Nuestras Constituciones no han incluido ninguna norma expresamente enfocada en amparar el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos

Desde un acercamiento inicial, esta sería una conclusión apenas obvia. Sin embargo, no se trata de una afirmación que no deba ponerse de relieve, en tanto y cuanto, un llamado de atención preciso permitirá que, a la luz de una individualización semejante, se posibilite tomar decididamente los correctivos normativos necesarios. En ese marco, lo cierto es que, finalmente, nuestra actual Constitución, al estatuir el carácter reglamentario que conforme a la Ley tiene la escala de salarios de la Administración Pública y los límites razonables a dichos emolumentos a través de una Ley Orgánica, establece la aproximación que juzgamos más resaltante. Esta aproximación, debe ser, simplemente, el entorno referencial o punto inicial que catapulte una concepción, lo más ampliamente posible pero dentro de unos límites democráticamente razonables, de una consagración definitiva de nuestro tema.

Empero, así como afirmamos que el acercamiento más próximo obtenido, debe ser el punto de partida o la base de una reforma constitucional de gran alcance, no es menos cierto que, debe prestársele especial cuidado a no marcar, en ningún sentido, una brecha entre el sueldo o salario percibido teóricamente y su recepción práctica, aunado a su verdadera publicidad, sin trabas burocráticas ni interpretativas. Así las cosas, es necesario marcar, sin titubeos, un espacio de quiebre y no retorno, aunque implícitamente se pugne en su contra, a través de posibles subterfugios interpretativos. En consecuencia, esta situación deberá estar marcada por un abordaje adecuado de, cuando menos, cada uno de los participantes de la relación jurídica de empleo público: el órgano u organismo empleador, el funcionario y aquellos implicados directa o indirectamente en la labor desempeñada.

Como una cuestión conexas, que no debemos pasar por alto, llamamos la atención en que el contenido que delimita la Norma Fundamental va fuertemente de la mano de múltiples consideraciones contextuales, sobre todo históricas, políticas, sociológicas, culturales y económicas las cuales, al desbordar los límites del presente trabajo, no es descabellado sentar que, en su juicioso análisis, como línea de investigación medular, se hallarán las razones principales que explican un proceder tan peculiar. En efecto, un análisis de tales características aunará elementos que, sin duda, coadyuvarán a mejo-

rar el perfil de la consagración constitucional que estamos refiriendo, puesto que brindará un contexto más concreto de indicios que, innegablemente, deberán tomarse en cuenta. Por eso, se evidencia el valor transdisciplinar y carácter atemporal del asunto que nos ocupa.

2.2. Nuestra historia constitucional principia con una fuerte axiología, diluida a lo largo del tiempo, pero finalmente retomada con nueva impronta

Por supuesto, nuestras primeras Constituciones estaban imbuidas por los valores independentistas que concretan una larga y costosa gesta de siglos, lo cual además ve su profundización en la influencia determinante de las corrientes filosóficas de aquella época, sobre todo aquellas tributarias de la Revolución Francesa, a lo que se agrega, una importante y no solapada influencia Cristiana. En general, en el marco de grandes vicisitudes bélicas y las ansias de poder de algunos pseudo-dirigentes militaristas, fue mermando los contrapesos axiológico-jurídicos necesarios, para llegar escalonadamente a la construcción aún insuficiente de una nueva moralidad pública¹⁶,

¹⁶ Es necesario anotar muy brevemente que, preferimos utilizar la expresión “moralidad pública” motivado a que: En primer lugar, los términos “ética” y “moral” observan, si bien se mira, un mismo tronco epistémico y gnoseológico, esto es, la búsqueda y puesta en práctica del mejor comportamiento humano, elementos mutuamente implicantes y, por tanto, indisolubles si no se quiere hacer nugatorio su objetivo y, por ello, es claro que la distinción de estos términos es, teórica y pragmáticamente inoperante e inconsecuente, si se analiza la cuestión desde principios lógicos, aplicados a la lingüística, sobre todo, el hecho de que sería francamente confuso, y de cientificidad dudosa, aplicar dos términos claros y distintos, a la misma realidad que, en todo caso, pueden recibir matices distintos pero, ello no sería óbice para que continúen siendo como dos caras de la misma moneda, siendo, en consecuencia, que se violaría, en todo caso, el principio de certeza y economía del lenguaje. Seguidamente, habremos de percatarnos que como la búsqueda y puesta en práctica del mejor comportamiento humano, solamente puede ser verdaderamente coherente, indisoluble, real y constante, si parte de la más profunda interioridad del ser y, desde la misma principialística, que llamaremos nuclear, ir ordenando todas las realidades en las que el hombre se desenvuelve, ciertamente tal idea sólo se puede materializar desde el vocablo “moral”, si consideramos todos los argumentos semánticos, históricos y lógicos principales. (Vid., por todos ORTIZ M., Gustavo: *Sobre la distinción entre ética y moral*. Isonomía Revista de Teoría y Filosofía del Derecho, N° 45, octubre, 2016, Págs. 113-139. Instituto Tecnológico Autónomo de México, Distrito Federal, México. Disponible en <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=363648284005>). Sin embargo, es bueno aclarar que, si bien es cierto que las realidades humanas pueden requerir principialísticas secundarias o particulares, no es menos cierto que estas no pueden ni necesitan negar, explícita o implícitamente, la principialística nuclear y/o dotar de autonomía el estudio de ambas, a riesgo de introducir una innecesaria confusión científica, ya sea explícita o implícita, en la que nos encontramos hoy en día, si juzgamos por una simple lectura de cualquier muestra de artículos científicos sobre la materia. Finalmente, esto debe ser superlativamente cierto si se considera el tema general en que se puede insertar el

centrada en el ser humano y su dignidad. Afirmamos, sin ambages, que dicha construcción es aún insuficiente porque, a decir verdad, es una moralidad pública instrumental y no sustancial.

Sostenemos, pues, la existencia de una moralidad instrumental, más no sustancial, dado que la misma no ha podido penetrar hondamente en el quehacer político-jurídico de la sociedad venezolana en su conjunto. Tal estado de cosas puede ser observada, principalmente, y en lo que a nosotros respecta, en el diseño constitucional de las diferentes disposiciones, que no permite una persecución de todas las formas de estructuras dinámicas enervantes del correcto desarrollo integral de la persona humana y de la sociedad, sean estas puestas en marcha por cualquiera de los sujetos constitucionalmente establecidos. Pero también y, en general, este estado de cosas es, en alguna medida, puesto en marcha por una sociedad, a la que constitucionalmente no se le exige el deber indeclinable y detallado de involucrarse en el devenir social para prevenir y atacar este tipo de abusos.

En virtud de ello, es ineludible repensar en los elementos necesarios para que la reforma constitucional propuesta tenga una largamente sólida impronta. En suma, debemos no solamente recoger puntualmente y, de manera amplia, lo atinente el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, sino también, atender de forma análoga y prioritaria, a lo menos, los dos temas apuntados. Así, nuestra atención debe fijarse en: (i) el detalle completo y necesario de las disposiciones constitucionales, a modo de no brindar impunidad explícita o implícita, a toda forma de conducta que, racional y razonablemente interpretada, y a modo de acto jurídico, genere un mal social o individual, y (ii) la reconfiguración de la filosofía y práctica del deber ius-constitucional, particularmente respecto a la denominada “sociedad civil”.

2.3. Como influyente contextualizador, tenemos la presencia de avances y retrocesos respecto a la consagración de una amplia responsabilidad de los funcionarios constitucionales en el ejercicio de sus funciones

Los supuestos de responsabilidad de los funcionarios constitucionales, generalmente, ha estado dirigida a los Ministros del Despacho y, en menor medida, al Presidente de la República, aunque tal regulación ha sido suma-

presente artículo: la lucha efectiva y eficaz contra la corrupción. En efecto, su cada vez más necesaria operatividad real, sólo puede ir de la mano de, entre otros constructos teórico-prácticos transdisciplinarios, un coherente, claro y distinto uso funcional del lenguaje que posibilite las múltiples y necesarias herramientas prácticas a ser aplicadas en cada caso concreto, lo que no implica, evidentemente, que estas no puedan ser compartidas en diferentes supuestos.

mente cambiante. Así, ya en la Constitución de 1830 se empezó a consagrar la responsabilidad de todos los funcionarios públicos; en los textos de 1925, 1928 y 1929 sólo era responsable el Presidente de la República; en el de 1909 se establece la responsabilidad de los Consejeros del Gobierno; en el de 1936 que el Procurador General de la República es responsable de igual forma que los Ministros del Despacho y, desde el de 1945, la responsabilidad solidaria del Presidente de la República y los Ministros del Despacho. Según lo anteriormente dicho, tales dicotomías, deben ser incomprensibles para una sociedad democrática.

Empero, más allá de las razones que expliquen una consagración constitucional tan inconsistente, hemos de tener claro que, de la amplia consagración de la responsabilidad de los funcionarios constitucionales, sólo bajo los límites tolerables en una sociedad democrática, dependerá, en una medida apreciable, la puesta en marcha de algunas condiciones necesarias, para emprender una eficiente lucha contra la corrupción. En efecto, cualquier forma de barrera que se anteponga a tal objetivo, abona, indudablemente, a este *status quo* calamitoso. Es así, como conductas que van desde consentir un diseño normativo e interpretativo indulgente y flexible con comportamientos alentadores de la corrupción, el fenómeno de la impunidad, una educación anticorrupción deficitaria, son algunos de los elementos que dibujan un panorama silenciosamente disolvente de la moralidad pública.

Con todo, se trata del ejercicio de todas aquellas funciones que, desde una perspectiva interpretativa y filosóficamente funcional, sean potencialmente causantes de un daño grave a la dinámica del conglomerado social. En este punto, es trascendental subrayar que, la relación entre quehacer social e individual es un todo armónico y mutuamente implicante, dado que, en general, la corrupción se desdobra, en distinta medida, en todas y cada una de las realidades del ser humano o, en otras palabras, si el ser humano es una sola realidad en múltiples facetas, idéntica dependencia debe existir respecto al fenómeno de la corrupción. De lo anterior, se desgaja que, no sólo los funcionarios constitucionales están implicados directamente en este entramado anticorrupción, sino también todos y cada uno de los funcionarios y empleados públicos, conforme al artículo 145 de la vigente Constitución.

2.4. Paulatinamente, se amplía el reconocimiento de los derechos del ciudadano hacia un anclaje no taxativo de los mismos, lo cual interviene como lenguaje constitucional de base en nuestro asunto

El devenir constitucional venezolano, inicia con el reconocimiento de un conjunto reducido y taxativo de derechos como lo son la libertad, igualdad, propiedad y seguridad, a propósito de su papel estelar en la definición de

relaciones entre el Estado, la Sociedad y el Individuo. Un segundo estadio, es el desprendimiento de otra serie de derechos que implican los originariamente reconocidos. Una tercera etapa, está en el reconocimiento individual e interdependiente de una pléyade de derechos constitucionales. Por último, desde la Constitución de 1858, la enumeración de derechos no deberá entenderse como la negación de otros que les correspondan a los individuos y, a partir de la de 1864 que, dicha lista no impide a los Estados acordarles a sus habitantes otros derechos adicionales.

En efecto, a propósito de la consagración de los derechos ciudadanos, es obligante subrayar que su amplitud es generada, exclusivamente por el resguardo a la dignidad humana objetivamente considerada. Con todo, semejante conclusión, es apoyada por la necesidad práctica de propender a la efectividad e interdependencia real de todos y cada uno de los mismos, y donde el sacrificio constitucional de alguno de ellos sea una cuestión de estrictísima necesidad constitucional, y no de capricho del intérprete constitucional con la excusa del principio de apertura. De allí que, para resguardar la objetividad de la dignidad humana que, según nuestra opinión, tiene evidente formulación de cláusula pétrea, es menester que, a modo de línea de investigación, se ahonde en los elementos esenciales que permitan enarbolar verdaderamente tan trascendental carácter.

Empero, este objetivo constitucional de primer orden que, incluso fue avizorado desde el inicio de nuestra historia constitucional, si queremos mantener la coherencia pragmática con la voluntad de nuestro Poder Constituyente Originario, es claro que no solamente debe constituir una línea de investigación. Así, para obtener un avance decidido y concreto en nuestro desarrollo, sus conclusiones deben expresarse en una disposición constitucional que le de adecuación, coherencia y cohesión a un debate que, los diferentes actores sociales deben poner sobre la palestra pública. Este aserto, coadyuvará, a funcionalizar, dentro de la práctica interpretativa, la efectividad e interdependencia real de todos y cada uno de los derechos ciudadanos, dentro de los cuales, debe ocupar un sitial preponderante, como central anticorrupción, el derecho objeto de este estudio.

2.5. Las atribuciones dadas a los funcionarios constitucionales, no han colaborado en la construcción de un clima de transparencia administrativa que encuadre plenamente con el tema propuesto, lo que implica una forzosa reforma constitucional en ese ámbito

Es factible concretar que, hasta ahora las atribuciones dadas a los funcionarios constitucionales, no han de sido plenamente concebidas para permitir la irrestricta publicidad de todas sus actuaciones y remuneraciones, lo cual eliminaría definitivamente, el ostracismo que ha imperado en el ejerci-

cio de ciertas funciones estatales claves, bajo la clásica y muy dañina etiqueta de la razón de Estado. Todo ello, no es una cuestión menor, pues posibilitaría una apertura constitucional hacia una reconfiguración metodológica y sustantiva del Derecho Administrativo que tenga como uno de sus baluartes el principio de transparencia administrativa. Por ello, el cambio constitucional que, como clara consecuencia, se propondrá, lejos de implicar una reforma puntual y desconectada, tiene como propósito propiciar nuevas comprensiones sobre el diseño constitucional venezolano.

Estas atribuciones, que deben ser sometidas a un profundo rediseño y textualización escrita minuciosamente coherente con el mismo, tendrán que ser, por necesidad, fruto de una reforzada comprensión de la teoría de la organización implicada, de suerte que exista una visión de conjunto, consistente con una filosofía constitucional acorde con las prioridades establecidas a lo largo del presente artículo. Idéntica consideración nos merece el requisito más definitorio aun, de prevenir con total firmeza que, a través de posibles subterfugios interpretativos, se atente contra el clima mencionado, con especial referencia al objeto de análisis en estas líneas. Siendo ello así, un ineludible pero titánico esfuerzo con estas características requiere el debate y seguimiento constante de cada uno de los integrantes del todo social, de modo que, sean disposiciones materialmente perfectibles.

De esta manera, un funcionariado constitucional electo bajo esta perspectiva, sin lugar a duda, coadyuvará en el alumbramiento de un clima como el descrito. No en vano, se trata de un viraje en la perspectiva filosófico-constitucional que recree y refuerce la voluntad política implicada en la toma de decisiones que imbuye a todo el sistema hasta sus más mínimos elementos. Empero, tal sistematicidad, para ser realmente funcional, ha de implicar una amplia participación y compromiso público-privado en el cumplimiento de pequeños objetivos prediseñados por el conjunto social, de modo tal que se participe en semejante tarea, en modo diferenciado y directamente proporcional a la experticia y potencial afectación concreto de los diferentes grupos sociales, y que se dirijan a un objetivo preciso de desarrollo humano y social integral.

2.6. Es urgente desarrollar un mecanismo integral según el cual todos los funcionarios y empleados públicos, sin excepción alguna, estén obligados a rendir los más variados informes y cuentas

El acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos es una de las más importantes aristas que, a nuestro modo de ver, posee el cada vez más vital deber de todos los funcionarios y empleados públicos de rendir diversos informes y cuentas. Semejante aserto es cada vez más relevante para la supervivencia de un Estado globalizado,

visto que este matiza crecientemente sus contornos según la teorización clásica. De manera concreta, nuestra travesía constitucional, enseña que estos controles no han resultado plenamente satisfactorios, pues su efectividad debe caracterizarse por la absoluta generalización, cuestión que debe generar, desde un estado de cosas apreciable, la necesaria mejora inmediata de la calidad de vida de los ciudadanos, eventualidad que no se refleja en un diseño constitucional empecinadamente resistente al cambio.

En efecto, el hecho de que los funcionarios y empleados públicos, estén constitucionalmente obligados a rendir los más diversos informes y cuentas, a lo que se debe añadir su minucioso seguimiento, según una estructura de fondo y forma preexistente a los hechos a evaluar, genera un clima que, aunque necesario, no es suficiente para una lucha integral contra la corrupción en sus diversas formas y modalidades. Es preciso, que todos quienes estén incluidos directa o indirectamente en este entramado, internalicen, que la novedosa estructura gnoseológica actual, aperturada con mayor decisión, a raíz de los eventos señalados en la introducción a este trabajo y abierta a complejos y constantes retos requiere, más que nunca, decisiones y soluciones verdaderamente integrales y sin ambages. La creatividad, ponderación y completud, se vuelven una herramienta imprescindible.

Con todo, es determinante tener en cuenta que esta urgencia constitucional, no entraña la creación de un constructo abstracto, sino que, al ser una respuesta directa a la realidad antes referida, se vuelve como un árbol florecido de consecuencias prácticas que fecundan y sanean esa realidad. En ese marco, como los funcionarios y empleados públicos pertenecen a un tejido más amplio, cual es la sociedad entera, las relaciones jurídicas que se traben en la misma, incidirán en el remozamiento de la calidad de vida del ciudadano. Así, es trascendental llamar enérgicamente la atención, en que la calidad de vida del ciudadano como individualidad que forma parte activa de una comunidad, debe ser vista como una integralidad de múltiples facetas, caso contrario, responderemos de forma altamente errónea al principal reto de esa realidad: repensar transdisciplinariamente al ser humano.

2.7. Requerimos el urgente y constante fortalecimiento del papel del Poder Legislativo en el contexto de una incisiva y detallada participación ciudadana que privilegie el uso de las nuevas tecnologías

Jamás debemos perder de vista, en todos y cada uno de los aspectos de la práctica jurídica, la gran y definitoria importancia que tiene el Poder Legislativo en el complejo de cualquier Estado. El invaluable apoyo no sólo de las mayorías constituyentes sino también parlamentarias, determina en gran medida la materialización de una nueva concepción del Derecho Administrativo que, de cara al principio de transparencia, enfoque dentro de su con-

tenido prioritario el verdadero acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos. Sin embargo, en la sociedad del siglo XXI, dicho cometido requiere el sustento de las nuevas tecnologías (TIC), al constatar que en este entramado reside invariablemente la garantía de su eficacia y eficiencia como medio para entender y poner en práctica el principio de dignidad humana.

Así las cosas, la construcción de esta nueva sociedad, no debe significar, en ningún aspecto, la defensa de un entramado social y una sociología originaria de base, que adapte todas y cada una de las instituciones sociales y el conocimiento consecuencial adquirido, a la ideología de un grupo integrante de todo el entramado que, ni es garantía de cohesión coherente, ni goza de amplio prestigio en la mayoría del conjunto. Desde tal género de ideas, se vuelve inaprehensible el fenómeno jurídico, en general, y la lucha contra la corrupción en particular. En consecuencia, esta hipotética plataforma de construcción de nuevo conocimiento, se compondría de un círculo vicioso de dimes y diretes en el que toda nueva herramienta, lejos de coadyuvar a la formación de un conocimiento integral, sólo compendiará un nuevo furor de la novedad.

De allí, estos serían los escollos basilares de una actividad parlamentaria realmente amplia y objetiva. Este panorama, es claramente justificante del fortalecimiento por el cual estamos abogando, según el cual se debe generar una voluntad política férrea, que deslastre la práctica de una técnica legislativa acomodaticia que no penetre en el núcleo duro de situaciones que deben ser correctamente disciplinadas, para coadyuvar efectivamente a su erradicación, en atención a su alto perjuicio social objetivo. Tal es, pues, el esbozo de la narrativa en la que ha de fructificar una muy activa participación ciudadana imprescindible para atravesar correctamente el umbral del siglo XXI, constituyendo esta junto al uso prudente y detalladamente estructurado de las nuevas tecnologías, una mancuerna que, bajo estos parámetros, potencialice el radio de acción de las soluciones diseñadas.

2.8. Dada esta evolución constitucional, se tiene que la imposter-gable renovación del Derecho Administrativo exhibe, en nuestro país, como una de sus piedras angulares, una urgente reforma constitucional que abarque el reposicionamiento y maximización del principio de transparencia administrativa

La imprescindible renovación del Derecho Administrativo, con el objetivo de proponer soluciones atinadas a los nuevos retos de la vida moderna, que eviten su obsolescencia, implica inicialmente que, en un ámbito globalizado se reconfigure en sus más variados estadios y manifestaciones el fenómeno del poder, a fin de aclimatarlo a las múltiples exigencias de respeto

integral a los derechos humanos. Así, para el Derecho Administrativo, lo expresado tiene una trascendencia más que capital, toda vez que su norte fundamental consiste en fungir de factor equilibrante entre el *ius imperium* del Estado, el cual tiene como cometido la concreción del interés general y, en segundo lugar, los variopintos derechos ciudadanos. Es allí donde el núcleo del presente estudio, enmarcado en el principio de transparencia administrativa, tiene su importancia basal.

De esa manera, una nueva reconstrucción fenomenológica del poder, entraña como presupuesto, que frente a una respuesta adecuada a cada uno de los retos que pone frente al estudioso, una realidad en constante y vertiginoso cambio, se reformule su comprensión teórico-práctica. Lo dicho, implica deducir que una integralidad en las soluciones urgidas por esa realidad, sólo puede venir de la mano de un análisis global y objetivo de, en primer lugar, la realidad existente y, en seguida, la enumeración, lo más exhaustiva posible, de los problemas prioritarios que colocan en peligro inminente la dinámica profunda y sin cortapisas de la dignidad humana. En consecuencia, la reconstrucción mencionada al tener más minuciosamente presente el ejercicio cotidiano del poder tanto público como privado, su metalenguaje más adecuado, parecería ser el principio de transparencia administrativa.

Se trata pues, de una herramienta que más que deber ser estudiada a fondo, tiene que ser tomada en serio por todos los actores sociales en su mayor amplitud. Por eso, corresponde al Parlamento un papel muy importante dentro de esta dinámica: afrontar con voluntad política, desde el terreno de la creación normativa, todas las aristas necesarias y contingentes que, no solamente crearán un clima formal o meramente normativo de transparencia administrativa, sino también desarrollarán su adecuado entorno para su praxis social, en modo que, por su continua puesta en práctica, conforme un elemento intrínsecamente cultural. Así, como cultura y desarrollo forman un binomio mutuamente implicante, se hace evidente que el sitio más trascendente de esta comprensión aplicativa del principio de transparencia administrativa es su innegociable integralidad ontológica.

2.9. Una concepción moderna del principio de transparencia administrativa, irá inherentemente de la mano de un uso estratégico y de amplio espectro de las nuevas tecnologías de la información y comunicación

Una moderna configuración constitucional en la materia, no habrá de calar y permanecer en el tiempo, si sólo se toma en cuenta la norma jurídica, sin ningún otro elemento contextualizador. En efecto, el ordenamiento jurídico desde la realidad social en la cual se inserta, debe ser respuesta adecuada a una problemática concreta y a un *status quo* en que esta hallará

adecuada lectura, aun contando con aquellos ámbitos, instituciones y perspectivas sociales disruptoras de esa narrativa, pues los problemas inherentes delimitan implícitamente esa variación. Por ello, desde la necesidad de transparencia administrativa, enfocada en los retos de respeto irrestricto e integral a la dignidad humana, se hace necesario emplear aquellas herramientas de imposible o difícil utilización en el pasado reciente, pero que hoy generan prometedoras perspectivas de profundización humana.

Dentro de estas nuevas herramientas, merece una mención especialísima, las tecnologías de la comunicación y la información. Con todo, esto genera un revolucionario estado de cosas que, obliga a considerar en el terreno teórico-práctico, una nueva principalística que contiene aristas de mayor complejidad en torno a los fenómenos y problemas que otrora se analizaban. De allí, los retos que plantea la sociedad del siglo XXI, en comparación con los que esbozaba la sociedad de siglos anteriores son, sin duda, no solamente de mayor entidad, sino que incluyen dinámicas sociales completamente distintas y, en parte por eso mismo, ponen en tela de juicio, la adecuación de las soluciones dadas hasta ahora. Estas narrativas exigen, su comprensión suficiente y la adaptación de las soluciones a un lenguaje renovado, cuya obsolescencia se revela a una velocidad mayor.

Este lenguaje, cuando menos parcialmente novedoso respecto a la aprehensión de los distintos fenómenos a estudiar, debe rediseñar un bosquejo que, respecto al principio de transparencia administrativa, como parte central de esta nueva principalística, no rehuya a analizar en profundidad y contexto, todos y cada uno de los elementos que, en las diversas situaciones jurídico-políticas implicadas, contribuyan a su robustecimiento. En este entramado, no solamente confluyen componentes sustanciales, sino que los mismos deben ser adecuada y firmemente canalizados por metodologías que configuren efectiva y eficientemente cada uno de los fines planteados. Así, en el aspecto metodológico, para redireccionar todos los sesgos cognitivos implicados en nuestro asunto, las tecnologías de la comunicación y la información están llamadas a aportar un cariz particular.

2.10. La falta de claro tratamiento constitucional de nuestro tema, genera un comportamiento errático en torno a las soluciones que deben ser dadas a las antiguas y nuevas formas de corrupción como enervantes del desarrollo humano y social integral

Por último, debemos señalar que, desde el punto de vista jurídico-constitucional, la forma en que sea disciplinado un asunto tan vital como el que aquí tratamos, prediseñará una cierta comprensión teórico-práctica que, dependiendo de su carácter evolutivo e integral, condicionará de mejor manera, la efectividad y eficiencia de sus planteamientos. Así, al deber integrar

una narrativa efectivamente detallada de análisis y soluciones a los retos que hoy plantea la corrupción político-administrativa, incidirá directamente en la capacidad de los diferentes agentes que, desde los más variados ángulos en que estos deban posicionarse, estén llamados a hacerle frente. En efecto, la necesidad de una capacidad verdaderamente transdisciplinar como la que se hace necesaria, parte de la evidencia de una realidad cuya complejidad debe estar en constante reevaluación para verificar su adaptabilidad funcional.

En el caso que nos ocupa, se evidencia que, la omisión de normar expresamente la obligatoriedad en la publicidad de los sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, como expresión concreta de cara al fortalecimiento del principio de transparencia administrativa, ha supuesto una comprensión teórico-práctica del mismo que todavía se ha quedado ampliamente corta. De hecho, su ineffectividad e ineficiencia, parte de la errónea consideración de que incluso las cláusulas que contribuirían al robustecimiento republicano desde la objetivización de la dignidad humana deben depender, en todos y cada uno de sus extremos, de los diferentes vaivenes e ideologías políticas o politiqueras. En este punto, se hace necesario un intenso entrenamiento transdisciplinar que, estratégicamente diseñado, se dirija al desarrollo dinámico y autónomo de una ciudadanía altamente reflexiva.

Con todo, trazamos una relación directa y mutuamente implicante entre cambios normativos tendentes al desarrollo y formación y ejercicio de la ciudadanía; no en vano, tal identificación, radicalmente concebida, busca romper con la dependencia semiparasitaria de la ciudadanía al poder político, económico o cultural. De allí que, tal dependencia identifica, cuando menos, lo siguiente: (i) Desfocalización y centralización del poder de iniciativa privada en el ámbito público, con particular referencia al diseño, ejecución y evaluación de políticas públicas para el desarrollo, (ii) Subestimación respecto a la necesidad de educación ciudadana intensiva, constante y formal, (iii) Minimización del cumplimiento irrestricto del deber ciudadano en beneficio del todo social. En fin, es en este contexto en que se ha desenvuelto, en su más honda expresión, nuestro problema central.

Por todo lo aludido, nuestra odisea constitucional por aproximación ha implicado insatisfacciones, retrocesos y cómplices insuficiencias.

Siendo ello así, la incontrovertible vertiginosidad de una realidad tan fascinante como retadora y cambiante, coadyuva a poner de relieve que la Venezuela del siglo XXI reclama una profunda renovación del Derecho Administrativo desde una urgente reforma constitucional. Semejante eventualidad debe, entre otras cosas, acoger en toda la amplitud de sus consecuencias, el principio de transparencia administrativa, cuestión que nos permitiría transitar con paso agigantado hacia un mundo globalizado. A

pesar de lo dicho, es necesario afirmar, que todo ello se debe leer en clave metalingüística de construcción y reconfiguración permanente de una conciencia ciudadana capaz de materializar de manera irreversible los cambios propuestos. En consecuencia, esto dibuja un panorama de grandes insatisfacciones en torno a una renovación inexplicablemente aletargada.

Empero, una reforma constitucional estructural, atraviesa grandes escollos, amén de no constituir una empresa sencilla. Estos obstáculos, evidencian que nuestra evolución constitucional se ha enfrentado a perceptibles retrocesos que se desprenden del constate enfrentamiento entre el ejercicio personalista del poder y el ejercicio democrático del mismo. Así las cosas, un entendimiento profundo y sostenido de tal aserto, devendrá en el despliegue de una estrategia unitaria e integral que tenga por objetivo el logro del desarrollo de nuestro país. Sin embargo, tal conflictualismo que pertenece aparentemente a nuestro ADN constitucional, debe ser superado en aras del progreso del tejido social, mediante el empleo de una dinámica ciudadana altamente eficiente, capaz de detectar y poner colectiva y oportunamente en acción, las medidas requeridas para el desarrollo del país.

Aunado a ello, una superación científica y culturalmente seria de tal conflictualismo, ha de exhibir como uno de sus elementos tan paradójicos como determinantes, la configuración de una férrea voluntad política con visos preponderantemente parlamentarios. En ese sentido, y sólo desde tal punto gravitatorio es posible construir una nueva praxis capaz de estructurar una conciencia ciudadana tal que, vistas y analizadas nuestras fortalezas y debilidades ciudadanas, sea posible proponer una estrategia propia para nuestro desarrollo humano y social integral. Desde esta perspectiva, todas y cada una de las cómplices insuficiencias que embeben el diálogo sociopolítico de nuestra historia constitucional, fungen como elementos altamente perturbadores de un sano devenir republicano.

Con todo, a fin de esculpir un panorama lo suficientemente amplio de la cuestión que nos ocupa, huelga descender al análisis de la configuración legal trajinada a lo largo de nuestra historia republicana. Esta tarea, tendrá el propósito de atraer una serie de herramientas útiles para que una vez aisladas, nos sirvan para que, a través de una suerte de hermenéutica histórico-jurídica, sean perfiladas una serie de conclusiones y recomendaciones. En efecto, y en última instancia, todas esas afirmaciones, sin lugar a duda, han de ser aprovechadas en el marco de nuevas premisas de futuros estudios que coadyuven en el replanteamiento y repotenciación de las distintas instituciones y categorías jurídico-administrativas, vista la apreciable cantidad de esfuerzos que, con tal orientación, se realizan desde los sitiales académicos más prestigiosos del orbe.

3. Una consagración legal sustancialmente insuficiente: Especial referencia a la Ley Orgánica de la Administración Pública

Luego de este análisis constitucional de corte evolutivo, es indispensable puntualizar la regulación legal que referente a nuestro asunto ha matizado a la Administración Pública a través del tiempo, por vía de las distintas Leyes Orgánicas de la Administración Pública. Ello tiene por objeto verificar la permeabilidad o influencia que las normas constitucionales anteriormente analizadas *in extenso*, han tenido en las normas jurídicas de rango legal que habrán de revisarse. Desde tal estado de cosas, describiremos el panorama avizorado a propósito del desarrollo alcanzado por esta dinámica jurídico-administrativa y la tarea aún pendiente de renovación y reimpulso de la Ciencia del Derecho Administrativo al calor de los nuevos procesos teórico-prácticos aún en estado embrionario.

3.1. Decreto N° 40 de fecha 30 de diciembre de 1950

Primeramente, mencionaremos como primera normativa que pudiese tener relación con nuestro tema, el Decreto N° 40 de fecha 30 de diciembre de 1950, publicado en Gaceta Oficial N° 23.418 que dictó el Estatuto Orgánico de los Ministerios, el cual debemos precisar que no trae ninguna disposición de interés para nuestra materia visto su tinte y propósitos meramente organicistas, esquema que se repite en las escasas disposiciones fragmentarias previas.

3.2. Ley Orgánica de la Administración Central de 1976

A continuación, examinaremos la Ley Orgánica de la Administración Central publicada en Gaceta Oficial número 1.932 del 28 de diciembre de 1976, la cual presenta varias disposiciones normativas de interés.

Empero, a modo preliminar, es ilustrativo precisar que dicha ley ejecutó parcialmente el Plan de Reforma Administrativa presentado al Gobierno Nacional en 1972 por la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República, la cual fue eliminada por la aprobación de esta Ley y sólo restablecida en 1982. De tal manera, destaca que ya en ese *interin*, se habían adelantado importantes diagnósticos sobre el estado de nuestra Administración Pública, como la Carta de Maracaibo redactada por Fedecámaras en 1980, el Programa de Gobierno del Presidente Luis Herrera Campins y el Manifiesto de Porlamar de la Confederación de Trabajadores de Venezuela en 1981. Es lamentable, con todo, que dichas consideraciones en poco difieran, y aún se empeoren, en nuestro actual *status quo*.

Ahora bien, relativo a los archivos de la Administración Pública Nacional (Capítulo VII de la Sección V: De la Oficina Central de Personal), la ley *in*

comento define que ellos son por naturaleza reservados y para el servicio oficial, de modo que los particulares u otros funcionarios públicos pueden consultarlos con autorización especial y concreta del órgano superior correspondiente (artículo 54). Adicionalmente, no podrá ordenarse la exhibición o inspección general de ninguna dependencia de la Administración Pública Nacional sino mediante los organismos a los que la Ley le atribuya tal función. De tal manera, podrá acordarse judicialmente la copia, exhibición o inspección de determinado documento, expediente, libro o registro, a menos que se esgrima la seguridad u oportunidad para el Estado o el órgano superior respectivo (artículo 55).

Por otro lado, agrega que todo el que presente petición o solicitud ante la Administración Pública Nacional, tiene derecho a la expedición de copia certificada de dicha solicitud, los documentos que la acompañan y la providencia que al efecto hubiese recaído. A pesar de lo anterior, no lo tienen en lo que respecta a los informes, exposiciones y opiniones de los funcionarios u organismos que hayan intervenido en la tramitación del recurso, ni tampoco respecto a los recaudos que la dependencia oficial haya agregado (artículo 58).

3.3. Ley Orgánica de la Administración Central de 1995

Al continuar este transitar, nos percatamos que Ley Orgánica de la Administración Central de fecha 29 de noviembre de 1995, publicada en la Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.025 Extraordinario de fecha 20 de diciembre de 1995. Dicho instrumento jurídico, recepta de forma literal todas las disposiciones legales que acabamos de mencionar, siendo que las razones específicas de semejante situación poseen escasa importancia para el alcance introductorio del presente trabajo.

3.4. Decreto N° 369 de fecha 14 de septiembre de 1999

Seguidamente, tenemos el Decreto N° 369 de fecha 14 de septiembre de 1999, mediante el cual se dictó la Reforma Parcial del Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica de la Administración Central, publicado en la Gaceta Oficial N° 36.850 de fecha 14 de diciembre de 1999. En efecto, el mismo compone un elemento de gran importancia, visto que aporta una inflexión respecto a la muy hermética concepción clásica de la Administración Pública en Venezuela. En esa línea, conjunta, cuando menos, una propensión a una axiologización teórica del sistema jurídico-administrativo.

Así, dentro de las disposiciones fundamentales de la mencionada normativa (Título I), se desprende que son principios de la actividad administrativa la economía, celeridad y simplicidad administrativa, motivo por el cual la simplificación de los trámites administrativos y la supresión de aque-

llos innecesarios será tarea permanente de los órganos de la Administración Pública en el marco de la buena fe entre la Administración Pública y los particulares (artículo 9°). En este camino, dicha actividad debe estar orientada por los principios de objetividad, imparcialidad y transparencia con apego a la racionalidad técnica y jurídica. La transparencia administrativa será para los ciudadanos una garantía de su objetividad e imparcialidad (artículo 10°).

En consecuencia, la Administración Central establecerá un sistema que otorgue a la población una información amplia, oportuna y veraz de sus actividades para un mejor ejercicio de los recursos pertinentes y el reclamo de la responsabilidad del Estado. Por ello, cualquier administrado puede solicitar a los órganos de la Administración Central la información que desee, por los medios legales idóneos (artículo 14°). Para que ello sea posible, deberán mantener actualizadas y a disposición ciudadana, su esquema organizativo, organismos adscritos, guías informativas de procedimientos administrativos, servicios y prestaciones ofrecidas y canalizarán las sugerencias, reclamos y encuestas sobre el funcionamiento de los servicios públicos y el grado de satisfacción con los mismos (artículo 15°).

Como una materialización práctica de lo señalado, en lo concerniente a los documentos oficiales (Título VI), todo ciudadano que presente petición o solicitud ante la Administración Pública Nacional tiene derecho a la expedición de una copia certificada del expediente en que tenga interés o incluso de sus documentos, conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (artículo 79°).

3.5. Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001

Subsiguientemente, la Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, señala lo siguiente:

Vinculado con los principios y bases del funcionamiento y organización de la Administración Pública (Título II), se alude a que el objetivo principal de la Administración Pública es la eficacia de los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Se enfatiza, sobre todo, en su obligación de garantizar a todas las personas el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, acorde al principio de progresividad y sin discriminación (artículo 3). Este punto de vista debe generar que la Administración Pública estará al servicio de los particulares, priorizando los requerimientos de la población y la satisfacción de sus necesidades, para así mejorar continuamente los procedimientos, servicios y prestaciones conforme a las políticas y recursos disponibles (artículo 5).

Referente a las garantías que debe ofrecer la Administración Pública a los particulares, se enfatiza que el desarrollo y organización de su actividad, debe desenvolverse de tal manera que cuando los particulares presenten reclamaciones sin carácter de recursos administrativos sobre el funcionamiento de la Administración Pública, puedan acceder fácilmente a la información actualizada sobre el esquema de organización de sus órganos y entes, guías informativas sobre los procedimientos administrativos, servicios y prestaciones ofertadas (numeral 2 y 3 del artículo 6). De otro lado, los particulares respecto a la Administración Pública tienen derecho a conocer, en cualquier momento, el estado de la tramitación de los procedimientos en los que tengan interés y obtener las copias correspondientes (numeral 1 del artículo 7).

Para mayor abundamiento, todos los funcionarios de la Administración Pública deberán cumplir y hacer cumplir la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, puesto que, de lo contrario, incurren en responsabilidad civil, penal o administrativa por los actos de Poder Público que ordenen o ejecuten en violación o menoscabo de los derechos garantizados por la Norma Suprema y por la Ley, sin que sirva de excusa órdenes superiores (artículo 8). En total consonancia con lo anterior, destaca que las autoridades y funcionarios de la Administración Pública deben rendir las cuentas de los cargos que desempeñen en los términos y condiciones establecidos en la Ley (artículo 11).

Lo anterior, se complementa idealmente con los principios que rigen la actividad de la Administración Pública, los cuales se concentran en la economía, celeridad, simplicidad administrativa, eficacia, objetividad, imparcialidad, honestidad, transparencia, buena fe y confianza en observación de parámetros de racionalidad técnica y jurídica. Semejante elenco, comporta la simplificación de los trámites administrativos como tarea permanente de sus órganos y entes, amén de la supresión de aquellos innecesarios, siempre conforme a la Ley y en apego al uso de las nuevas tecnologías, de modo que deberán tener una página en internet y mecanismos de comunicación electrónica (artículo 12).

Otra serie de principios que merece especial consideración son la simplicidad institucional, transparencia de la estructura organizativa, asignación de competencias, adscripciones administrativas y relaciones interorgánicas, así como la comprensión, acceso, cercanía y participación a los particulares en dicha estructura para resolver sus asuntos, ser auxiliados y recibir la información que requieran por cualquier medio (artículo 22).

En lo atinente a los archivos y registros de la Administración Pública (Título VII) y el derecho de acceso a archivos y registros de la Administración Pública (Capítulo II), se reseña que toda persona tiene el derecho de

acceder a los archivos y registros administrativos, salvo las excepciones establecidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y en la Ley que regule la clasificación de documentos confidenciales o secretos (artículo 155). Así, se desprende el derecho a obtener copias simples o certificadas de los mismos, previo pago o cumplimiento de las formalidades que se hallen legalmente establecidas (artículo 157).

3.6. Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2008

Por otro lado, del examen del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicada en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.890 Extraordinario de fecha 31 de julio de 2008, se concluye que sus disposiciones son en esencia iguales a las acabadas de reseñar, con la diferencia de algunos elementos añadidos o suprimidos y amén de cambios de numeración. Así, en lo sustancial se destaca una ampliación de los principios que rigen la Administración Pública, toda vez que se añadirían los de eficiencia, proporcionalidad, oportunidad, participación, accesibilidad, uniformidad, modernidad, paralelismo de la forma y responsabilidad en el ejercicio de la función pública con sometimiento pleno a la ley y al derecho.

3.7. Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público de 2011¹⁷

Acto seguido, vale la pena mencionar la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, publicada en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela número 39.592 del 12 enero de 2011. Dicha Ley, a propósito de sus disposiciones generales (Título I) y su objeto, finalidades y ámbito de aplicación (Capítulo I) ofrece una definición vectorial de emolumentos que es tanto amplia como ilustrativa. Con todo, en el marco de los límites máximos sobre los emolumentos a los altos funcionarios y altas funcionarias del

¹⁷ Para los propósitos panorámicos del presente estudio, consideramos útil reseñar el contenido de esta ley, aunque mediante la sentencia número 686 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, recaída sobre el expediente 17-0341 en fecha 14 de agosto de 2017 con ponencia del magistrado Juan José Mendoza Jover., declaró su: “NULIDAD ABSOLUTA por razones de inconstitucionalidad”, en razón de que “no puede pasar por alto [la Sala Constitucional] que el texto normativo tantas veces referido cercenó el derecho correspondiente a la recompensa por antigüedad en el servicio prestado por las máximas autoridades, situación por la cual este Máximo Tribunal conforme al criterio establecido en sentencia n.º 518, del 1º de junio de 2000, (caso: Alejandro Romero), fija los efectos del fallo anulatorio *ex tunc*, es decir, hacia el pasado respecto del reconocimiento de este derecho constitucional”.

Poder Público (Capítulo II), establece diversos parámetros según la categoría de funcionario público, siendo que los mismos serían de obligatoria observancia (artículo 7).

Así, el límite máximo de los emolumentos mensuales de los altos funcionarios y altas funcionarias del Poder Público Nacional y de elección popular es de doce salarios mínimos (artículo 8), el del personal de alto nivel y de dirección nacional es de diez salarios mínimos (artículo 9), el de los gobernadores o gobernadoras de los Estados de nueve salarios mínimos (artículo 10), de ocho salarios mínimos es el correspondiente a los altos funcionarios y altas funcionarios del Poder Público Estatal (artículo 11), el de los alcaldes o alcaldesas de siete salarios mínimos (artículo 12) y el de los altos funcionarios y altas funcionarios del Poder Público Municipal es de cinco salarios mínimos (artículo 13). No se trata, pues, de un acceso público a los emolumentos, pero sí de un límite importantísimo.

Referencia muy resaltante merece el control y supervisión del cumplimiento de las regulaciones y límites de los emolumentos, pensiones y jubilaciones de altos funcionarios, altas funcionarias del Poder Público y de elección popular (Capítulo IV). Por eso, la información atinente a los emolumentos, pensiones, jubilaciones y beneficios sociales correspondientes a los cargos de altos funcionarios, altas funcionarias, personal de alto nivel y de dirección del Poder Público y de elección popular, es de naturaleza pública, a menos que excepciones por razones de seguridad y defensa de la Nación se establezcan expresamente por medio de los reglamentos de esa Ley. Anualmente, la memoria y cuenta de cada órgano y ente del estado deberá incorporar esa información (artículo 24).

3.8. Decreto N° 1.424 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública de 2014

Ahora bien, es obligatorio estudiar las disposiciones contenidas en el vigente Decreto N° 1.424, mediante el cual se dicta el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, publicado en Gaceta Oficial Extraordinaria 6.147 de fecha 17 de noviembre de 2014. Siendo ello así, avistamos que las mismas son casi del tenor literal de las anteriormente analizadas, en vista de los muy pocos cambios de trascendencia casi nula que en nada varían el núcleo de la normativa expuesta. Igualmente, un solo cambio merece ser anotado, pues se elimina la simplificación de los trámites administrativos y la supresión de los innecesarios como tarea de los

órganos y entes de la Administración Pública, vista la promulgación de una Ley en la materia¹⁸.

3.9. Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública de 2016

Seguidamente, debemos mencionar que actualmente se encuentra en la Asamblea Nacional un Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública. El mismo, fue presentado por iniciativa del diputado del Estado Aragua por la Mesa de la Unidad Democrática (MUD), José Simón Calzadilla Peraza, y promovido también por la Coalición Proacceso, movimiento nacional en pro del correcto dinamismo de las instituciones públicas. En este contexto, se tiene que su aprobación en Primera Discusión se llevó a cabo en fecha 5 de abril de 2016 con el voto salvado de la bancada del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV), aunque la misma se habría tenido prevista como segundo punto en agenda en la sesión ordinaria del 3 de marzo de ese año a las 10:00a.m.

Empero, advertimos de manera vehemente que el Proyecto de Ley que describiremos, el cual data de febrero de 2016, está todavía sujeto a ser retomado y mejorado en alguna ocasión futura y, con ello, poder incluir los cambios pertinentes, todo ello debido a haber sido objeto de un trámite legislativo abrupta e inexplicablemente paralizado¹⁹. Con todo, se observa:

De sus disposiciones generales (Título I), se desprende que los principios fundamentales en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública son: máxima publicidad en toda la información que posean los órganos sujetos a la Ley, salvo las excepciones legítimas, estrictamente necesarias y expresamente previstas; acceso público y gratuito menos los costos de reproducción; recepción de una completa, inmediata y adecuada respuesta a las peticiones de información; la reserva como excepción motivada por máximo 10 años; transparencia activa por la incorporación constante de formatos de libre acceso sin esperar solicitudes de información y aplicabilidad favorable de las normas de la Ley para privilegiar el ejercicio del derecho constitucional de acceso a la información pública (artículo 2).

Los sujetos de aplicación son los órganos que ejerzan el Poder Público Nacional, Estatal y Municipal; asociaciones, fundaciones, personas jurídicas de derecho privado, organizaciones de sociedad civil, entidades sin persona-

¹⁸ Vid. Decreto N° 1.423 mediante el cual se dictó el Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, publicado en Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 6.149 Extraordinario de fecha 18 de noviembre de 2014.

¹⁹ Ello debido a que, el autor no pudo obtener, pese a las múltiples diligencias, alguna información o explicación sobre su incierto destino.

lidad jurídica y con finalidad pública; organizaciones nacionales o regionales con fines políticos y electorales; personas, órganos y entidades enunciadas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, Ley Contra la Corrupción, Ley de Contrataciones Públicas, Ley Orgánica de Bienes Públicos y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; los Consejos Comunales, Comunas y organizaciones comunitarias con poder decisorio y cualquier organización en la que el Estado participe (artículo 3).

En adición, se considera información pública aquella que emane o esté en posesión de cualquiera de los sujetos a la Ley e incluso de los órganos o entes del sector público, además de la contenida en expedientes, reportes, estudios, actas, resoluciones, oficios, correspondencia, acuerdos, directivas, directrices, circulares, contrataciones públicas, contratos, convenios, instructivos, notas, memorandos, estadísticas, alianzas estratégicas, actas constitutivas o cualquier registro que documente el ejercicio de las facultades o la actividad, sin importar su fuente o fecha de elaboración (artículo 5). Lo dicho se recalca con independencia del formato en que se contenga, pues dicha información podrá reposar en cualquiera de estos: papel, digital, telemático, electrónico o semejante, amén de cualquier otro que pudiese crearse (artículo 6).

Referido a los tipos de información (Título II), se recalca que la información pública es aquella generada, en posesión o administración de los sujetos comprometidos por el ejercicio de sus facultades, atribuciones o en cumplimiento de sus obligaciones, sin que importe su origen, utilización o el medio en el que se contenga, los cuales pueden ser documentos, fotografías, grabaciones, soporte magnético, digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o cualquier medio técnico existente o que pueda surgir (artículo 8).

Por contrapartida, la información personal, confidencial y no sometida a publicidad como parte del derecho a la intimidad personal, es la contenida en datos personales cuya divulgación invada la intimidad y entorno familiar (datos médicos y psicológicos, filiación política, creencias religiosas, orientación sexual, correspondencia y conversaciones telefónicas o mantenidas por cualquier otro medio y la información de los niños, niñas o adolescentes). Con todo, esta sólo puede proporcionarse con el consentimiento escrito y expreso del implicado, pues su uso o divulgación ilegal dará lugar a las acciones legales pertinentes. Sin embargo, este no es un supuesto aplicable a investigaciones sobre violaciones a derechos fundamentales o delitos de lesa humanidad, aunque requiera decisión de un tribunal (artículo 9).

Empero, es trascendental notar que la información personal de los funcionarios públicos de elección popular y aquellos seleccionados o designa-

dos en cargos directivos, de coordinación o responsables de decisión y ejecución de recursos públicos, está sometida a mayor escrutinio. En ese contexto, los datos o informaciones sobre sus ingresos, actividades, relaciones personales, salud, hábitos u otros que normalmente formarían parte de la vida privada, se considerarán de legítimo interés público cuando se relacionen con el ejercicio y la transparencia de su función pública. Por esa razón, toda solicitud de dicha información se realizará por intermedio de una pretensión judicial de acceso a la información de la ley, correspondiendo que el peticionario demuestre el interés público de la misma (artículo 10).

También, se tiene que la información reservada es aquella designada por la Ley por un tiempo determinado, debido a un interés particular que involucre un número determinado o determinable y preciso o precisable de personas (artículo 11). Así, en lo tocante a las excepciones (Título III), se prohíbe el secreto de Estado, además de modo determinante, se consagra la reserva en la divulgación con el fin de evitar causar un mayor daño.

En efecto, será información reservada la relacionada con la Seguridad y Defensa Nacional (planes militares, información de inteligencia y contrainteligencia, ubicación de material bélico), información en el Ámbito Internacional, Potestad de Control del Estado y la Administración de Justicia (para prevenir o detectar comisión de infracciones, combate a la delincuencia, seguridad y defensa de instalaciones policiales y protección de funcionarios y autoridades públicas, traslado de funcionarios o personas riesgoso para su vida o la seguridad ciudadana y documentos, archivos y transcripciones emanadas de otros Estados y Organismos Internacionales en diversas investigaciones), Seguridad Personal o Familiar y Patentes, Derechos de Autor y Secretos Comerciales (artículo 12).

Mención aparte, por su importancia, tiene la prohibición en cabeza de los sujetos obligados por la Ley de invocar alguna de las reservas señaladas, si la información solicitada se refiere a violaciones de derechos humanos o busque prevenirlas o evitarlas (artículo 13).

Finalmente, en resguardo y vigilancia de todo lo establecido, se crea el Consejo para la Transparencia como órgano garante del derecho de acceso a la información pública y, debido a ello, su objeto sería la promoción, verificación, seguimiento, evaluación de la implementación de esa Ley, en adición al proceso sancionatorio por su incumplimiento. Será un órgano adscrito a la Contraloría General de la República. (artículo 15).

De esta breve enumeración, concluimos que estas disposiciones normativas, aunque con certeza perfectibles, contribuyen indudablemente a incentivar la consolidación de una panoplia de novedosos esquemas no solamente normativos, sino también epistémico-culturales. En otras palabras, se acude

a la imperiosa necesidad de configurar decididamente un abordaje integral y estratégico del complejo fenómeno del acceso a la información pública de cara al principio de transparencia y a la sazón de una intrincada historia de raigambre evidentemente caudillesco. Así, como síntesis de los beneficios proyectados, se forja una innegablemente esforzada mutación de la cotidianidad del ejercicio de la ciudadanía, en aras de alumbrar un hasta ahora brumoso e impenetrable camino hacia el desarrollo sustentable de nuestra Venezuela.

En la misma línea, se detalla que en fecha 28 de marzo de 2017, fue consignado el informe final para la Segunda Discusión del Proyecto de Ley bajo análisis. Por ello, el diputado Simón Calzadilla, en su condición de Presidente de la Comisión Mixta encargada, solicitó como punto de urgencia a la plenaria de la Asamblea Nacional, la incorporación como cuarto punto del orden del día de la reunión de esa fecha, el inicio de la segunda discusión del ya mencionado proyecto legal, petición que fue aprobada. Empero, se deja constancia que el antedicho parlamentario requirió, finalmente, el diferimiento del último punto del orden del día correspondiente a la relatada pretensión.

A pesar de lo señalado, es de hacer notar que, si comparamos el Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública, aprobado en primera discusión, con el texto contenido en el informe final presentado en fecha 28 de marzo de 2017, se aprecian los siguientes cambios:

(i) Se incorporó un nuevo artículo respecto al principio de transparencia, según el cual las autoridades y los funcionarios de la Administración del Estado deben dar estricto cumplimiento al principio de transparencia de la función pública, el cual consiste en respetar y cautelar la publicidad de los actos, resoluciones, procedimientos y documentos de la Administración y se fundamenta en facilitar el acceso de cualquier persona a esa información, por intermedio de los medios y procedimientos establecidos en la Ley. (artículo 2).

(ii) Se modificó el artículo 2 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, relacionado con los principios fundamentales en el ejercicio del derecho de acceso a la información pública, en el sentido de añadir lo siguiente: 1- Máxima publicidad en toda la información que posean los órganos sujetos a la Ley, la cual se presume pública, salvo las excepciones expresamente previstas en esa ley; 2- Acceso público y gratuito, pues la información pública pertenece a todas las personas, de tal modo, el Estado y las Instituciones Privadas depositarias de archivos públicos son sus administradores y están obligados a garantizar el acceso a dicha información, el cual será, en principio, gratuito, menos los costos de reproducción, siendo así que

ello se encontrará regulado en la ley; 3- Recepción de una completa, inmediata y adecuada respuesta a las peticiones de información; 4- La reserva como excepción motivada por máximo 10 años; 5- Transparencia activa por la incorporación constante de formatos de libre acceso sin esperar solicitudes de información; 6- Principio de aplicabilidad favorable, toda vez que los jueces y autoridades competentes deben respetar el Derecho Constitucional de Acceso a la Información Pública y aplicar favorablemente las normas de la Ley para privilegiar el ejercicio efectivo del control popular sobre la gestión pública y el derecho del soberano a participar en su gestión y fiscalización; y 7- Control y accesibilidad en la gestión pública, puesto que se debe garantizar el manejo transparente de la información pública al posibilitar la participación de todas las personas en la toma de decisiones de interés general y la rendición de cuentas de las distintas autoridades que ejerzan el poder público (artículo 3).

(iii) Se modificó el artículo 3 de Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, referente a los sujetos de aplicación de la Ley, siendo así, estos serían: 1- Los órganos del Poder Público Nacional en todos sus ámbitos, esto es, Poder Ejecutivo, Legislativo, Judicial, Ciudadano y Electoral, así como el Poder Estatal y Municipal, adicional a cualquier figura que ejerza el Poder Público en los términos de la Constitución y las Leyes; 2- Las Empresas, Sociedades del Estado, Sociedades Anónimas, Sociedades de Economía Mixta, al igual que todas aquellas organizaciones empresariales donde el Estado tenga participación en el capital accionario o en la formación de las decisiones societarias. Los entes privados a los que se les haya entregado la prestación de un servicio público o la explotación del dominio público a través de permiso, licencia, concesión o cualquier otra forma jurídica, lo será únicamente en lo relacionado con dichas gestiones, acciones o actividades a la que se destinen esos recursos. En adición, se incluyen las personas físicas o jurídicas contratadas por el Estado para la prestación de un bien o servicio en lo que respecta al objeto de la contratación; 3- Las organizaciones con fines políticos a nivel nacional y municipal; 4- Las personas, órganos y entidades incluidos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control, la Ley contra la Corrupción, Ley de Contrataciones Públicas, Ley Orgánica de Bienes Públicos y Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público; 5- Las instituciones cuya administración, custodia o conservación esté a cargo del Estado Nacional, los fideicomisos que se constituyeren total o parcialmente con recursos o bienes del Estado Nacional, las corporaciones regionales en las que el Estado Nacional sea parte, el Banco Central de Venezuela y la red de banca pública. En relación con las entidades financieras que se creen con posterioridad a la entrada en vigencia de la ley, en el ámbito del Sector Público, las comisiones mixtas y las entidades binacionales en las que participe la República, siendo

que sus representantes, directores y consejeros deberán garantizar el efectivo ejercicio del derecho que tienen las personas a solicitar y recibir información pública de las mismas; 6- Los Consejos Comunales, las Comunas y todas aquellas organizaciones de carácter comunitario que ostenten atribuciones, competencias y poder de decisión en asuntos y recursos públicos o de interés público, ya sea por delegación de servicios públicos o cualquier fórmula jurídica que los habilite para desarrollar alguna actividad administrativa conforme a la Ley; y 7- En suma, todas las instituciones, órganos y entidades, personas jurídicas estatales de derecho público o privado que tengan, de alguna manera, participación del Estado o de cualquier modo participen en la gestión pública, reciban o administren fondos públicos (artículo 4).

(iv) Se suprimió el artículo 5 y 6 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, atinente a la definición de información pública y al alcance de la Ley.

(v) Se incorporó un nuevo artículo en relación con el acceso a la información, dado que precisa que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información de cualquier órgano de la Administración del Estado, en la forma y condiciones establecidas en esa Ley. En adición, señala que el acceso a la información comprende el derecho de acceso a las informaciones contenidas en actos, resoluciones, actas, expedientes, contratos y acuerdos, amén de toda la información elaborada con presupuesto público, cualquiera sea el formato o soporte que la contenga, salvo las excepciones legales (artículo 6).

(vi) Se modificó el artículo 8 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, en referencia a la información pública, puesto que esta será toda información que generen, posean o administren los sujetos obligados a consecuencia del ejercicio de sus facultades o atribuciones y el cumplimiento de sus obligaciones. Estos documentos, podrán estar en cualquier medio escrito, impreso, sonoro, visual, electrónico, informático u holográfico, fotografías, grabaciones, soporte magnético digital, sonoro, visual, electrónico, informático, holográfico o en cualquier otro elemento técnico existente o que surja con posterioridad (artículo 7).

(vii) Se modificó el artículo 9 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, referido a la información personal, de modo que se considerarán datos personales sensibles y confidenciales, los referentes a datos médicos y psicológicos de las personas, filiación política, creencias religiosas, orientación sexual, orden étnico, si su divulgación afecta el derecho al honor, intimidad personal y familiar y la propia imagen. Adicionalmente, la correspondencia y conversaciones telefónicas o las mantenidas por cualquier otro medio audiovisual o electrónico y la información referente a los niños, niñas y adolescentes.

Este tipo de información no estará sujeta a la publicidad de la Ley, puesto que es parte del derecho a la intimidad personal y no podrá ser proporcionada a terceros sin su consentimiento escrito y expreso. El uso ilegal o divulgación de esta información, comportará las acciones legales pertinentes. Empero, esta reserva no puede invocarse en caso de violaciones a derechos fundamentales de la persona o delitos de lesa humanidad, aunque su acceso requerirá la decisión de un Tribunal (artículo 8).

(viii) Se suprimió el artículo 10 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión sobre la información personal de los funcionarios públicos.

(ix) Se modificó el artículo 11 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión sobre la información reservada, de manera que esta será aquella reservada por esta Ley o la que es reservada por un tiempo determinado mediante habilitación a un funcionario público por razones de interés particular que involucre un número determinado o determinable y preciso o precisable de personas (artículo 9).

(x) Se modificó el artículo 12 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión sobre la información reservada, motivado a que se especifica que las únicas causales de secreto o reserva a raíz de las cuales se podrá denegar total o parcialmente el acceso a la información son: 1- Si la publicidad, comunicación o conocimiento afecta el debido cumplimiento de las funciones del órgano requerido, sobre todo en los siguientes casos: 1.1- Si afecta la prevención, investigación y persecución de un delito o se trata de antecedentes necesarios para defensas jurídicas o judiciales, 1.2- Si se trata de antecedentes o deliberaciones previas a la adopción de una resolución, medida o política, aunque tales fundamentos pueden ser públicos una vez que aquella sea adoptada, 1.3- Si corresponde a un requerimiento de carácter genérico, atinente a un elevado número de actos administrativos o sus antecedentes; 2- Si su publicidad, comunicación o conocimiento afecta los derechos de las personas, sobre todo su seguridad, salud, la esfera de su vida privada y derechos comerciales o económicos; 3- Si su publicidad, comunicación o conocimiento afecta la seguridad de la Nación y, en concreto, la defensa nacional, el mantenimiento del orden o seguridad públicos; 4- Si su publicidad, comunicación o conocimiento afecta el interés nacional, puntualmente referido a la salud pública, relaciones internacionales e intereses económicos o comerciales del país; 5- Si atañe a documentos, datos o informaciones que alguna Ley haya declarado su reserva o secreto, de conformidad con las causales estatuidas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (artículo 10).

(xi) Se modificó el artículo 13 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, de modo que los sujetos obligados por esa Ley no pueden invocar ninguna de las reservas expresamente establecidas, si la información solici-

tada se refiere a violaciones de derechos humanos o busque prevenir o evitar su violación. (artículo 11).

(xii) Se aprobó sin modificaciones el artículo 15 del Proyecto de Ley aprobado en Primera Discusión, respecto a la creación del Consejo para la Transparencia. (artículo 12).

Ahora bien, tras esta breve comparación se destaca que para robustecer el Proyecto de Ley que se estudia, es determinante la novedosa referencia a los siguientes aspectos:

(i) La precisión respecto al deber de estricto cumplimiento del principio de transparencia en la función pública, por parte de las Autoridades y Funcionarios de la Administración, en cuya contextualización se enuncian sus extremos fundamentales de materialización.

(ii) La ampliación de los principios fundamentales del ejercicio del derecho a la información, habida cuenta que se trata, sin más, de uno de los elementos de gran trascendencia a propósito de la comprensión global de esta cada vez más abigarrado panorama, dado que el mismo comporta un sitio estelar dentro de la lucha transdisciplinaria contra la corrupción.

(iii) La precisión y ampliación de todos los sujetos obligados por la Ley, pues en tal circunstancia, es posible determinar con mayor detalle el espectro aplicativo de la Ley, con la consecuente mejora en la efectividad social del citado instrumento normativo.

(iv) La concreción atinente a que toda persona tiene derecho a solicitar y recibir información, cuestión que coadyuva a solidificar su carácter de derecho fundamental al estipular puntuales modalidades de realización.

(v) La claridad concerniente a lo que deberá entenderse como información personal y las consecuencias jurídicas de su manejo inadecuado, lo que comporta el establecimiento de límites expresos en el ejercicio del derecho, toda vez que sanciona la infracción a determinados parámetros objetivos.

(vi) El establecimiento, con carácter exclusivo, de las causales de reserva para denegar total o parcialmente el acceso a la información. Empero, juzgamos necesaria su precisión más detallada, en aras del mejor ejercicio del mencionado derecho, pues su actual amplitud puede causar arbitrariedades de toda clase. Adicionalmente, aclaramos que no juzgamos oportuno que se habilite a un funcionario público para declarar reservada algún tipo de información, así sea por un tiempo determinado, máxime por razones de interés particular que involucren un número determinado o determinable y preciso o precisable de personas, toda vez que su ambigüedad puede causar

lamentables arbitrariedades, siendo así, en una materia tan delicada, preferimos la valoración política del legislador²⁰.

(vii) La especial referencia a que los sujetos obligados por esa Ley no pueden invocar cualquiera de las causales de reserva, expresamente establecidas, en caso que la información solicitada se relacione con violaciones de derechos humanos o busque prevenir o evitar su violación. Con todo, también consideramos adecuado incluir la información que se requiera respecto a toda investigación en la que objetivamente y, lejos de toda duda razonable, a juicio del órgano disidente, se presume la violación de derechos humanos, circunstancia que se concretaría en la ostensible mejora de la comprensión del principio de transparencia en la gestión administrativa.

²⁰ La razón de tal aserto se verifica, en última instancia, en el instituto jurídico-político de la soberanía. Con todo, el artículo 5 de nuestra Carta Magna, precisa que esta reside intransferiblemente en el pueblo, quien la ejerce directamente en la forma prevista en la Constitución y en la Ley, e indirectamente por intermedio del sufragio y los órganos que ejercen el Poder Público. En consecuencia, el Poder Legislativo como el mayor reflejo del devenir democrático del Estado moderno, está ontológicamente llamado a acrecentar la efectividad y eficacia de los presupuestos y mecanismos que permitan la mejor ponderación de los intereses ontológicos, individuales, grupales, sociales y globales en juego. Así, la efectividad y eficacia de una actividad ponderativa de esclarecimiento diferenciado de una problemática social creciente, se ha de analizar en torno a la responsabilidad de los actores sociales implicados en dicho proceso. Dicha responsabilidad, de carácter integral, comporta todos aquellos elementos que consciente o inconscientemente coadyuvan a formar la conciencia ciudadana de la Nación, de modo que, cada uno de los integrantes del todo social conozcan y se comprometan en la ejecutabilidad, concreción, impulso y seguimiento de una estrategia concertada de desarrollo sustentable. Tal entramado de proposiciones y determinaciones teórico-prácticas, se deben hallar ineluctablemente en el tuétano de la cotidianidad del imaginario colectivo, modelador de una nueva idiosincrasia ciudadana y de la motorización estratégica de una gran variedad de iniciativas que, en orden a la formación de una nueva praxis transdisciplinar, cuyo punto focal sea el acercamiento del Poder al ciudadano a través de la modernización del Estado, reposicione y fortalezca el inaplazable e ineludible esfuerzo por la caracterización *prolija* del principio de dignidad humana. Con todo, sólo si se tiene en cuenta la portentosa responsabilidad público-privada que ostentan, *en paridad de condiciones*, tanto los detentadores de alguna cuota de Poder, en cualquiera de sus amplias manifestaciones, como el complejo relacional de individuos implicados en el ejercicio activo y transparente de su propia ciudadanía, el cual se dirige a engranar un efectivo y eficiente mecanismo no sólo para exigir y materializar un abanico creciente de derechos, sino también para incentivar, organizar y sistematizar el cumplimiento estricto, consciente y, en lo posible, no coactivo del cúmulo de deberes ciudadanos y, visto que tal concepción integra una compleja y necesaria dinámica social, se explica la inobjetable centralidad del Poder Legislativo para el progreso democrático, a través de su indeleble vocación dinamizadora del cumplimiento riguroso de las obligaciones del Poder Público, en beneficio de la calidad de vida de la colectividad.

Así las cosas, para finalizar es conveniente anotar que, pese a las ingentes e indudables turbulencias políticas en la discusión y trámite de un novedoso proyecto legislativo, impulsando celosamente desde la Asamblea Nacional en una Comisión Mixta integrada por las Comisiones Permanentes de Contraloría, Finanzas y Poder Popular y Medios, y su abrupta e inexplicable paralización, hacemos votos por su revisión y reimpulso en un futuro cercano. En tal sentido, no albergamos dudas respecto a que este tipo de iniciativas, entendidas en un sentido integral, contribuyen decididamente al desarrollo sustentable de nuestro país.

3.10. Ley de Transparencia y Acceso a la información de Interés Público de 2021

En fin, el 14 de septiembre de 2021, se ingresó a la Asamblea Nacional, el Proyecto de Ley de Transparencia y Acceso a la información de Interés Público, por iniciativa de los diputados Diosdado Cabello Rondón, Pedro Miguel Carreño Escobar y Gloria Mercedes Castillo de Durán, todos del Partido Socialista Unido de Venezuela (PSUV). De tal modo, el mismo se enmarcó en las siete leyes propuestas por la Comisión de Reforma del Sistema Judicial. Así, junto a nuestro proyecto, también tenemos los Proyectos de Ley Orgánica de Reforma del Código Orgánico Procesal Penal, de Ley Orgánica del Código Orgánico Penitenciario, de Ley Orgánica de Amparo y Seguridad Personal, de Reforma de la Ley de Protección de Víctimas y Demás Sujetos Procesales, de Reforma del Código Orgánico de Justicia Militar y de Reforma del Estatuto de Policía e Investigación.

Así, ese mismo día, en sesión extraordinaria, fue aprobado por unanimidad y, en Primera Discusión, el mencionado proyecto. Acto seguido, el 17 de septiembre de 2021, se efectuó su Segunda Discusión, destacando que el proyecto a discutir, según la revisión efectuada por la Comisión Mixta conformada para ello, no tendría ningún cambio sustancial respecto al debatido anteriormente. Con todo, el trámite parlamentario se incluyó como primer punto del orden del día de la sesión convocada para las 11:30 a.m., siendo finalmente, aprobado por unanimidad y, remitido para que el Ejecutivo Nacional le diera el “ejecútese” respectivo y ordenase su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela, motivado a lo cual, su publicación y, consiguiente entrada en vigencia se materializó en el número 6.649 Extraordinario del 20 de septiembre de 2021.

Con todo, es necesario señalar, de forma descriptiva, cada una de sus disposiciones y, posteriormente, realizar un muy breve análisis al respecto. Así, observamos lo siguiente:

En sus disposiciones generales (Capítulo I), delinea el objeto de esta Ley, en el sentido de servir de garantía para ejercer el derecho de acceso a la

información de interés público, ya que esto favorece la participación protagónica del pueblo en el diseño, formulación y seguimiento de la gestión pública y fortalecer el Estado democrático y social de Derecho y de Justicia (artículo 1).

De modo similar, la finalidad de la misma sería ofrecer la garantía al derecho de acceso a la información de interés público, el cual está reconocido por la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los tratados internacionales suscritos y ratificados por la República; así también, coadyuvar a que sean cumplidos los principios constitucionales de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública; en tercera instancia, propender al favorecimiento de la participación protagónica del pueblo en el diseño, formulación y seguimiento de la gestión pública y, finalmente, robustecer el Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia (artículo 2).

En esta línea, establece que las personas naturales, desde una perspectiva de igualdad y no discriminación tienen derecho a acceder a la información de interés público. Ello se materializará, conforme a los valores y principios consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y los tratados, pactos y convenciones relativos a la materia, debidamente suscritos y ratificados por la República. Razón por la cual, a los efectos de garantizar la viabilidad de tal derecho, se entenderá por información de interés público, a todo dato o documento, con independencia de su formato material, que se encuentre bajo el control o que esté archivada bajo la responsabilidad de los sujetos obligados, y que sea necesaria para la participación protagónica del pueblo en el diseño, formulación y seguimiento de la gestión pública (artículo 3).

Por tal motivo, afirma que los órganos y entes del Poder Público Nacional, Estatal y Municipal, así como las organizaciones del Poder Popular cuando actúen en función administrativa o cuando presten un servicio público, se obligan a garantizar el acceso a la información de interés público a todas las personas interesadas, de conformidad con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. A fin de cumplirla cabalmente, deberán adoptar las medidas que garanticen y promuevan la organización, clasificación y manejo de la información de interés público que tengan en su poder. Y, respecto a la metodología de observancia, esta debe enmarcarse en su cooperación en la facilitación de búsqueda y acceso de la antedicha información, siendo así que ese procedimiento ha de ser claro, ordenado y comprensible para los interesados (artículo 4).

Seguidamente, en dicho contexto, se hace necesario recalcar como principio de interpretación o aplicación de esa Ley que, en caso de duda, preva-

lecerá aquella interpretación que garantice mayor efectividad del derecho de acceso a la información de interés público (artículo 5).

En razón de lo mencionado, el ejercicio del derecho de acceso a la información de interés público, refiere a cada uno de los elementos siguientes: (i) El conocimiento de si la información solicitada está a disposición del sujeto obligado al cual se dirige el requerimiento, (ii) Recibir la información que fuese solicitada de forma completa, oportuna y gratuita o exclusivamente con el costo de búsqueda y reproducción, todo esto en el supuesto que la información se encuentre a disposición del sujeto obligado, (iii) Disponer de los recursos administrativos y judiciales efectivos para la tutela de los derechos del interesado (artículo 6).

Del mismo modo, una consideración vectorial de trascendental importancia para la aplicación de esta ley es la que atañe a lo que se debe entender por información disponible. En efecto, se considerará de este modo a la totalidad de la información de interés público que posea alguno de los sujetos obligados, aunque ello no será óbice para desaplicar las excepciones preceptuadas en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley. Por ello, los sujetos obligados podrán, a través de una decisión motivada, exceptuarse de proveer la información solicitada, en caso de que esta pudiese vulnerar los derechos humanos, comprometer la defensa o seguridad integral, generar una amenaza para el normal desarrollo socioeconómico de la República, afectar la salud pública o el orden público (artículo 7).

También, en lo que respecta a los sujetos obligados, estos tienen como deberes: (i) recabar y difundir la información de interés público solicitada, (ii) recibir y tramitar las solicitudes de acceso a la misma, (iii) realizar los trámites internos necesarios para garantizar su acceso, (iv) Realizar el seguimiento y control, relacionada con la correcta tramitación de las solicitudes realizadas, (v) Llevar un registro de las solicitudes incoadas, (vi) Adoptar las medidas necesarias para asegurar una correcta aplicación de la ley descrita (artículo 8).

Ya en lo que se refiere a los requisitos que deben ser cumplidos por el solicitante de la información de interés público, se tiene que estos son: (i) Identidad del solicitante o de la persona que actúe como su representante, atendiendo a sus nombres, apellidos y cédula de identidad, (ii) Información de contacto, a fin de recibir las notificaciones, y la información solicitada, (iii) Descripción suficientemente precisa de la información solicitada, con el propósito de su correcta ubicación, (iv) Motivaciones existentes para solicitar la información.

Adicionalmente, si el sujeto obligado tiene alguna duda acerca del alcance o contenido de la información solicitada, tendrá que contactar al solici-

tante para que sea aclarada la misma Finalmente, la petición deberá ser entregada de la forma más eficiente y, en particular, que entrañe el menor costo para los sujetos obligados (artículo 9).

En lo atinente al tiempo de respuesta, los sujetos obligados lo deberán hacer dentro de los veinte días hábiles contados a partir de la recepción de la petición ajustada a los requisitos exigidos por esta Ley. Sin embargo, si una solicitud requiere de una búsqueda o revisión de un gran número de documentos, una búsqueda en oficinas físicamente separadas de aquella que tramitó originalmente la solicitud o consultas con otros sujetos obligados, respecto a la divulgación de la información, el sujeto obligado tramitante, podrá prorrogar el lapso para respuesta por un período de hasta veinte días hábiles adicionales (artículo 10).

Si nos enfocamos en el contenido concreto de la repuesta dada al solicitante, se precisa que, ante la negativa expresa de aportar la información de interés público, ya sea total o parcialmente, esta decisión deberá estar suficientemente motivada (artículo 11).

En caso de que se omita la respuesta correspondiente, en el lapso establecido, o se niegue expresamente la información solicitada, será procedente el ejercicio de los recursos administrativos establecidos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, así como las acciones pertinentes ante los tribunales con competencia en lo Contencioso Administrativo (artículo 12).

En este contexto, el órgano promotor, defensor y vigilante del derecho de acceso a la información de interés público, será la Defensoría del Pueblo, ello de acuerdo con lo establecido en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la ley (artículo 13).

Por otro lado, se observa que el incumplimiento injustificado de las obligaciones previstas en esta Ley genera responsabilidad disciplinaria, penal, civil y administrativa, de acuerdo con la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y la Ley (artículo 14).

Finalmente, la ley *in comento*, según la disposición final única, ostentará su vigencia a partir de su publicación en la Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela.

4. Análisis general y conclusiones sobre la consagración legislativa

En suma, se avista la materialización de un progresivo abigarramiento de los principios que rigen la actividad administrativa, como un mecanismo que, teóricamente permitiría garantizar mejores y más variadas prestaciones que satisfagan en la forma más adecuada posible las necesidades de los ciu-

dadanos. Por ello, se destaca el principio de transparencia administrativa, objetividad e imparcialidad como garantías ciudadanas que se concretan, en parte, a través de un sistema amplio, veraz y oportuno de información. Todo este complejo, ha de tener por objetivo el dar curso adecuado a las solicitudes ciudadanas y en el derecho de acceso a los documentos, archivos y registros de la Administración Pública, esto en el marco del respeto a la Constitución y las Leyes como obligación de los funcionarios públicos.

No obstante que la normativa legal escudriñada no se ha ocupado de nuestro tema, excepción hecha del artículo 24 la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público, lo cual denota, en nuestro criterio, una *negligencia legislativa* en desarrollar todas las aristas del principio de transparencia administrativa. De este modo, la cuestión implícitamente se hilvana en una nociva comprensión caudillesca de lo público, que obligatoriamente debe superarse. Es, pues, el artículo mencionado, por su importancia, debe tener un ámbito subjetivo de aplicación aún más amplio que englobe la totalidad de los funcionarios y empleados públicos, sirviendo de antesala a la profundización de un derecho humano capital, como lo sería, por sus implicaciones inherentes a la dignidad humana, el que aquí se sustenta.

Respecto al Proyecto de Ley Orgánica de Transparencia, Divulgación y Acceso a la Información Pública de 2016, hemos de apuntar que el mismo tiene *gran trascendencia por su especialidad* en la materia objeto de este estudio. Sin embargo, somos de la opinión que *son inaplazables ciertas modificaciones de fondo*, entre ellas la inclusión expresa del derecho al acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, en concreción del principio de transparencia activa, aunado a una presunción *iuris tantum* sobre el interés público en dicha información, y la inclusión en el ámbito procesal, como mancuerna ideal, del principio, *in dubio pro informationem*, con el propósito de crear las condiciones jurídicas y materiales para una verdadera efectividad del derecho analizado.

Por último, en lo tocante a Ley de Transparencia y Acceso a la Información de Interés Público de 2021, sería muy positiva la revisión de los siguientes aspectos nucleares:

(i) Precisión sobre qué es lo que debe entenderse por “necesariedad” para la participación protagónica del pueblo en el diseño, formulación y seguimiento de la gestión pública, en lo tocante a la definición vectorial de información de interés público, pues al carecer de la misma, se abre la puerta a la tristemente célebre razón de estado, lo cual haría que este derecho dependa de la voluntad del Estado haciéndose, en consecuencia, virtualmente nugatorio.

- (ii) Eliminar la vaguedad respecto a lo que se debe entender por información de interés público disponible.
- (iii) Excepciones para proveer la información de interés público, para que se adecúen a los estándares internacionales de una sociedad democrática.
- (iv) Especificación taxativa de los casos en los cuales el sujeto obligado tramitante de la solicitud, puede consultar en torno a la misma, con otros sujetos obligados.
- (v) Lo que ha de entenderse por decisión suficientemente motivada, en el caso de la negativa a aportar la información de interés público solicitada.
- (vi) La especificación de las acciones que la Defensoría del Pueblo puede llevar a cabo para defender eficaz y eficientemente el derecho objeto de esta ley.
- (vii) La inclusión expresa del derecho al acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos.

En suma, es el caso, que a pesar de que ya contamos con una ley especial respecto al ejercicio del derecho a la información de interés público, tenemos que, como ejemplo significativo, la organización no gubernamental “Espacio Público”, en su informe intitulado “Situación general del derecho al acceso a la información pública 2021”, señala que:

En 2021 realizamos 105 peticiones de información: 61 fueron recibidas en físico, seis en línea, mientras que 38 no fueron aceptadas por motivos injustificados que violentan el derecho... Desde al menos el año 2016 hemos registrado prácticas regulares de opacidad en Venezuela frente al derecho de acceso a la información [...]

La situación del derecho al acceso a la información pública durante 2021 confirma que se mantiene una cultura de opacidad en Venezuela. Incluso, promulgar una ley no es garantía suficiente para el reconocimiento y cumplimiento del derecho y la aplicación de una política transversal de transparencia [...]

Este balance muestra los efectos de la falta de institucionalidad democrática en el país con relación al derecho al acceso a la información. Como consecuencia, la ciudadanía no puede cumplir con su función de contraloría social, en especial en la lucha contra la corrupción. Así mismo, es un obstáculo para el ejercicio informado y efectivo de los derechos económicos y sociales en medio de una crisis humanitaria compleja²¹.

²¹ Informe íntegro disponible en: https://espaciopublico.org/wp-content/uploads/2022/01/AIP_2021.pdf

5. Una “jurisprudencia” que aún no puede empezar: el realce de la clásica razón de estado.

Después de haber emprendido una profunda evaluación constitucional y legal en materia de acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, es menester traer a colación el tratamiento que sobre nuestro asunto ha proferido nuestro Poder Judicial a través de su actividad típica de resolución de conflictos intersubjetivos. Ciertamente, esa indagación tendrá el propósito de sopesar el grado de dinamismo que esta bisagra tan capital y determinante en el derecho moderno le ha imprimido al mismo. Así las cosas, tal como delatamos en la introducción al presente artículo, un factor de ineludible e indudable importancia para configurar, reconfigurar, ralentizar o incluso opacar paradigmáticamente el acontecer práctico del Derecho Administrativo es de por sí, la labor jurisdiccional.

En primer lugar, se aprecia la sentencia de la Sala Política y Administrativa de la Corte Federal y de Casación de fecha 14 de diciembre de 1939²².

Así las cosas, efectuaremos la transcripción parcial de un breve extracto de dicha decisión, pues ello nos permitirá comprender y analizar las pinceladas fundamentales exhibidas en una etapa que, por ser incipiente, no es aún pródiga en pronunciamientos jurisprudenciales, razón por la cual su contenido se determinará en torno a pronunciamientos similares al reseñado, los cuales, aunque pudiesen ser temporalmente pretéritos, conservarán la caracterización indicada. Con todo, se lee lo siguiente:

El hecho de que el Gobernador sometiera el pago de los sueldos de los empleados del Distrito Federal y los gastos de los distintos servicios municipales para el año de 1938 al Presupuesto de 1937, por haber quedado privado del instrumento legal en fuerza de la sentencia dictada por esta Corte el doce de marzo de 1938, declarativa de la nulidad de la Ordenanza de Rentas y Gastos Públicos de los Departamentos Libertador y Vargas, sancionada por el Concejo Municipal del Distrito para el año de 1938, todo esto según lo establece el acusador en su libelo, no constituye, según el criterio de este Alto Tribunal, violación del artículo 70 de la Ley Orgánica del Distrito Federal, porque, ante el conflicto creado por la anulación del Presupuesto que debía regir sus erogaciones en 1938, el Gobernador prefirió someter aquellos actos administrativos al Presupuesto que los había regido en 1937, antes que actuar sin sujeción a ley alguna sobre todo cuando, en el silencio de la Ley Orgánica Municipal, la Ley Orgánica de Hacienda Nacional, no obstante reconocer el principio de anualidad de los presu-

²² Memoria 1949, Tomo 1°, págs. 531 y 532. Consultada en el Resumen de las Decisiones de la Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa de 1940-1951, págs. 138 y 139, editado por el Ministerio de Relaciones Interiores, Caracas, Imprenta Nacional, 1954.

puestos, en su artículo 182 prevé que “si para el 1° de julio no se hubiese sancionado el Presupuesto del año económico que principia ese día, el Presupuesto anterior continuará vigente hasta que el nuevo sea promulgado” (...)

La especie de que el Gobernador, en defecto de la Ordenanza sobre Presupuesto Municipal, ha debido ocurrir al Consejo, según opina el Síndico “para que autorizara una erogación extraordinaria que le permitiera de momento cubrir los gastos de su administración”, no es medio que asuma una pureza jurídica irreprochable, porque si no existía para el Gobernador una norma legal que lo autorizara a efectuar tales erogaciones, tampoco la había para el Concejo en el propio caso sin sujeción a la misma disciplina del Presupuesto; en virtud de lo cual, habiendo una ley contemplativa de igual materia en el régimen administrativo nacional, era sin duda alguna el caso de efectuar una aplicación analógica e esta ley, y, en consecuencia, ante un Presupuesto ya anulado por la Corte en su citado fallo de 1938, lo lógico y lo racional era ajustarse al Presupuesto Municipal que había regido los sueldos y los gastos del año retropróximo.

De lo anterior, avistamos que los inicios de la evolución jurisprudencial de nuestra materia están enmarcados en una *etapa que podríamos denominar de acercamiento tímido y marginal*, cuestión que se corresponde con análogo carácter de las normas constitucionales y legales que le son coetáneas. Así, en el caso que nos ocupa, dada la anulación del Presupuesto Municipal de 1938 por parte de la Corte Federal y de Casación, el Gobernador del Distrito Federal debió someter el pago de sus empleados y los gastos de los diversos servicios municipales al presupuesto aprobado en el año anterior para que, al evitar alguna actuación sin sujeción a la Ley, se garantice la correcta erogación de los sueldos de los empleados públicos conforme la Ley de Presupuesto.

En lo que atañe al tratamiento jurisprudencial posterior, tenemos robustas razones para abducir, que este no habrá de variar en lo sustantivo. Con todo, la tesis del acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos nunca fue de recibo en el periodo que venimos de concretar y, como enseguida demostraremos, tampoco lo será en el posterior. No en vano, el único modo de brindar un giro copernicano a este *status quo*, es a través de una filigrana jurídico-política que determine con amplia y concertada certeza los extremos fundamentales que han de componer nuestro asunto, aunado a la puesta en marcha de una nueva praxis jurídico-política fundamentada en el principio de transparencia, fenómenos que ni separada ni concomitantemente han hecho parte del trajinar público nacional, tanto en materia de doctrina como de jurisprudencia.

De allí que, en primer lugar, tenemos que, como muy tenue acercamiento, la referencia a los sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, se entronca básicamente en las Leyes de Presupuesto correspondientes. Sin embargo, seguidamente germina una nueva etapa de

corte involutivo que propende a resaltar y reivindicar una práctica jurídico-política basada en la científicamente denominada razón de estado como problemática enquistada no solamente en el ámbito doméstico, sino también en una maltrecha e hipnotizante experiencia continental. Así, a modo ejemplificativo, conviene analizar el contenido de la sentencia número 745 de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, recaída sobre el expediente número 09-1003 en fecha 15 de julio de 2010 con ponencia de la magistrada Carmen Zuleta de Merchán, del modo siguiente:

Se trata de una acción de amparo constitucional interpuesta por la negativa de otorgar oportuna y adecuada respuesta a la solicitud formulada por la Asociación Civil Espacio Público en fecha 13 de noviembre de 2008 y ratificada el 10 de febrero de 2009, atinente al salario base y otras erogaciones del Contralor General de la República y del resto del personal bajo su dependencia. Dicha petición, fue negada por la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, motivado a que la información solicitada estaría incluida en el derecho a la intimidad de los funcionarios y excedería el ámbito objetivo de potestades y funciones otorgadas por el sistema jurídico, premisa que según los accionantes no cumpliría con el criterio de adecuación constitucional.

Para la Sala, la acción de amparo constitucional es admisible a tenor de la existencia de un interés constitucional superior al interés particular del accionante. A su vez, este último justifica su ejercicio como vía idónea, por la inexistencia de otra vía ordinaria para la reparación de los derechos invocados como infringidos, aunado a la necesaria publicidad de los recursos que los funcionarios públicos administren, incluyendo los sueldos que devenguen, pues ellos al estar al servicio de los ciudadanos y percibir remuneraciones deducidas del pago de los tributos, han de llevar a cabo una gestión cónsona con los principios de transparencia y rendición de cuentas. Finalmente, argumenta que todo lo anterior al escapar a su esfera privada, permite concluir que la pretensión deducida en sede administrativa no viola el derecho a la intimidad.

Según las premisas invocadas en la sentencia, se encontraría en discusión el derecho a la oportuna y adecuada respuesta *en colisión* con el derecho a la información y el derecho a la intimidad de los funcionarios públicos. De hecho, puntualiza que el verdadero punto álgido del conflicto en ciernes estaría en establecer los límites de los prenombrados derechos.

En referencia al primero de ellos, la obligación de la Administración no es satisfacer la pretensión del Administrado, sino dar respuesta específica, oportuna en tiempo (no inofensiva) o indicar las razones por las que no se resuelve. En razón de ello, su premisa fundamental sería que, aunque *no necesariamente* deba emitirse un pronunciamiento favorable, este si debe ser

motivado o congruente con las circunstancias y la solicitud planteada. Desde esta perspectiva, el Oficio N° 01-04-217 del 13 de febrero de 2009, emanado de la Dirección de Recursos Humanos de la Contraloría General de la República, al indicar que la solicitud realizada comportaba una invasión a la esfera privada de los funcionarios públicos que excede el ámbito objetivo de potestades y facultades otorgadas por el sistema jurídico, proveyó y motivó satisfactoriamente la misma.

Seguidamente, estima indudable que el derecho a la información está legitimado por el principio de transparencia en la gestión pública, establecido expresamente en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela. Aún así, ello no debe ser óbice para olvidar sus *límites externos según el artículo 143 eiusdem*, motivado por la inexistencia de derechos absolutos. En razón de ello, establece con carácter vinculante que en ausencia de ley expresa y para salvaguardar el ejercicio del derecho fundamental a la información, el solicitante de la misma debe necesariamente manifestar, en forma expresa, las razones por las cuales la requiere, amén de argumentar que su magnitud es proporcional a la utilización pretendida.

Adicionalmente, la protección del derecho constitucional a la vida privada es reconocida, en principio, sin distinción alguna en el marco de los derechos de la personalidad. Empero, su dificultad radica en determinar el modo en que puede resultar lesionado o invadir otro derecho. Para enfrentarla, la doctrina constitucional ha acudido a la teoría alemana de las esferas: el centro más cercano al individuo se relaciona con el secreto, la periferia con la individualidad de la persona y entre ambas está una intermedia que atiene a la intimidad como factores al margen de la injerencia de terceros. La mencionada tesis, aunque tiene sus detractores, es la más difundida para explicar la articulación del derecho a la intimidad con el derecho a la información que compete a los funcionarios públicos.

Para más abundamiento, el ámbito laboral del funcionario público no invalida que este pueda ejercer todo un elenco de derechos constitucionales específicos como, por ejemplo, el derecho a la vida privada, intimidad, libertad de expresión, libertad de religión y el libre desarrollo de la personalidad. En esta línea, y sólo que en estos casos habrá de superarse el test de constitucionalidad consistente en la ponderación de dicho ejercicio con criterios de proporcionalidad, adecuación, pertinencia y necesidad. De ello, se deduce con claridad que los datos de ingresos y remuneraciones de un particular forman parte de su intimidad.

En Venezuela, no existe ninguna ley general que obligue a la publicidad de los salarios de los funcionarios del Estado, en general y, del gobierno, en particular, como si sucede en otros países como los Estados Unidos de Norteamérica o Canadá. En nuestro país, sin embargo, la información sobre las

remuneraciones de los funcionarios públicos, se indica de manera global en las partidas presupuestarias que se incluyen dentro de la Ley de Presupuestos o en los Manuales de Cargos y Salarios, pero sin distinción del funcionario concreto al que le corresponde una determinada remuneración, toda vez que tal información pertenecería al ámbito íntimo de cada individuo.

Para mayor ilustración, el carácter reservado de la Declaración del Impuesto sobre la Renta o la Declaración de Bienes que los funcionarios públicos realizan ante la Contraloría General de la República, corroboraría que la información objeto de análisis no es de difusión pública al pertenecer a la esfera privada o de intimidad de los funcionarios públicos. Ello es así, porque incluso en la doctrina norteamericana actual, se sustenta una concepción activa de la privacidad, según la cual se reconoce el control y disposición de cuándo, quién y para qué se accede a la información personal (derecho a controlar la información acerca de sí mismo). En consecuencia, es al funcionario a quien le corresponde decidir discrecionalmente si autoriza el acceso a la información sobre sí mismo.

Con relación al alegado interés público que, de por sí entraña el salario de un funcionario público como título validante a la invasión de su derecho constitucional a la intimidad, la Sala aclara que aun cuando en el caso concreto se invocó el interés de proteger la participación ciudadana en la gestión pública, la parte accionante no acredita la manera en que la información solicitada sería de utilidad para la participación ciudadana en favor de la transparencia de la gestión pública. En otras palabras, observa que no existiría título legítimo para tolerar la invasión en el derecho a la intimidad del Contralor General de la República y el resto de los funcionarios adscritos al órgano contralor. En fin, para la Sala no luce proporcional la magnitud de la información solicitada en contraste con la finalidad perseguida.

Con todo, la Sala concluye que no existió lesión a ningún derecho constitucional de la Asociación Civil Espacio Público, lo cual motiva la improcedencia *in limine litis* de la acción de amparo constitucional interpuesta contra la Contraloría General de la República Bolivariana de Venezuela.

Por otra parte, la sentencia reseñada presenta el voto disidente del Magistrado Pedro Rafael Rondón Haaz, el cual se dirigiría a revelar la falsedad de la premisa según la cual el salario de los funcionarios públicos al ser un dato que, por pertenecer a su intimidad, estaría indefectiblemente protegido constitucionalmente. Así, su naturaleza sería pública y no íntima por el principio de transparencia en el ejercicio de la función pública contenido en el artículo 141 de nuestra Carta Magna. En este orden de ideas, deja sentado que lo solicitado, salvo por obvias razones referidas al caso del Contralor General de la República, no se contrajo a la identidad de los funcionarios con

la consiguiente invasión a su intimidad, sino simplemente a la solicitud de su escala de sueldos.

Adicionalmente, resalta el magistrado disidente que se ha anquilosado una *tendencia mundial* según la cual los datos que pretendía obtener la demandante se han incluido dentro de la información considerada pública. De esa manera, ello constituye un indicador de transparencia y un medio para el ejercicio pleno de la contraloría social protagónica y corresponsable, cuestión que se erige como derecho de los venezolanos en un sistema democrático. Siendo ello así, en Venezuela tenemos a la vanguardia el artículo 25 de la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Estado Bolivariano de Miranda, publicada en Gaceta Estadal número 0244 de fecha 9 de octubre de 2009, situación que converge con regulaciones similares en Canadá, Chile, México y Estados Unidos de América.

Para más abundamiento, destaca la sentencia de la Sala Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de Costa Rica número 2852 de fecha 22 de agosto de 2008, recaída sobre el expediente número 08-010536-0007-CO, en la cual resalta la importancia definitoria del principio de transparencia administrativa para la gestión pública. Así, en razón del carácter trascendental de semejante aserto, la Procuraduría General de la República de la mencionada nación centroamericana habría emitido un pronunciamiento análogo al precitado, al cual añade el documento de la organización Open Society Justice Initiative, en calidad de *amicus curiae* en el caso Defensoría del Pueblo contra Municipalidad de San Lorenzo por Acción de Inconstitucionalidad ante la Corte Suprema de Justicia de Paraguay.

Para terminar, delató que, conforme a los argumentos plasmados, la acción de amparo constitucional ha debido declararse *con lugar*²³.

6. Análisis general y conclusiones sobre las consideraciones “jurisprudenciales”

De esta última y poco estimulante sentencia, tenemos que la información de los sueldos del Contralor General de la República y los funcionarios bajo su dependencia y, en general, de todos los funcionarios públicos no es del dominio público al ser una invasión a la esfera de su intimidad. Así,

²³ La sentencia aquí reseñada, fue sólo la punta de iceberg de otra serie que, con peticiones distintas a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, expuso una pléyade de motivaciones fútiles para negar el derecho a la petición de información pública de manera eficaz y eficiente. (Vid. *Responsabilidad del Poder Judicial en el desmantelamiento del derecho de petición y el acceso a la información pública.* Informe publicado por la organización no gubernamental “Acceso a la Justicia. Observatorio Venezolano de la Justicia” para el año 2017. Disponible en: <https://accesoaljusticia.org/wp-content/uploads/2017/08/informe.pdf>

como conclusión vinculante subraya que el solicitante de una información debe expresar de forma clara las razones del requerimiento, amén de la proporcionalidad entre la magnitud de tal información y la utilización pretendida, elementos no satisfechos en concreto al no haberse acreditado la utilidad de la información solicitada para promover la participación ciudadana y la transparencia de la gestión pública. Es, en consecuencia, que no revela título legítimo para tolerar una invasión del derecho a la intimidad.

Sin embargo, según el voto salvado que hacemos nuestro, resulta absolutamente intolerable que el salario de los funcionarios públicos se considere parte de su derecho a la intimidad y que, a causa de su ejercicio, deba ser constitucionalmente protegido. Desde esta línea, destaca que una premisa semejante contrariaría una tendencia mundial a la consagración de la publicidad de los salarios de los funcionarios públicos como indicador de transparencia y medio para ejercer plenamente una contraloría social protagónica y corresponsable. Con todo, recalca de manera lapidaria que lo solicitado no se dirige a la revelación de la identidad de los funcionarios lo cual, en efecto, comportaría una invasión de su legítimo derecho a la intimidad, sino más bien a la simple solicitud de una escala de sueldos.

De modo analítico, debe fijarse que el argumento nodal de la sentencia analizada padece de una contradicción pragmática fundamental. Así, resulta a las claras que no se percata que cuando el accionante invoca la utilidad pública de la información solicitada para delinear la participación ciudadana en aras de la transparencia de la gestión pública,²⁴ reseña implícitamente una

²⁴ En tal sentido, el jurista alemán Eberhard Schmidt-Aßman profundiza tal afirmación al señalar que: “[...] La información, la audiencia y los esfuerzos por alcanzar acuerdos, son formas de actuar razonables desde una perspectiva político-administrativa que, a menudo, le han sido impuestas al Ejecutivo por la ley. De hecho, nadie discute que la participación de los interesados a través de estos instrumentos supone un estilo de administrar abierto, transparente y conforme así con el Estado de Derecho y la democracia [...] La comunicación a la que nos estamos refiriendo no se agota en la posibilidad de expresar el propio punto de vista en un determinado momento del procedimiento de decisión que se tramita bajo la dirección de la Administración. La insuficiencia de esta concepción estrecha de la participación se demuestra en los procedimientos administrativos complejos porque en ellos no se trata de defender posiciones jurídicas fijas y, como tal, aislables, sino de aclarar estructuras abiertas de intereses [...]”. “[...] Esta idea de contribución a la configuración de la decisión considera mejor las posibilidades de influencia de terceros en aquellos supuestos en los que se trata de concretar, reduciendo la discrecionalidad, los supuestos de hecho previstos en las leyes, como, por ejemplo, en la definición de la política de planeamiento o de los servicios sociales. Esta participación configuradora puede mejorar la legitimidad objetiva-material democrática, ya que contribuye a completar las decisiones que el Parlamento había dejado abiertas. Por otra parte, este tipo de participación puede convertirse en un elemento de legitimidad institucional [...] lo que se aprecia en la participación de los representantes de ciertos intereses afectados en comisiones y con-

modalidad para su ejecución. Siendo, pues, que como la materialización ese principio, requiere una amplia gama de herramientas, es dable afirmar que todos aquellos mecanismos científicos que permitan la eficacia y eficiencia del control de la gestión pública, salvo irracionalidad manifiesta, cuestión que no se observa, ostentan una legalidad y legitimidad jurídica irreprochable. En suma, es antidemocrático sostener, por esa vía, la falta de acreditación de utilidad de la información peticionada.

Como acotación final, vale señalar que, además de lo ya plasmado, nuestro Máximo Tribunal, hasta la fecha del cierre de la presente investigación, no ha emitido sentencia alguna que refiera directamente al tema del mismo, presumiblemente, en primer lugar, porque se juzga inútil incoar una acción con similar objeto y causa y, en segundo lugar, porque ha sido suficientemente larga la historia del mantenimiento del criterio contrario a que le sea aportada al solicitante la información deseada²⁵.

Para concluir el presente epígrafe, creemos inerrantemente notable que, en nuestro país, no ha existido aún jurisprudencia sobre el tema del acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos. Semejante afirmación, se explica en el hecho de que no se puede llamar jurisprudencia a simples aproximaciones timoratas y asistémicas, pese a que, en algún sentido, y de momento, se tenga como base legal el artículo 24 la Ley Orgánica de Emolumentos, Pensiones y Jubilaciones de los Altos Funcionarios y Altas Funcionarias del Poder Público. Por este motivo, esta disposición normativa ha de fungir como factor modulante de pronunciamientos jurisdiccionales específicos, aunque dificultados claramente por un *status quo* reivindicante de una vetusta razón de Estado, responsable del constante irrespeto a los derechos humanos.

En este sentido, necesario es recordar que sólo se puede denominar jurisprudencia, en puridad jurídica, al conjunto de decisiones de los órganos judiciales que resuelven de manera pacífica y reiterada un determinado

sejos. Pudiendo pensarse en una evolución hacia una organización cooperativa respaldada por la legitimidad autónoma de determinados ámbitos de funciones. Sin embargo, la necesidad de que el Estado asegure la legitimidad, que está generalmente garantizada por la ley, debe llevar a que se evite que los procedimientos correspondientes caigan bajo la presión unilateral de los intereses particulares [...]” Vid. SCHMIDT-AËMAN, Eberhard: *La Teoría General del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*. Instituto Nacional de Administración Pública. Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S.A., Madrid, 2003. Capítulo Segundo: *Estado de Derecho y Democracia como opciones constitucionales*. Págs. 120-121.

²⁵ Vid. 21.

asunto jurídico sometido a su consideración²⁶ Siendo ello así, se subraya con meridiana claridad que la senda jurisprudencial del tema que nos ocupa sólo puede fraguarse al calor de una férrea voluntad de todos los Poderes del Estado. Este ejercicio, llevará a configurar todos y cada uno de los presupuestos y condiciones que posibiliten una aprehensión integral del mismo, a fin de mantener un criterio uniformemente sostenido en el tiempo dentro del quehacer jurídico venezolano.

De ello, se desprende que nuestro asunto, debe alumbrar su solución desde un punto de vista marcadamente constitucional, siguiendo el patrón de las nuevas teorías en boga en Alemania, Italia, España y Francia respecto a la renovación y reimpulso de la Ciencia del Derecho Administrativo, aunado a la reiterada la importancia de la labor jurisdiccional para el derecho moderno. De otra manera, conformará un obstáculo de hondo calado, la pervivencia e insistencia en criterios jurisdiccionales que, como los expuestos, sean un factor peligroso e implorante del entramado teórico-práctico que sustenta el Derecho Administrativo Venezolano. Entonces, es imprescindible propender, por todos los medios adecuados, a la adaptación de los desarrollos renovadores del Derecho Administrativo Clásico y, con ello, a la realidad venezolana específica e integralmente considerada.

²⁶ En tal sentido, consideramos que un acercamiento preliminar al tema de la jurisprudencia puede venir de la mano de, por ejemplo, la siguiente fuente: SHIELE M., Carolina: *La jurisprudencia como fuente del derecho: El papel de la jurisprudencia*. Monografía presentada para aprobar el curso tic Fundamentos Teóricos de la Ciencia del Derecho, dictado por el Dr. Profesor Alejandro Veryara Blanco, dentro del Programa de Doctorado en Derecho impartido por la Pontificia Universidad Católica de Chile, en el primer semestre académico del año 2008. Disponible en: <http://www.ubo.cl/icsyc/wp-content/uploads/2011/09/13-Schiele.pdf> . Se trata de un artículo en el que, a fin de cuentas, concluye que la jurisprudencia puede definirse como: "...el conjunto de resoluciones de los tribunales superiores de justicia, que son los llamados a unificar el derecho a través de la dictación de sus sentencias...". Sin embargo, valga sólo anotar brevemente –por no ser parte directa de nuestro asunto– que nos resulta discutible la posibilidad de restringir sólo a los máximos tribunales de justicia la posibilidad de crear jurisprudencia. De ese modo, valga solamente con poner por caso, el supuesto en que, bajo las reglas procedimentales de un cierto sistema jurídico, lo tribunales inferiores declaran definitivamente firme una sentencia dictada por él mismo, que establezca un criterio concreto. Pues bien, si en varias sentencias ocurre lo mismo, sosteniendo idéntico criterio, y sin revocatoria implícita del mismo, mediante escrutinio judicial de otras sentencias dictadas por ese mismo tribunal, hecho por parte de sus tribunales superiores: ¿no es esto jurisprudencia implícita que sirve de guía decisoria a esos mismos tribunales superiores aun sin cita expresa? Y, en todo caso: Cuando se considera establecida una tendencia jurisprudencial que parte del supuesto indicado, ¿acaso esa tendencia jurisprudencial en potencia o implícita, no partió de los tribunales inferiores y, lo único que hacen los superiores es ponerla de relieve, haciéndola utilizable para el foro?

7. Una nueva visión para impulsar la reconstrucción del derecho administrativo venezolano

Para finalizar, debemos disertar, brevemente, sobre las modalidades a través de las cuales, en nuestra opinión, el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos contribuiría, en nuestro país, a transitar la imperiosa y muy retrasada reforma del Derecho Administrativo, con una visión fundamentalmente jurisprudencial, como componente capital para el devenir del Estado. De esta manera, esquematizaremos una serie de premisas, con carácter no taxativo, que han de tomarse en cuenta para que esta agenda reconstructiva cuente con los instrumentos fundamentales para cumplir eficaz y eficientemente su tarea. Con todo, estas nuevas modalidades estructurales relacionadas con el tema que nos compete se manifiestan:

(i) Profundizando la lucha contra todo fenómeno de corrupción al exhibir un efecto espejo que, en una medida nada desdeñable, ha de contribuir junto con otras medidas de corte regenerativo del aspecto ontológico del ser humano en el marco de su dignidad inalienable. Esto hace recalcar e internalizar la importancia que tiene, no sólo para el Estado sino para cada uno de los ciudadanos, la actuación incuestionablemente proba de la Administración Pública. El Derecho Administrativo, forzosamente debería ser entendido como el derecho de la construcción de la conciencia ciudadana, orientada al logro del desarrollo humano no ideologizado que permita, desde un enfoque transdisciplinar, dar una mejor respuesta a las grandes preguntas ontológico-existenciales del ser humano.

(ii) Remodelando el aspecto simbólico que, consciente o inconscientemente, tiene el ciudadano respecto al ejercicio y utilidad del Poder en general, vista la claridad en relación a una larga colección de ingentes aspectos negativos que cortocircuitan los encomiables esfuerzos que distintos sectores sociales han realizado por brindar una convivencia pacífica que permita el desarrollo pleno de los ideales más profundos del ser humano. A la sazón de lo dicho, huelga una urgente reconciliación pragmática del ciudadano, no solamente con el Poder epistémicamente considerado, sino con los detentadores circunstanciales del mismo. En efecto, y de lo contrario, asistiríamos a una insosteniblemente extrema desconfianza mutua, caracterizada por una altísima peligrosidad anulatoria de la dignidad humana, en general, y de la ciudadanía, en particular.

(iii) Contribuyendo a crear una sólida y detallada conciencia ciudadana, circunscrita a la importancia práctica del funcionario y empleado público para el logro, paulatinamente estratégico, del desarrollo sustentable. Por ese camino, tenemos que si por motivaciones varias, concretadas en un manejo hegemónico y autoritario de las relaciones sociales, el funcionario público

venezolano ha sido visto modélicamente como ineficiente, corrupto, sin suficiente espíritu de trabajo y sacrificio, amén de depositario paradigmático de la llamada viveza criolla, se estipula una verdadera urgencia de virar diametralmente este *status quo*. El objetivo fundamental de esta nueva mentalidad es labrar un aliado en la lucha eficaz y eficiente por estándares de desarrollo adecuados a la centralidad del ser humano y su infranqueable dignidad.

(iv) Ejemplificando la necesidad de promover una creatividad científica en el diseño de amplios controles orgánicos y funcionales sobre los funcionarios y empleados públicos como factor ineludible para posicionar el principio de dignidad humana en el núcleo del análisis jurídico mundial. De modo tal, un aspecto fundamental de esos controles es excluir la arbitrariedad administrativa que ampara, dentro del quehacer estatal, terribles violaciones a los derechos más sagrados de la persona. Por ello, al no existir esta suerte de controles o ser desconcertantemente inoperativos, el Poder muta de manera sigilosa, a fin de desequilibrar la posición jurídico-política del ciudadano por la neutralización constante de sus necesidades y reclamos, situación que requiere una revitalización práctica constante del ejercicio de la ciudadanía.

(v) Evidenciando que sólo con una constante inclusión de las más variopintas iniciativas ciudadanas dentro de la gestión pública, mediante crecientes e incuestionables mecanismos de participación establecidos en el ordenamiento jurídico, se puede sustentar sustancial y metodológicamente el equilibrio entre las potestades públicas y los derechos humanos de los ciudadanos. Así, su tarea esencial, estribaría en generar un reajuste cotidiano de nuestra ciencia, capaz de propiciar un diálogo constructivo entre los más diversos actores interesados en el Derecho Administrativo. El núcleo duro de este diálogo, debe ser la preocupación continua y activa por el mejor futuro del ius-administrativismo, que tenga como premisa necesaria y suficiente, la centralidad de la dignidad ser humano como valor, principio y fin estatal de inquebrantable e insustituible protección.

(vi) Reconociendo desde todas y cada una de las esferas del poder, en sentido amplísimo, que una conciencia ciudadana robusta, es el pilar esencial que dinamiza, profundiza y perpetúa este proceso de reforma. Con todo, es menester considerar que este denso y fatigoso proceso, requiere ineludiblemente de herramientas teórico-prácticas con la suficiente elasticidad y lustre, como para soportar los diversos embates transdisciplinares que le sean propuestos desde una realidad crecientemente compleja. Nos referimos a una elasticidad y lustre tal que, en el marco de la permanencia y dinamismo de las instituciones sociales, sepa discernir los elementos que, en las distintas instituciones sociales, promueven, sin lugar a dudas, la dignidad

humana, y cuáles, a tenor de diversos sesgos cognitivos y falacias, la rechazan diciendo promoverla.

(vii) Reduciendo, progresivamente, el conflictualismo social generado por intereses individuales o de grupo, en diametral oposición al bienestar objetivo y experienciado del todo social. Esta reducción progresiva, debe manifestarse gracias a que, potencialmente se pondrá de relieve, el espejismo que representan semejantes luchas de poder, y que es falso el principio según el cual la mayor ganancia para uno, significa, de suyo, la mayor pérdida para otro, siendo lo cierto que individuo y sociedad forman parte de un mismo engranaje de una máquina llamada humanidad, y que, las pérdidas y ganancias de uno, se reflejan cualitativamente, en cualquier componente del otro, provocando una falla sistémica que redundará en su capacidad de acción futura. En fin, sin la ayuda de un accionar renovado, difícilmente será posible el logro del anhelado desarrollo humano y social sustentable.

(viii) Contribuyendo a diseñar modelos instruccionales útiles para repensar y rehacer una dinámica estructural en la que el individuo y la sociedad se impliquen mutuamente. Así, ninguno, por sí mismo, o por razones irracionales, debe prevalecer sobre el otro o, todo lo más, pueda existir una prevalencia alternada, de uno sobre otro, desde que ello sea aconsejado, únicamente, por razones estratégicas para proveer al respeto irrestricto de la dignidad humana objetivamente considerada. De tal manera, el aprendizaje generado socialmente, puede permear significativamente, en los más diversos estratos sociales y, en esa forma, no solamente se categorizarán y funcionalizarán los aprendizajes alcanzados, sino que se generará una alianza estratégica sólida y permanente entre individuo y sociedad, que libre de la infundada sospecha mutua y rehabilite la plenitud de sus potencialidades.

(ix) Haciendo surgir un amplio aerópagos para detectar, en modo dialógico, aquellos ámbitos concretos en que la dignidad humana, objetivamente considerada, está siendo amenazada o está por amenazarse. Consecuencia de ello, ha de posicionarse, sin retardo, la proposición de cursos de acción detalladamente diseñados, para abordar y solucionar integralmente, los problemas detectados. Empero, vista la complejidad del fenómeno humano a abordar, es imprescindible que este conjunto de medidas no detenga allí su accionar, sino que, por lo contrario, concomitante a la detección y proposición, se añada también adecuados métodos y estrategias para la evaluación de la ejecución de las distintas propuestas, en términos de su eficacia y eficiencia para mejorar la calidad de la dignidad humana garantizada, amén del posible rediseño y reimpulso de las propuestas originales.

(x) Incluyendo en el debate todos y cada uno de los discursos disolventes de las narrativas socialmente reflejadas en la tarea de propender al refrescamiento constante y necesario del Derecho Administrativo. Sin

embargo, ello ha de significar simplemente inclusión en el debate, y no acogida, así sea parcial, de las ideas defendidas, puesto que todas y cada una de esas ideas, por más populares que parezcan, deberán pasar por el tamiz de su capacidad de defender la dignidad humana objetivamente considerada, sin mediación de presiones ideológicas de ninguna naturaleza. Así, no tendrá otras herramientas fuera del profuso razonamiento y la búsqueda del cubrimiento, sin sacrificio alguno, de todas y cada una de las necesidades que posibiliten un desarrollo humano y social sustentable. Tal será su manera de acoger o rechazar, total o parcialmente las propuestas esgrimidas.

Todo lo anterior, junto con elementos de profundización y reagrupamiento fenoménico, que habrán de adjuntarse a medida que se identifiquen, relacionen, validen, analicen y reposicionen dificultades teórico-prácticas en la irrefutable exigencia de refrescamiento del modelo clásico del Derecho Administrativo, genera una nueva visión que coadyuvará a impulsar la reconstrucción del Derecho Administrativo Venezolano. Todo este organizado conjunto, compondrá una panoplia funcional de ineluctables consecuencias, esencialmente prácticas que, en lo adelante, deberían ser objeto profuso de investigación científica.

Por fin, debemos aclarar que, si bien es cierto que el acceso público a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos no entraña panacea constitucional alguna, no es menos cierto que, es un embrión sistematizante, que abrirá la puerta a muchas otras acciones que, como intentamos demostrar, tocarán directamente la muy necesitada reforma del Derecho Administrativo Clásico. En este contexto, sólo una visión jurisprudencial, garantizará más probablemente la adecuada y compleja dinamización de un tema que requiere constante y diligente materialización y actualización. Consecuencialmente, también es claro que tal metodología, de ninguna manera, desplegará sus bondades de modo automático, sino que se requiere un compromiso colectivo tal que comprenda que aplicar la verdadera dignidad humana debe trascender cualquier ideología.

Conclusión

De todo lo expuesto, es factible concluir que la inclusión del acceso a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos dentro del catálogo de derechos fundamentales se erige como *una de las encrucijadas más determinantes de la renovación de la ciencia del Derecho Administrativo Venezolano*. Después de todo, vislumbra una fórmula jurídico-política, de carácter expansivo, que propende de forma efectiva y eficiente a reconfigurar, a la luz de un espectro democrático, la tristemente célebre razón de Estado, la cual ha mellado intensamente la cotidianidad del conglomerado social como lo conocemos. Así, el conjunto de nuestros esfuerzos para ilustrar esta nueva

praxis, han de procurar la exaltación, sin ambages, de la dignidad del ser humano.

Como consecuencia directa de lo expuesto, se nos impone recomendar una reforma constitucional específicamente dirigida a la inclusión expresa del derecho de acceso a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos. En este contexto, su trascendencia, por antonomasia, para el contexto histórico y cultural venezolano, aconseja su firme y definitiva inserción no sólo en cualquier texto de rango legal o sublegal, sino en la propia Constitución. Desde allí, retroalimentada desde la cláusula del Estado de Derecho, funcionalizará aquellos pilares fundamentales que han de aclimatar un patrón manifiesto y circunstanciado de desarrollo sustentable a través de la efectividad social de su texto.

Siendo ello así, desde una mera perspectiva descriptiva, este derecho no deberá entenderse como ilimitado, sino que razonablemente convendrá imponerle sólo aquellos *límites tolerables en una sociedad democrática*, según estándares internacionales favorables de *ius cogens* o de derecho blando. Para más abundamiento, tal aserto resulta ampliamente significativo, en atención a que tales restricciones nunca habrán de ser reflejo de una omnicompreensiva Seguridad de Estado o de cualquier criterio genérico de oportunidad. En todo caso, sus excepciones deberán correlacionar casos estrictamente delimitados en todos sus extremos, de modo de no avalar una indudablemente ilícita arbitrariedad administrativa, que perpetúe un pernicioso ostracismo en la gestión pública venezolana.

En síntesis, haciendo gala de la famosa frase atribuida a Louis Brandeis, juez de la Corte Suprema de los Estados Unidos de 1916 a 1939, conforme a la cual la luz del sol es el mejor desinfectante, proponemos el siguiente texto como componente de la reforma constitucional planteada, para ser incluido ya sea en capítulo referente a los derechos civiles o en la sección atinente a la Administración Pública:

El Estado garantiza el acceso público en cualquier circunstancia, modalidad y condición a la escala de sueldos y salarios de los funcionarios y empleados públicos, siempre que se respeten los estándares internacionales objetivos, generalmente aceptados en el concierto de las naciones democráticas.

Queda prohibido que alguna persona investida o no de autoridad fundamente la prohibición para su ejercicio en razones genéricas de seguridad de Estado o cualquier otro criterio de oportunidad inespecífico e inmotivado, sobre todo, si la información solicitada se refiere a presuntas y ampliamente fundadas violaciones de derechos humanos o busque su prevención o pretenda evitar su violación.

El Estado facilita, en todo momento, salvo las excepciones legítimamente establecidas en el ordenamiento jurídico, el ejercicio celer, transparente e integral

de este derecho, sin que pueda servir de excusa órdenes superiores para impedir el debido cumplimiento de cualquiera de estas condiciones.

El Estado reconoce que cualquier modalidad y grado de violación a este derecho, constituye un acto de corrupción indemnizable del órgano o ente administrativo correspondiente, susceptible de ser sancionado a tenor del artículo 25 de esta Constitución.

Parágrafo Primero.- Una Ley Orgánica establecerá las modalidades y condiciones específicas para el ejercicio de este derecho, así como sus límites y garantías conforme a esta Constitución.