

# Acerca del derecho a una buena administración: ¿existe en el orden constitucional venezolano?

José Rafael Belandria García\*

## Sumario

### Introducción

**1. La Administración pública servicial.** *1.1. Origen de la disposición. 1.2. Debate en la Asamblea Nacional Constituyente. 1.3. Propósito de la Administración pública: estar al servicio de los ciudadanos. 1.4. Principios que rigen la actividad de la Administración pública.*

**2. El derecho a una buena administración.** *2.1. Referencias de Derecho Comparado. 2.2. ¿Existe este derecho en el orden constitucional venezolano? 2.3. Mecanismos para configurar en términos autónomos este derecho.*

### Conclusiones

## Introducción

En ordenamientos jurídicos de algunos países de Derecho Continental, se reconoce el concepto de buena Administración, si bien en unos como principio jurídico y en otros como derecho subjetivo. Ello depende de la evolución del

\* **Universidad de Los Andes**, Abogado *Magna Cum Laude*. **Universidad Católica Andrés Bello**, Especialista en Derecho Administrativo. **Universidad Complutense**, Madrid, Reino de España, Diploma de Estudios Avanzados y Doctorando en Derecho Administrativo.

ordenamiento. El hecho de trazar lineamientos para una buena Administración es de por sí evolutivo, es señal de la época actual. Sin embargo, como más adelante se verá, una cosa es un principio jurídico y otra un derecho subjetivo.

Desde esa perspectiva, en los países de la Unión Europea se admite en la actualidad un derecho a una buena Administración, ya que la Carta de Derechos Fundamentales de esa organización así lo prescribe. Ello significa que a nivel de la Unión Europea y los países que la conforman, los ciudadanos pueden invocar el derecho mencionado. Con esa referencia, se constata su existencia, y además, se sabe que figura en países con un sistema jurídico similar al nuestro, que han servido de inspiración en su desarrollo. De allí, que la cuestión estriba en determinar si en Venezuela ese derecho está reconocido en el marco constitucional. Nótese, sin embargo, que el objetivo tiene como ámbito concreto la Constitución.

En efecto, la investigación persigue indagar si a nivel de la Constitución se establece un derecho a una buena Administración, utilizando como parámetro los propios principios de funcionamiento de la Administración pública, y también como referencia comparada la existencia de este derecho en el ámbito europeo. Para conseguir el objetivo descrito, la investigación se estructura en dos partes. En la primera, se hará referencia a la cláusula constitucional de Administración pública servicial, con indicación de su origen y cometidos. En la segunda parte, se traerá a colación la referencia europea, para centrarse de inmediato en el núcleo de la investigación, que es resolver la cuestión sobre si existe o no el derecho en referencia, dentro del catálogo de derechos constitucionales. En último lugar se ofrecerán las conclusiones.

## 1. La Administración pública servicial

Una sección entera dentro del Título del Poder Público es dedicada por la Constitución a la Administración pública (Título IV, Capítulo I). Por primera vez en la historia constitucional venezolana se aborda de forma directa el concepto de Administración pública<sup>1</sup>, y además se hace por separado, explicando su cometido, principios y algunos derechos que tienen los ciudadanos

en la ejecución de su actividad. En tres normas se diseñan las líneas fundamentales de acción del aparato administrativo del Estado. Al encontrarse en el Capítulo de las disposiciones fundamentales del Poder Público, tales normas son aplicables a las administraciones públicas del Poder Ejecutivo nacional, estadal y municipal.

En primer lugar, el artículo 141 establece la importantísima cláusula de Administración pública servicial y los principios de funcionamiento de ésta, al expresar: “La Administración pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho”.

A renglón seguido, está la máxima de creación de los institutos autónomos mediante ley y su control por parte del Estado: “Los institutos autónomos sólo podrán crearse por ley. Tales instituciones, así como los intereses públicos en corporaciones o entidades de cualquier naturaleza, estarán sujetos al control del Estado, en la forma que la ley establezca”.

Por último, en el artículo 143, constan tres enunciados que se resumen en lo siguiente: el derecho a ser informado oportuna y verazmente por la Administración pública sobre el estado de las actuaciones en que los ciudadanos estén directamente interesados y a conocer las resoluciones definitivas que se adopten; el derecho de acceso a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites establecidos en una sociedad democrática; y la prohibición de censura a los funcionarios públicos sobre los asuntos bajo su responsabilidad.

<sup>1</sup> *Vid. Las Constituciones de Venezuela.* Universidad Católica del Táchira, Centro de Estudios Constitucionales e Instituto de Estudios de Administración Local. Madrid: 1985. También lo afirma: Urosa Maggi, Daniela. Régimen Estatutario del funcionario público en la Constitución de 1999, publicado en la obra colectiva titulada: **El régimen jurídico de la función pública en Venezuela. Homenaje a la doctora Hildegard Rondón de Sansó**. Caracas: FUNEDA / Centro de Investigaciones Jurídicas. Tomo I, 2005, p. 14.

Entre estas disposiciones, interesa centrar la atención en el mandato de Administración pública servicial, previsto al comienzo del citado artículo 141 de la Constitución, por lo que a continuación se explicará su origen, debate en la Asamblea Nacional Constituyente, significado y principios que rigen el funcionamiento de la Administración.

### 1.1. *Origen de la disposición*

Se trata de una cláusula de impronta europea, con influencia española y portuguesa. En la elaboración de normas, y entre ellas las constituciones, es normal y hasta frecuente que un país tome ideas de la normativa de otro, y así lo atestigua el Derecho Comparado. Se observa, desde esa perspectiva, que el artículo 103.1 de la Constitución española de 1978<sup>2</sup> comienza con el siguiente enunciado: “La Administración pública sirve con objetividad los intereses generales...”. Asimismo, retrocediendo un poco en el tiempo, el artículo 267.1 de la Constitución portuguesa de 1976<sup>3</sup>, dispone: “La Administración pública tiende a la consecución del interés público...”.

La referencia anterior enseña que la norma portuguesa sobre Administración pública inspiró a la española, y ésta, a su vez, al comentado artículo 141 de la Constitución venezolana. La similitud en la redacción, la vinculación en los conceptos jurídicos e inclusive los vocablos que utilizan, conducen a esa aseveración. Si bien, la disposición patria sustituye el concepto de intereses generales por el de ciudadanos, como fórmula por conseguir claridad. De ese modo, al encontrarse el precedente inmediato del artículo 141 de la Constitución en la norma española, conviene observar qué ha dicho la doctrina de ese país sobre esa disposición. Para ello, se acudirá al autorizado criterio de los profesores Eduardo García de Enterría y Alejandro Nieto, este último en un estudio que es considerado un clásico en la materia, redactado bajo el siguiente título: “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”.

<sup>2</sup> Aprobada por las Cortes en sesiones plenarias del Congreso de los Diputados y del Senado, celebradas el día 31 de octubre de 1978; y ratificada por el pueblo español en referéndum de fecha 6 de diciembre de 1978.

<sup>3</sup> Aprobada por la Asamblea Constituyente el 2 de abril de 1976.

Sostiene el profesor Alejandro Nieto, que la Constitución se ha encargado de “positivizar un principio que resulta completamente obvio en el pensamiento europeo del siglo XX. Hoy nadie se atrevería a afirmar lo contrario o a introducir la más mínima salvedad en esta proposición”. El tenor literal de este precepto —dice igualmente— permite hacer la terminante afirmación de que “allí donde aparecen intereses generales puede y debe intervenir la Administración Pública”<sup>4</sup>. Esta clase de intereses, explica el profesor Eduardo García de Enterría, constituyen un concepto jurídico indeterminado<sup>5</sup>, lo que significa que no permite de entrada una aplicación precisa, determinada e inequívoca, sino que al aplicarse al caso concreto éste desplegará su eficacia, arrojando una “unidad de solución justa”<sup>6</sup>. Para el caso concreto del artículo 103.1 de la Constitución española, ese concepto supone que “la Administración ha de adoptar una actitud servicial, pero no ante cualquier interés, ante cualquier ocurrencia de los gestores, sino precisamente hacia un sector de los intereses con los que puede encontrarse y caracteriza como intereses generales”<sup>7</sup>.

La declaración de que la Administración sirve a los intereses generales<sup>8</sup>, en criterio de Nieto, tiene una enorme relevancia, y es que, en primer lugar, se opone de forma radical a “la apropiación del poder por parte de los burócratas, quienes utilizan el aparato administrativo en beneficio de sus propios intereses”, a la vez rechaza que “la Administración Pública esté al servicio, no ya de un

<sup>4</sup> Nieto, Alejandro. “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, publicado en la obra colectiva: **Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor Eduardo García de Enterría**. Tomo III. Madrid: Civitas, 1991, p. 2225.

<sup>5</sup> García de Enterría, Eduardo. “Una nota sobre el interés general como concepto jurídico indeterminado”. *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 89, enero-marzo 1996, p. 71.

<sup>6</sup> García de Enterría “Una nota sobre el interés general...”, art. cit., p. 83. En su criterio, “La ‘unidad de solución justa’ no quiere decir que haya una sola conducta específica y singular que pueda merecer, entre las infinitas posibles, la calificación de actuación de buena fe, por ejemplo; quiere decir que una conducta o es de buena fe o no es de buena fe, y por ello ha de utilizarse necesariamente, en la expresiva fórmula alemana, una ‘apreciación por juicios disyuntivos’”.

<sup>7</sup> García de Enterría, “Una nota sobre el interés general...”, art. cit., p. 73.

<sup>8</sup> Desde una perspectiva teórica, es interesante observar la explicación que realiza el profesor Alejandro Nieto en torno a los intereses generales como justificación de la

Partido político (lo que parece obvio), sino al del Gobierno y aun del Estado”, ya que a quien en realidad sirve la Administración, es a los intereses generales<sup>9</sup>. Desde esa perspectiva, sostiene Nieto<sup>10</sup>, la Constitución “se decide por una fórmula que otorga a la Administración un papel estabilizador o de garantía de los intereses generales olvidados por el Gobierno”<sup>11</sup>.

### *1.2. Debate en la Asamblea Nacional Constituyente*

En la sesión del 1º de noviembre de 1999, durante la primera discusión al proyecto de Constitución, se abordó en la Asamblea Nacional Constituyente el

actividad administrativa: “En el Derecho francés siempre se ha establecido una conexión directa entre el interés general y el servicio público”, la cual, sin embargo, no llega a la identificación, “puesto que, si bien es cierto que los servicios públicos persiguen siempre intereses generales, no menos cierto es que los intereses generales no son perseguidos siempre a través de un servicio”, de allí que la noción de servicio público sea, por tanto, más estrecha que la de interés general. La falta de coincidencia de estos conceptos, hizo que no llegara a consolidarse la tesis de que el interés general podría servir de criterio de definición del Derecho Administrativo, en sustitución de la tesis en declive del servicio público. Ello, sin embargo, no ha impedido la aparición de una tesis más ambiciosa, que postula lo siguiente: “aunque el interés público no sirva para definir el Derecho Administrativo, vale para determinar el carácter administrativo de las actividades que lo realizan. O lo que es lo mismo: los intereses generales explican y justifican globalmente toda la actividad administrativa” (Nieto, “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, art. cit., p. 2222).

<sup>9</sup> Nieto. “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, art. cit., p. 2226.

<sup>10</sup> Ídem.

<sup>11</sup> Recuerda asimismo el profesor Alejandro Nieto, uno de los peligros que se cierne sobre la propia Administración pública cuando los partidos políticos invaden su campo de acción: “Los Partidos políticos pueden discutir sus puntos de vista, unirse o separarse, formar coaliciones o conjuraciones, sostener o derribar gobiernos, pero en tanto su actividad se mantenga dentro del campo político no son estas maniobras perjudiciales para la vida pública sino completamente naturales y aun saludables. El peligro empieza cuando los partidos rebasan su esfera de acción e invaden la Administración pretendiendo continuar en ella sus técnicas habituales. Esto es muy grave dado que el organismo administrativo precisa de un tratamiento muy distinto que el político y lo que aquí es aceptable, allí puede ser fatal. En ese sentido puede afirmarse que la Administración y la burocracia son una garantía de estabilidad” (Nieto. “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, art. cit., p. 2227).

precepto relativo al propósito y principios de la Administración pública (para ese momento, el artículo 150)<sup>12</sup>. Intervinieron en el debate los siguientes cuatro constituyentes: Leonel Jiménez, Iris Varela, Ricardo Combellás y Allan Brewer-Carías. La discusión se centró en una propuesta del constituyente Jiménez de suprimir la frase “rendición de cuentas”, porque, a su juicio, ya estaba contenida como principio para los cargos de elección popular. Es interesante, en todo caso, que en el transcurso de la discusión, el constituyente Combellás, al tomar la palabra, reconoce ser nada menos que el proponente del precepto.

El primero en intervenir fue el constituyente Jiménez, quien, luego de leer su propuesta para el artículo en referencia, dijo lo siguiente:

La diferencia está en que se suprimió la frase “...rendición de cuentas” por cuanto está contenida como principio para los cargos de elección en el artículo 69 que ya fue aprobado. No hay que olvidar que este artículo se refiere a todos los cargos de la Administración Pública. Es todo.

Luego intervino la constituyente Varela, quien se inclinó por que la disposición permaneciera como estaba, diciendo lo siguiente:

Es para pedir con todo respeto a la Comisión y a la Asamblea que el artículo se apruebe como vino en la propuesta original en el Anteproyecto, incluida la frase “rendición de cuentas” que precisamente es lo que va a marcar la diferencia entre la Administración Pública de la Quinta República y la Administración Pública del Pacto de Punto Fijo [...].

Porque el argumento que acaba de dar el constituyente Leonel Jiménez no puede ser de peso, esta es la primera norma donde prácticamente se establecen los principios de la Administración Pública, porque si al caso vamos, lo que es la honestidad, la participación, la eficacia, la transparencia, todo eso se subsume del contenido del texto constitucional que estamos discutiendo. Pido formalmente que ese principio de la “rendición de cuentas” se introduzca de nuevo en la norma y que se apruebe con la propuesta original como vino de la Comisión.

<sup>12</sup> *Vid. Gaceta Constituyente*, sesión ordinaria de fecha 1º de noviembre de 1999, p. 12.

También quería agregar que lo que está ahí de sobra, dentro de la norma, es “con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho”, con que se diga “con sometimiento pleno a la ley”, es suficiente.

De inmediato tomó la palabra el constituyente Combellás, quien desde una posición técnica argumentó a favor de que permaneciera el principio de “rendición de cuentas”, y al tiempo aprovechó para explicar a su predecesora el sentido e importancia del “Derecho”, y por qué el vocablo tenía que permanecer en la norma. De ese modo, dijo lo siguiente:

Iba a decir lo mismo que la constituyente Iris Varela, pero se me adelantó. Efectivamente, no entiendo la razón por la cual se suprimió “rendición de cuentas”. Fui el proponente de este artículo, que fue muy bien recibido en la Comisión del Poder Ejecutivo, y luego se insertó donde debía ser, en el título del Poder Público.

Insisto, para respaldar el argumento de Iris Varela, creo que no hay ninguna razón para quitar el punto de la rendición de cuentas. Toda la administración, la burocracia del Estado, tiene la obligación de rendirnos cuenta de su actuación, a todos los ciudadanos, más dentro de un principio de democracia participativa y protagónica.

Solicito formalmente se incluya nuevamente este aparte dentro del artículo. También aprovecho para decirle a la constituyente Iris Varela, que lo de la Ley del Derecho tiene su sentido, porque hoy en día dentro de la concepción no positivista, formalista, del Derecho, el derecho no se agota en la Ley; el derecho es un concepto mucho más amplio a la Ley, y por eso se considera conveniente incorporarlo.

Esa es la razón. Gracias.

Por último, intervino el constituyente Allan Brewer-Carías, también para solicitar que la “rendición de cuentas” permaneciera en la norma, expresando lo siguiente:

Para respaldar la inclusión del tema de la rendición de cuentas, ya que considero que este es un concepto que hay que incluirlo.

Con esta intervención se cerró el debate, y frente a ese panorama, se consultó a la Comisión competente si adoptaba las propuestas, a lo que ésta accedió, y de igual modo, se consultó a la constituyente Varela si retiraba la parte que no fue acogida, a lo cual también asintió. No se trató de una discusión extensa, menos aún si se toma en consideración la abundancia y riqueza jurídica de los conceptos que la norma tiene. Tampoco se abordó la importantísima cláusula de Administración pública al servicio de los ciudadanos, lo que ofrece una idea de que en ese momento histórico existía un acuerdo general en torno a la misma. Más bien los constituyentes abogaron porque el principio de rendición de cuentas permaneciera en la norma, frente a la pretensión de uno de ellos de eliminarlo. Al votar finalmente la disposición, ésta resultó aprobada, pasando a ocupar el artículo 141 en la versión definitiva de la Constitución. Sabiendo el origen español del precepto, es presumible que su proponente (el constituyente Combellas afirma haberlo sido) haya extraído la idea del ordenamiento jurídico de ese país.

### *1.3. Propósito de la Administración pública: estar al servicio de los ciudadanos*

Por imperativo constitucional la Administración pública está al servicio de los ciudadanos, pero ¿qué significa esa expresión? ¿Cuál es el alcance de ese mandato? En primer lugar, implica que la causa de la Administración pública son los ciudadanos. Son éstos quienes justifican su existencia y actividad. Hay que recordar que la Administración pública no es un fin en sí misma, sino un medio para servir a los ciudadanos, y sobre todo satisfacer sus necesidades. (Entre paréntesis, cabe señalar, que al ser el Derecho Administrativo la ciencia que estudia la organización y funcionamiento de las administraciones públicas y sus relaciones jurídicas con los ciudadanos, a fin de garantizar sus derechos y libertades, es necesario considerar la necesidad, como sostiene José Ignacio Hernández, de replantear esta disciplina a partir de la centralidad de los ciudadanos)<sup>13</sup>. En segundo lugar, en línea con lo establecido en el artículo 145

<sup>13</sup> Hernández, José Ignacio. “Cien años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela”, publicado en la obra colectiva titulada: **100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009**. Caracas: FUNEDA, 2011, p. XXXI.

de la Constitución, los funcionarios de la Administración pública están también al servicio de los ciudadanos, y no de parcialidad alguna, menos aún de una parcialidad política (se entiende que los funcionarios que ocupan altos cargos directivos en la Administración pública tienen conexiones políticas, si bien deben ser los primeros en estar al servicio de los ciudadanos).

Al tratarse de una norma constitucional, de acuerdo con el artículo 7 de ese mismo Texto, ella vincula a los órganos de todos los poderes públicos, en especial a los legislativos y ejecutivos. Los primeros, al momento de dictar la ley en desarrollo de la Constitución, están obligados a atender a este mandato y plasmarlo en la normativa. A modo de ejemplo, se pueden citar los artículos 5 de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (LOAP)<sup>14</sup>, y 35 de la *Ley de Simplificación de Trámites Administrativos* (LSTA)<sup>15</sup>, los cuales evidencian que los funcionarios de la Administración pública están al servicio de los ciudadanos (en realidad ambas leyes obedecen a la técnica de la legislación delegada —de allí que su nombre sea también más largo—, que teniendo carácter excepcional, ha sido bastante usada en los últimos años).

Por otro lado, está la vinculación de los órganos ejecutivos, y es aquí cuando debe desplegar toda su eficacia la cláusula de Administración servicial. Desde esa óptica, la actividad administrativa debe ser diseñada, ejecutada y evaluada en función de los ciudadanos. Es necesario que atienda en todo momento al

<sup>14</sup> “**Artículo 5.** La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y a la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social. La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten”, de la *Ley Orgánica de la Administración Pública* (LOAP), publicada en la *Gaceta Oficial* de la República, núm. 5.890 Extraordinaria, de fecha 31 de julio de 2008.

<sup>15</sup> “**Artículo 35.** La funcionaria o funcionario público es, ante todo, un servidor público y como tal su actividad debe estar dirigida a servir eficientemente a las personas procurando la plena satisfacción del interés colectivo”, de la *Ley de Simplificación de Trámites Administrativos* (LSTA), publicada en la *Gaceta Oficial* de la República, núm. 5.891 Extraordinaria, de fecha 31 de julio de 2008.

interés general, que es el interés de los ciudadanos. En la práctica son numerosas las manifestaciones que ello tiene, pudiendo mencionarse las siguientes: organización eficiente y transparente, que en su actuación respete los cauces procedimentales y motive sus decisiones, para intentar alcanzar siempre la mejor decisión posible; respeto e incremento de los derechos y libertades, sobre todo los de índole administrativa; respuesta oportuna y adecuada a las peticiones; trato respetuoso, pronto y cordial, por parte de funcionarios capacitados, que actúen en el marco de la legalidad y ética administrativa; y en general toda forma destinada a atender con esmero a los ciudadanos.

Desde el lado opuesto, hay que advertir que, en ocasiones, los funcionarios de la Administración pública incurren en malas prácticas en perjuicio de los ciudadanos. Una muestra de ello son las tardanzas o desatenciones, la deficiencia en la prestación de servicios públicos y la presunta corrupción en la solución de ciertos asuntos. Ello da lugar precisamente a la noción contraria, que es la mala administración. Erradicar esos procederes indeseados es deber de la Administración pública, y una fórmula adecuada consiste en la formación técnica, ética y profesional de los funcionarios a su servicio.

#### *1.4. Principios que rigen la actividad de la Administración pública*

El vocablo “principios” tiene varias acepciones, si bien en el ámbito jurídico suele atenderse a la siguiente: “Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta”<sup>16</sup>. Buena parte de la doctrina exige, para que los principios puedan ser considerados como fuente del Derecho, que hayan sido positivizados, o al menos posean reconocimiento jurisprudencial. En el ámbito de la Administración pública venezolana, en lo relativo a los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, esa exigencia ha sido superada por la propia Constitución, conforme al citado artículo 141.

<sup>16</sup> *Enciclopedia Jurídica OPUS*, Tomo VI, p. 556.

Debido a que se trata de principios de jerarquía constitucional, es preciso advertir, en palabras de Margarita Beladiez Rojo, que éstos se benefician del rango de la norma que los contiene<sup>17</sup>, por lo que serían, inclusive, de preferente aplicación a los principios establecidos en la ley. De ese modo, el complejo funcionamiento de la Administración pública no sólo obedece a una serie de competencias establecidas en instrumentos normativos, comenzando por la Constitución, siguiendo con las leyes, hasta llegar a los reglamentos, decretos y demás actos de rango sublegal, sino también se debe a un conjunto de principios.

La forma como se articulan las normas de principios y las normas competenciales es algo importante, y merece atención. Para Luis Martín Rebollo, los principios son útiles para “ordenar las normas, para sistematizarlas, para estructurarlas”<sup>18</sup>. Lo explica con el siguiente ejemplo: “no es solo que una suma de ladrillos no forman una pared, sino para que esa suma de ladrillos conformen una pared hace falta que se pongan de una determinada manera y, además, que haya una argamasa que los una y sostenga”<sup>19</sup>. De allí, que a los principios corresponde ordenar el funcionamiento de la Administración pública, que ésta sea racional en su actividad, que obre siempre en la satisfacción de los intereses generales. Los principios constitucionales en referencia han sido por demás desarrollados en la Ley, como consta en el Título II de la LOAP y en disposiciones de la LSTA.

Importa explicar ahora, así sea de forma breve, el significado de los principios en referencia, previstos en el artículo 141 de la Constitución. Así, el principio de honestidad supone que la Administración debe ser recta, decente, honrada y decorosa al momento de ejecutar su actividad. El principio de participación implica que la Administración debe desarrollar su actividad escuchando a los ciudadanos y permitiendo que éstos intervengan en la toma de decisiones, cuando la propia Constitución o la ley así lo autoricen<sup>20</sup>. El prin-

<sup>17</sup> Beladiez Rojo, Margarita. **Los principios jurídicos**. 2<sup>a</sup>, Madrid: Civitas, 2010, p. 150.

<sup>18</sup> Martín Rebollo, Luis. “Sobre los principios generales del Derecho: una reflexión moderadamente crítica”, publicado en la obra colectiva titulada: **Los principios jurídicos del Derecho Administrativo**. La Ley. Madrid, 2010, p. 1514.

<sup>19</sup> Idem.

cipio de celeridad indica que la Administración debe actuar con prontitud, rapidez o velocidad, de forma que no haga perder tiempo a los ciudadanos. Los principios de eficacia y eficiencia aluden a la capacidad para conseguir un efecto deseado, sólo que el primero se predica respecto de las cosas, en tanto que el segundo se refiere a las personas. El principio de transparencia quiere decir que la Administración debe ser translúcida en su actividad, es decir, debe ser clara y dejarse ver, siendo ello de gran importancia en materia presupuestaria y financiera, respecto de los gastos e ingresos públicos. El principio de rendición de cuentas supone que la Administración y, en particular, los funcionarios que la dirigen, deben explicar a los ciudadanos el trabajo que han realizado y la forma como han gastado el dinero público. Por último, el principio de responsabilidad implica que la Administración debe hacer frente por los daños que sean imputables a su actividad, tanto desde el punto de vista administrativo como patrimonial.

## 2. El derecho a una buena Administración

En las relaciones entre los ciudadanos y la Administración pública se reconocen una serie de derechos y deberes (véase el Título III de la Constitución). En ese contexto, es de interés la categoría de los derechos públicos subjetivos, de cuyo significado se encarga la teoría de los derechos y libertades. Sostiene Luis María Diez-Picazo, que se trata “de aquellos derechos que los particulares ostentan frente al Estado o, con mayor precisión, frente a cualesquiera poderes públicos”. En un sentido más técnico, advierte este mismo autor, “no son todos los derechos oponibles a los poderes públicos, sino tan sólo aquéllos que están sometidos al derecho administrativo; es decir, quedan fuera los derechos subjetivos que surgen frente a la Administración cuando ésta actúa con sujeción al derecho privado (civil, mercantil, laboral)”<sup>21</sup>.

<sup>20</sup> Un ejemplo de ello se encuentra en el artículo 70 de la Constitución, que alude, en lo político: al referendo, la consulta popular, la revocatoria del mandato, el cabildo abierto y la asamblea de ciudadanos; en lo social y económico: las instancias de atención ciudadana, la autogestión, la cogestión, las cooperativas, las cajas de ahorro, y la empresa comunitaria.

<sup>21</sup> Diez-Picazo, Luis María. **Sistema de Derechos Fundamentales**. 3<sup>a</sup>, Navarra: Thomson / Civitas. 2008, p. 41.

Con fundamento en lo anterior, cabe decir que determinados derechos previstos en la Constitución, como son el de petición (artículo 51), a participar libremente en asuntos públicos (artículo 62), a la protección de la salud (artículo 83), a la seguridad social (artículo 86), a la educación (artículo 102), entre otros, son definitivamente derechos públicos subjetivos, debido a que los ostentan los particulares frente a la Administración pública y están sometidos al Derecho Administrativo. Cabe ir ahora un poco más allá y preguntarse, sin embargo, lo siguiente: ¿Tienen derecho los ciudadanos a tener una buena Administración pública? Es decir, ¿tienen derecho los ciudadanos a una Administración pública eficiente, transparente, responsable, honesta y participativa? A responder esta interrogante se dedica esta segunda parte de la investigación.

Un derecho de esa naturaleza tiene una importancia que se refleja en la esfera de los ciudadanos, la propia Administración pública y los órganos jurisdiccionales. Los primeros pueden exigir que la actividad administrativa se diseñe, ejecute y evalúe en función de sus intereses y necesidades (nótese que ya no sólo es un deber de aquellos hacerlo así, sino que éstos además lo pueden exigir), y también que sus planes sean sistémicos, que conciban a esa actividad como piezas que forman parte de un mismo aparato. Por otra parte, la Administración pública tiene el deber de ejecutar su actividad con estricto apego a la ley y Derecho, respetando los derechos y libertades, y teniendo siempre presente que se debe a los ciudadanos. Por último, los órganos jurisdiccionales pueden utilizar este derecho como parámetro para controlar los fines de la actividad administrativa, elemento de gran importancia para mantener estándares y que ésta se desarrolle de la forma mejor posible.

## 2.1. *Referencias de Derecho Comparado*

Al menos desde comienzos del nuevo milenio se viene hablando en países de Derecho Continental de un derecho a una buena administración. Algunos países de la Unión Europea y la propia organización<sup>22</sup> son un ejemplo de ello. Se

<sup>22</sup> En la actualidad está conformada por los veintisiete Estados siguientes: Alemania, Austria, Bélgica, Bulgaria, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia,

trata de un derecho que engloba a otros derechos, garantías o principios que de una u otra forma están previstos en los respectivos ordenamientos jurídicos de los países miembros y cuyo objetivo consiste en asegurar un mejor trato, más digno y respetuoso, para los ciudadanos en sus relaciones con la Administración pública. Lo interesante y novedoso es la agrupación de todos ellos en una sola disposición, bajo la forma de un derecho público subjetivo y más llamativo aún, la denominación que se le ha dado.

El artículo 41 de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea<sup>23</sup>, la cual recoge y convalida los derechos reconocidos por las tradiciones constitucionales, tratados internacionales y la jurisprudencia de los Tribunales Europeos con competencia en materia de derechos humanos<sup>24</sup>, establece lo siguiente:

#### Artículo 41. Derecho a una buena administración

1. Toda persona tiene derecho a que las instituciones y órganos de la Unión traten sus asuntos imparcial y equitativamente y dentro de un plazo razonable.

---

Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido, República Checa, Rumania y Suecia.

<sup>23</sup> Fue dictada en Niza el día 7 de diciembre de 2000. Para esa época mucho se discutía acerca de su valor jurídico, ya que en un comienzo representaba sólo un compromiso político. No obstante, el Tratado de Lisboa vino a dar fuerza vinculante a la Carta, al incorporar en su artículo 6.1 una cláusula de reconocimiento a los derechos, libertades y principios que ella establece. Así, la discusión pasó de girar en torno a la eficacia de la Carta, para centrarse en la fecha en la que se produciría su entrada en vigencia, al estar supeditada al Tratado de Lisboa. En todo caso, esta discusión fue saldada a favor de los derechos y libertades, al producirse la entrada en vigencia del Tratado de Lisboa el día 1º de diciembre de 2009, una vez que la República Checa depositó en Roma el correspondiente instrumento de ratificación.

<sup>24</sup> Debe citarse al respecto al Tribunal de Justicia de la Unión Europea, con sede en Luxemburgo y al Tribunal Europeo de Derechos Humanos, con sede en Estrasburgo. El primero es un órgano de justicia de la Unión Europea, en tanto que el segundo forma parte del sistema del Consejo de Europa. Aun cuando ejercen un ámbito material de competencias muy similar —el segundo es un tribunal especializado en derechos humanos—, el ámbito territorial no siempre es el mismo, ya que el Consejo de Europa está integrado por un número más elevado de países que la Unión Europea: cuarenta y siete de aquél, frente a veintisiete de ésta.

2. Este derecho incluye en particular:

- el derecho de toda persona a ser oída antes de que se tome en contra suya una medida individual que le afecte desfavorablemente,
- el derecho de toda persona a acceder al expediente que le afecte, dentro del respeto de los límites legítimos de la confidencialidad y del secreto profesional y comercial,
- la obligación que incumbe a la administración de motivar sus decisiones.

3. Toda persona tiene derecho a la reparación por la Comunidad de los daños causados por sus instituciones o sus agentes en el ejercicio de sus funciones, de conformidad con los principios generales comunes a los Derechos de los Estados miembros.

4. Toda persona podrá dirigirse a las instituciones de la Unión en una de las lenguas de los Tratados y deberá recibir una contestación en esa misma lengua.

Esta fórmula reafirma instituciones que ya existían en los países de la Unión Europea o en los tratados de ésta, como son el derecho a que los órganos de la Unión traten sus asuntos de manera imparcial, equitativa y dentro de un plazo razonable, el derecho a ser oído, de acceder al expediente, de obtener una decisión motivada, a la reparación de los daños causados por las instituciones o agentes de la Unión y a dirigirse a aquellas en una lengua oficial. Con ella se avanza en el establecimiento de un mayor grado de vinculación entre la Administración Comunitaria y las personas, o la de los Estados miembros cuando actúen en ejecución del Derecho Comunitario, ya que por una parte se confiere a éstas un derecho integral, y por la otra, se confía a la Administración un conjunto de obligaciones de dar, hacer o no hacer, predicables respecto de las personas.

Sobre este asunto afirma Beatriz Tomás Mallén, que aun cuando “...no se trata de un derecho creado formando parte de la última generación de derechos o derechos de la era tecnológica o industrial (es el caso de otros consignados asimismo en la propia Carta, como la protección de la integridad de la persona ante los avances de la medicina y la biología o la protección de datos de

carácter personal), pero sí de un derecho ‘de nuevo cuño’ en cuanto a su formulación autónoma por primera vez en un catálogo de derechos; una formulación autónoma que dota de unidad a diversos derechos reconocidos de manera dispersa en el orden nacional [...] y en el orden comunitario...”. Además, agrega la citada autora: “...si los derechos valen tanto como las garantías, en el derecho a la buena administración puede decirse que se conjugan ambos elementos, conformando una especie de derecho-garantía o derecho instrumental, que propicia la defensa de otros derechos”<sup>25</sup>.

## 2.2. *¿Existe este derecho en el orden constitucional venezolano?*

Efectuada esta referencia de Derecho Comparado, sin perjuicio de que en otros países distintos a los de la Unión Europea también se predique el derecho a una buena administración, con las características que su constitución o legislación haya decidido atribuirle, corresponde determinar ahora si en Venezuela, a nivel constitucional, este derecho existe. Para ello, es preciso señalar que al revisar completo el Título III de la Constitución, relativo a los deberes, derechos humanos y garantías, no se observa una disposición que de manera autónoma abarque el conjunto de derechos mencionados o posea un contenido similar. Al abordar el Título IV, referido al Poder Público, tampoco se observa una norma de tal entidad.

Sólo el analizado artículo 141 de la Constitución, ubicado en el mencionado Título IV, da luces al respecto. Y es que esta disposición, como quedó expresado con anterioridad, marca el camino que debe seguir la Administración pública al momento de diseñar y ejecutar su actividad, partiendo de la premisa de que ésta se debe a los ciudadanos y que para satisfacer las necesidades e intereses de ellos, debe observar una serie de principios que analizados en conjunto, conducen al tema de la buena Administración. Sucede, sin embargo, que los principios sirven de guía a la Administración al momento de desarrollar su

<sup>25</sup> Tomás Mallén, Beatriz. **El derecho fundamental a una buena administración.** Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2004, p. 42.

actividad y, como se dijo, al estar previstos en la Constitución poseen carácter vinculante, conforme a lo establecido en el artículo 7 del Texto Constitucional. Sin embargo, los principios, así sean constitucionales, no generan un poder o facultad en los ciudadanos, sólo un deber para la Administración. Los derechos, en cambio, sí producen una relación en la que los ciudadanos tienen la posibilidad de exigir una determinada conducta por parte de la Administración (ya sea de simple respeto o a veces de incremento o potenciación, mediante la realización de actuaciones concretas) y ésta, conforme a lo establecido en la Constitución y la ley, el deber de ejecutarla.

Así las cosas, el artículo 141 de la Constitución, a pesar de la gran importancia que posee, no guarda una relación simétrica con el derecho a una buena administración. Esa disposición, por así decir, es la puerta de entrada al campo de la buena Administración, pero como quedó demostrado no constituye un derecho en sí misma. Algo ocurre, sin embargo, al adentrarse en el citado Título III de la Constitución, y es que allí donde sí están los derechos comienzan a observarse las relaciones que existen entre éstos y algunos de los principios del citado artículo 141 de la Constitución. Por ejemplo, el artículo 62 de la Constitución alude al derecho que tienen los ciudadanos a participar libremente en los asuntos públicos, lo cual no es más que el principio de participación llevado al campo de los derechos. La participación ciudadana en la actividad administrativa además de un principio, es también un derecho<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> La participación ciudadana en la actividad administrativa comprende los siguientes supuestos: (i) participación en la adopción de decisiones por la Administración; (ii) participación mediante la integración a órganos y entes de la Administración; y (iii) participación en el ejercicio de tareas y funciones administrativas. Un ejemplo del primer supuesto está representado por el proceso de consulta pública en la elaboración de regulaciones sectoriales a que hace referencia el artículo 139 de la LOAP. Como ejemplo del segundo supuesto puede citarse el caso de órganos o entes colegiados que están integrados por representantes de la sociedad civil, así ocurre con el Comité de Postulaciones Judiciales, previsto en el artículo 270 de la Constitución, y con el Comité de Postulaciones Electorales, regulado por el artículo 295 de la Constitución. Como típico ejemplo del último supuesto, puede mencionarse el caso de los contratos de la administración en donde ésta se vale de la colaboración de los particulares para satisfacer un determinado interés público.

Lo mismo sucede con el artículo 125 de la Constitución, el cual contempla el derecho que tienen los pueblos indígenas a la participación política. Aquí se ve de nuevo cómo la participación no es sólo un principio, sino también un derecho de los ciudadanos, en este caso de quienes forman parte de los pueblos indígenas. Una manifestación distinta del principio de participación es la que traen consigo los artículos 79 y 80 de la Constitución, refiriéndose el primero de ellos a la participación solidaria que junto con el Estado deben desplegar las familias y la sociedad en la creación de oportunidades a los jóvenes para estimular su tránsito productivo hacia la vida adulta y en particular la capacitación y el acceso al primer empleo. El segundo de los artículos mencionados se refiere también a la participación solidaria que junto, con el Estado, corresponde a las familias y la sociedad, en la obligación de respetar la dignidad humana y autonomía de los ancianos. Por lo que en este último caso, la participación figura como un deber, evidenciándose así que además de ser un principio de la Administración pública, es también un derecho-deber<sup>27</sup>.

Siguiendo con los ejemplos, se observa que el artículo 51 de la Constitución prevé el derecho a obtener oportuna y adecuada respuesta frente a las peticiones que dirijan los ciudadanos ante cualquier autoridad o funcionario público (entre los que se encuentran los de la Administración pública), sobre los asuntos que sean competencia de éstos. Por consiguiente, la respuesta a tiempo y apegada a Derecho, no solo tiene vinculación con los principios de celeridad y eficacia, sino es un derecho en materia administrativa.

Otro ejemplo se halla en el artículo 66 de la Constitución, al contemplar el derecho que tienen los electores a que sus representantes rindan cuentas públicas, transparentes y periódicas sobre su gestión. Para garantizar este derecho, el primer aparte del artículo 57 del Texto Fundamental prohíbe la

<sup>27</sup> Para ahondar sobre el tema de la participación de los ciudadanos en la actividad administrativa puede consultarse: Hernández, José Ignacio. “La participación de los administrados en la actividad y funciones administrativas”, publicado en la obra colectiva titulada: **Las formas de la actividad administrativa. II Jornadas sobre Derecho Administrativo 27 y 28 de agosto de 2004, Colegio de Abogados del Estado Carabobo.** Caracas: FUNEDA, 2005. pp. 185-212.

censura a los funcionarios para dar cuenta de los asuntos bajo sus responsabilidades, prohibición que es reproducida por el artículo 143 de la Constitución, en su parte *in fine*. Se evidencia, pues, que la rendición de cuentas además de ser un principio de la Administración pública, es también un derecho.

Un último ejemplo se deduce del artículo 30 de la Constitución, el cual indica que “El Estado tendrá la obligación de indemnizar integralmente a las víctimas de violaciones de derechos humanos que le sean imputables, o a sus derechohabientes, incluido el pago de daños y perjuicios”, con lo cual se materializa el principio de responsabilidad en el ejercicio del poder público. En estrecha relación con esa disposición se halla, por un lado, el artículo 140 de la Constitución, que trae consigo la célebre cláusula de responsabilidad patrimonial del Estado y por el otro, el numeral 8 del artículo 49 de la Constitución, que de manera más específica prevé la responsabilidad del Estado por error judicial, al señalar que “Toda persona podrá solicitar del Estado el restablecimiento o reparación de la situación jurídica lesionada por error judicial, retardo u omisiones injustificados. Queda a salvo el derecho del o la particular de exigir la responsabilidad personal del magistrado o magistrada, juez o jueza y del Estado, y de actuar contra éstos o éstas”, tal y como también lo reconoce el segundo aparte del artículo 255 de la Constitución.

Para completar este cuadro normativo, y dejando ahora de lado los principios del artículo 141 de la Constitución como método de análisis, es preciso recordar que el artículo 143 de la Constitución alude al menos a tres importantes derechos que tienen los ciudadanos en sus relaciones con la Administración: (i) a ser informados oportuna y verazmente por la Administración Pública sobre el estado de las actuaciones en que estén directamente interesados; (ii) a conocer las resoluciones definitivas que se adopten sobre el particular; y (iii) a acceder a los archivos y registros administrativos, sin perjuicio de los límites aceptables dentro de una sociedad democrática. Este último derecho puede ser tutelado a través de la acción prevista en el artículo 28 de la Constitución, conocida como *habeas data*, que faculta a las personas para solicitar ante un tribunal competente la actualización, rectificación o destrucción de aquellos datos que fuesen erróneos o afectasen ilegítimamente sus derechos.

También resultan de gran importancia en esta materia los artículos 21 y 49 de la Constitución, que consagran la igualdad ante la ley y el derecho al debido proceso, respectivamente. Este último derecho es de aplicación a todas las actuaciones judiciales y administrativas, y en particular comprende: (i) el derecho a la defensa, (ii) la presunción de inocencia; (iii) el derecho a ser oído, (iv) el derecho al juez natural; (v) el derecho a no confesarse culpable y a no declarar contra sí mismo, (vi) los principios de legalidad en materia de crímenes y penas (*nullum crimen nulla poena sine lege*) y (vii) de prohibición de ser juzgado más de una vez por los mismos hechos (*non bis in idem*); y (viii) la responsabilidad del Estado por error judicial.

Pues bien, de los preceptos constitucionales que anteceden, se evidencia que existe una clara relación entre los principios de participación, celeridad, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, previstos en el artículo 141 de la Constitución, y los derechos de igual nombre y contenido recogidos en el Título III de la Constitución. Se evidencia también, al margen del método comparativo usado, que otros derechos constitucionales, como el derecho a la igualdad ante la ley, al debido proceso, a la información administrativa y de acceso a archivos y registros administrativos, están dirigidos a proteger a los ciudadanos en sus relaciones con los órganos que ejercen el poder público —entre ellos la Administración pública— y a que éstos siempre actúen en el marco de la legalidad.

Esta situación debe llevar a considerar lo siguiente: si bien no existe en Venezuela una disposición a nivel constitucional que de forma autónoma establezca un derecho a una buena Administración, no es menos cierto que una lectura conjunta de los derechos constitucionales mencionados conduce de manera indefectible a decir que los ciudadanos tienen derecho a una Administración pública participativa, responsable, que responda a las peticiones de manera oportuna y adecuada, que rinda cuentas periódicas y les informe sobre los asuntos en que tengan interés y sobre las resoluciones que se adopten, que les permita el acceso a los archivos y registros administrativos y, en general, que respete la igualdad ante la ley y el debido proceso, todo lo cual es equivalente a expresar un derecho a una buena Administración, con sus perfiles propios, el

cual no sólo es predictable respecto de la actividad administrativa formal, sino también de la actividad material o prestacional, en esta última con mayor razón inclusive. Eso es, al menos, lo que se deduce de la letra de la Constitución<sup>28</sup>.

### 2.3. *Mecanismos para configurar en términos autónomos este derecho*

Dejando a un lado la posibilidad de enmendar la Constitución para agregar un artículo relativo al derecho a una buena Administración, dos opciones podrían considerarse en el ordenamiento jurídico actual para dar forma autónoma a un derecho de ese calibre. La primera, consiste en que sea incorporado a un tratado sobre derechos humanos, suscrito y ratificado por Venezuela, en el marco de las organizaciones supranacionales a las que el país pertenece. En ese contexto, conforme al artículo 23 de la Constitución, el mencionado derecho adquiriría jerarquía constitucional y prevalecería en el orden interno, siendo de aplicación inmediata y directa por los tribunales y demás órganos del Poder Público.

La segunda posibilidad radica en incorporar este derecho a la legislación nacional, ya sea mediante una ley nueva o la reforma de una existente, en cualquier caso dictada por la Asamblea Nacional. En efecto, como desarrollo de los artículos constitucionales mencionados, el órgano legislativo nacional podría plasmar este derecho en una ley administrativa, como la que regula los procedimientos administrativos o la organización y funcionamiento de la Administración pública<sup>29</sup>.

<sup>28</sup> A similar conclusión, pero con base en un estudio en el Derecho español, llega Juan Antonio Carrillo Daire, quien sostiene que la noción de buena Administración permite efectuar una “relectura de derechos preexistentes, otorgándoles un cariz más incisivo” (Carrillo Daire, Juan Antonio. “Buena Administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”, publicado en la obra colectiva titulada: **Los principios jurídicos del Derecho Administrativo**. La Ley. Madrid, 2010, p. 1163).

<sup>29</sup> No hay que pasar por alto que los artículos 5 y 7 de la LOAP, contienen elementos que se aproximan al derecho a una buena administración, previsión que resulta plausible. Sin embargo, carece de otros como son: el derecho a la participación en asuntos públicos; el derecho a que la Administración adopte sus decisiones de forma oportuna; el derecho a la rendición de cuentas; y el derecho a que la Administración responda administrativa o patrimonialmente por los daños que sean imputables a su funcionamiento.

Por otro lado, cabe preguntarse si es posible también hacerlo por vía jurisdiccional, es decir, si pueden los órganos de administración de justicia dar cabida al derecho en referencia mediante interpretación judicial. La cuestión consiste en si conforme al artículo 335 de la Constitución, que se refiere a la interpretación de las normas y principios constitucionales, puede el Tribunal Supremo de Justicia en su Sala Constitucional configurar un derecho a una buena Administración. Al respecto, hay que indicar, que una interpretación de este tipo conduciría en términos prácticos a la creación material de un derecho, lo cual en puridad de funciones y conforme al principio de separación de los poderes públicos, corresponde al órgano legislativo nacional (la legislación en materia de derechos, según el artículo 156, numeral 32 de la Constitución, corresponde a éste). De allí que, sea preciso negar tal supuesto y volver a las opciones mencionadas.

Bajo ese escenario, los ciudadanos podrían invocar el derecho a una buena Administración ante los órganos que ejercen funciones administrativas, bien para que éste se respete o incremente, bien por su presunto incumplimiento. El mencionado derecho gozaría igualmente de protección extrajudicial y judicial. La primera estaría a cargo de la Defensoría del Pueblo, en los términos del artículo 280 de la Constitución; en tanto que la segunda correspondería a los tribunales de las jurisdicciones constitucional y contencioso-administrativa, observando las reglas que determinan la competencia judicial según sea la jerarquía del órgano del que proviene el acto, hecho u omisión que se pretende atacar, y en caso de que se trate de un acto, si éste ha sido dictado en ejecución directa e inmediata de la Constitución o la ley (lo cual va a depender sobre todo que se trate de un derecho previsto en un tratado o incorporado a una ley interna)<sup>30</sup>.

<sup>30</sup> La compleja clasificación que acompaña a los actos estatales aconseja expresar que aquellos dictados en ejecución directa e inmediata de la Constitución, como son: las leyes, los actos parlamentarios sin forma de ley, los actos ejecutivos con rango, valor y fuerza de ley, y los actos de Gobierno, están sometidos de manera exclusiva al control de constitucionalidad que ejerce la jurisdicción constitucional a través de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (segundo aparte del artículo 334 de la Constitución). Las sentencias, como actos jurisdiccionales, están sometidas al control judicial ordinario de las apelaciones; en materia de legalidad, al recurso de casación ante las Salas de Casación Civil, Social y Penal del Tribunal Supremo de Justicia;

## Conclusiones

La buena Administración puede ser considerada como un principio que se deduce del artículo 141 de la Constitución. Desde ese punto de vista, las administraciones públicas están al servicio de los ciudadanos, y tienen además la obligación de desarrollar su actividad en términos de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Con base en esa circunstancia, cabe volver sobre la interrogante de si la buena Administración es también un derecho de rango constitucional, entendido como poder o facultad de los ciudadanos para exigir una determinada conducta por parte de la Administración. Al respecto hay que responder en sentido negativo: no existe de manera autónoma un derecho de esa naturaleza en la Constitución.

Sin embargo, al analizar la cuestión más a fondo, al observar la interconexión que hay entre las distintas instituciones constitucionales, es preciso advertir que los principios de participación, celeridad, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, que conforman el principio de buena Administración, tienen su par en el campo de los derechos, es decir, que son también derechos públicos subjetivos. Junto a ellos están también el derecho a la igualdad ante la ley, al debido proceso, a la información administrativa y de acceso a archivos y registros administrativos. Con base en todos ellos, es posible predicar un derecho a una buena Administración, si bien con sus perfiles propios y advirtiendo que se encuentra despiezado o segregado. Esa es, pues, la realidad constitucional, que, por lo demás, deben las administraciones públicas fomentar y los ciudadanos ser partícipes en su ejercicio.

---

y como control judicial extraordinario, al recurso de revisión ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia (numeral 10 del artículo 336 de la Constitución). Los actos administrativos, como actos dictados en ejercicio de la función administrativa y en ejecución directa e inmediata de la ley (*v. gr.* el acto que pone fin a un procedimiento de selección de contratistas), están sometidos al control de la jurisdicción contencioso-administrativa, que ejerce la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y los demás tribunales que conforman esa jurisdicción.