

LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EL PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN*

DR. ROMÁN J. DUQUE CORREDOR**

SUMARIO

1. La visión humanista del Derecho Administrativo y su vinculación con el principio de la buena administración. 2. El carácter servicial o “vicarial” de la Administración Pública y la idea de la buena administración y su conversión en precepto jurídico. 3. Los derechos que se derivan del principio de la buena administración. 4. Los principios de la actividad administrativa según la Ley Orgánica de la Administración Pública de Venezuela. 5. La participación como principio y derecho de buena administración en el derecho constitucional y administrativo venezolanos. 5.1. Procedimientos de participación ciudadana en el Derecho Administrativo venezolano. 6. Comentario final.

* Conferencia dictada en las IX Jornadas de Derecho Administrativo Iberoamericano “Contratación, Ordenación del Territorio y Buena Administración”, organizadas por el Grupo de Investigación “Derecho Público global” (España), la Universidade de A Coruña (España), la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y el, Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, celebradas en Pazo de Mariñan (A Coruña), del 14 a 18 de marzo de 2016.

** Abogado y Doctor en Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello, de Caracas, Venezuela. Ex Magistrado de la Corte Suprema de Justicia de Venezuela. Expresidente e Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Profesor de Fuentes del Derecho Constitucional y Técnica de Interpretación Constitucional en los postgrados de las Universidades Católica Andrés Bello y Monte Ávila, de Caracas. Profesor de Seminario de Técnica de Interpretación Constitucional en el doctorado de la Universidad Central de Venezuela. Ex profesor de derecho administrativo y de contencioso administrativo de la Universidad Católica Andrés Bello. Doctor honoris Causa y Profesor Honorario de la Universidad de Los Andes. Profesor Honorario de la Universidad Católica de La Plata, Argentina. Profesor invitado en la maestría de derecho procesal de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la Universidad del Zulia. Miembro Honorario de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo.

1. LA VISIÓN HUMANISTA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO Y SU VINCULACIÓN CON EL PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Más que un derecho estatal el Derecho Administrativo en el siglo XXI, es un “*derecho de la ciudadanía*”, o un “*derecho para el ciudadano*”. En efecto, tradicionalmente el objeto de este Derecho es la actividad de la administración pública, pero, si en verdad ha de estar al servicio de los ciudadanos y si en su actividad la administración pública se debe fundamentar, entre otros principios, en el de la honestidad, participación, transparencia, rendición de cuentas, eficiencia, eficacia y responsabilidad, como algunos textos constitucionales lo asientan, como, por ejemplo, la Constitución venezolana¹, ciertamente, que, en consecuencia, ya este Derecho es un Derecho de la ciudadanía. No solo porque su finalidad es asegurar que la actividad administrativa esté al servicio del ciudadano, sino porque, además, la participación del ciudadano en su control es también uno de sus principios. En efecto, entre los derechos constitucionales la participación ciudadana en el control de la gestión de los asuntos públicos, la rendición de cuentas y el acceso a la información de registros oficiales, son derechos políticos de primer orden, como, por ejemplo, se consagra en la Constitución de Venezuela². Y el ejercicio de esos derechos, junto con el del sufragio, constituye la ciudadanía³. En este orden de ideas, participo de la opinión del profesor Javier Pérez Royo, que “*somos ciudadanos en la medida que*

¹ Artículos 3° y 141 (Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, Gaceta Oficial N° 36.860 del 30. 12.1999, reimpresa mediante Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario del 24.03.2000, y su enmienda publicada en la Gaceta Oficial N° 5.908 Extraordinario del 19.02.2009).

² Artículo 62, aparte único, de la Constitución citada.

³ Artículo 39, de la citada Constitución.

participamos en la formación de la voluntad general y participamos en la formación de la voluntad general en la medida que somos ciudadanos”⁴. Puede, entonces, señalarse que el Derecho Administrativo no es el derecho de los privilegios y prerrogativas de la Administración frente al ciudadano, como tradicionalmente bajo la influencia del ancien régime francés se le conocía, ni tampoco puede simplemente definirse como el Derecho del régimen de la administración. Por ello, hoy día en lugar de “administrado”, se utiliza “*ciudadano*”, en la terminología del Derecho Administrativo. Y, además, las leyes administrativas no solo son leyes de los poderes y potestades de la Administración, sino también leyes de las garantías y de los derechos de los ciudadanos en sus relaciones con la Administración Pública⁵.

Una de las principales manifestaciones de este concepto del servicio ciudadano de la Administración, es la consagración del respeto a las situaciones subjetivas como límite a la actuación de la administración, que, entre otros significados, amplía la protección no solo a los derechos subjetivos sino hasta determinadas situaciones de hecho de los ciudadanos frente a la actividad de la administración. A todo esto, se une que el principio de la legalidad es hoy un derecho ciudadano además de un principio de la actividad administrativa. Al igual que la consagración de la primacía de los derechos humanos como valor superior del ordenamiento jurídico⁶, que dota de una axiología humanista al Derecho Administrativo como parte de ese ordenamiento. Asimismo, al consagrarse como contenido del Estado de Derecho lo democrático y lo social, el derecho administrativo ha de ser también un Derecho Administrativo democrático y social. Por estas razones, me he atrevido partir, como postulado del tema, de la visión ciudadana del Derecho Adminis-

⁴ Javier Pérez Royo, “*Curso de Derecho Constitucional*”, Marcial Pons (duodécima edición revisada y puesta al día por Manuel Carrasco Durán), Madrid 2010. P. 371.

⁵ Por ejemplo, el Decreto N° 6.127 del 15.07.2008 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial de la República de Venezuela N° 5.890 Extraordinario del 31.07.2008), en sus artículos 6°, 7°, 8° y 9°, se refiere a las garantías que debe ofrecer la Administración Pública a las personas, a los derechos de las personas en sus relaciones con la Administración Pública, a la garantía del cumplimiento de la Constitución y a la garantía del derecho de petición, respectivamente.

⁶ Artículo 2°, de la misma Constitución y artículo 8°, del Decreto N° 6.127 del 15.07.2008 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública

trativo, que autores reputados, como *Eduardo García de Enterría*, definen como el paso “*de la concepción minusvalorada del administrado a la concepción reforzada del ciudadano*”⁷ o, como, *Jaime Rodríguez Arana-Muñoz*, quien precisa que el Derecho Administrativo se alejó de la visión unilateral del interés general y se centró en el servicio de los ciudadanos por medio de actuaciones democráticas⁸. Concepción esta, que, sin duda, impregna la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo, en reunión celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013, en cumplimiento del mandato recibido por la XV Conferencia Iberoamericana de Ministras y Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado. En efecto, esta Carta, adoptada por la XXIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado, en su Preámbulo, como filosofía parte del principio que en el Estado Social y Democrático de Derecho la persona tiene un estatus de ciudadano en sus relaciones con la Administración Pública, que le confiere la condición de protagonista principal en los asuntos públicos por lo que entre sus derechos fundamentales se encuentra el derecho a una buena administración pública, es decir, “*a que la administración promueva la dignidad humana y el respeto a la pluralidad cultural, porque está al servicio de la persona en forma continua y permanente con calidad y calidez*”.

2. El carácter servicial o “vicarial” de la Administración Pública y la idea de la buena administración y su conversión en precepto jurídico

La concepción humanista del Derecho Administrativo es el factor determinante de la naturaleza servicial de la Administración Pública,

⁷ Ver comentario de José Ignacio Hernández, en “Eduardo García de Enterría y la Renovación del Derecho Administrativo. Reflexiones desde la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública”, en la obra colectiva en homenaje a Eduardo García de Enterría, *La protección de los derechos frente al poder de la administración*, Editorial Jurídica Venezolana, Temis, Tirant Lo Blanch, Bogotá, 2014. P. 23.

⁸ Jaime Rodríguez Arana-Muñoz, “*Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, p. 155.

que la doctrina conoce como “*el carácter vicarial de la Administración Pública*”, o como “*su carácter instrumental, fiduciario o típicamente servicial*”⁹, en virtud que la Administración constitucionalmente se consagra no para servir al Estado sino para servir a los ciudadanos, como se contempla en el artículo 103.1, de la Constitución española, en cuanto estipula que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho. Y en el artículo 141, de la Constitución venezolana, que dispone igualmente que la Administración Pública esté al servicio de los ciudadanos y que sus fundamentos son los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, sometida plenamente a la ley y al Derecho. Tal destino o afectación de servicio ciudadano implica la obligatoriedad para la Administración de estos principios y no solo la del principio de la legalidad en el ejercicio de la actividad administrativa. En lo que respecta a la Constitución venezolana en cuanto a la naturaleza servicial o vicarial de la Administración Pública que se recoge en el citado artículo 141, constitucional, el profesor *Carlos García Soto*, de la Universidad Monte Ávila, de Caracas, señala como su fuente inmediata la propuesta que el profesor *Lorenzo Martín Retortillo-Baquer* hizo al pleno del Senado de las Cortes españolas en 1978 sobre la fórmula que se escogió para la redacción del referido artículo 103.1, de la Constitución española¹⁰. Por su parte, la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana expresa que por definición la Administración Pública debe estar al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, de privilegios o discriminaciones. Por tanto, en dicha Exposición se afirma que la aplicación del contenido del artículo 141 de la Constitución “*implica el cambio de una cultura y de unos hábitos organizacionales que*

⁹ Sebastián Martín Retortillo-Baquer, “*Instituciones de Derecho Administrativo*”, Civitas, Madrid, 2007, pp. 88 y ss.

¹⁰ Cfr.: Carlos García Soto, “El carácter servicial de la administración pública: el artículo 141 de la constitución”, 2009, citado por José Ignacio Hernández, en su trabajo antes mencionado. Y la cita de L. Martín-Retortillo Baquer se tomó de *Cortes. Diario del Senado*, Número 50, 1978, p. 2352. Tomado de: http://www.senado.es/legis0/publicaciones/pdf/S_1978_050.PD.

*han enturbiado y obstaculizado el ejercicio de esta función del Estado, desviándola hacia la satisfacción de intereses subalternos, con lo cual se ha facilitado la corrupción y la ineficacia e ineficiencia*¹¹. Se puede concluir, en consecuencia, que los principios antes señalados fortalecen el principio de la legalidad administrativa al imponer a la actividad administrativa junto con el sometimiento pleno a la ley las condiciones de una buena administración para asegurar la eficacia, la eficiencia, la honestidad y evitar la corrupción. Es decir, que el principio de la sujeción a la ley y los principios de la eficacia, eficiencia y honestidad son las condicionantes de la buena administración y la base de los controles del despotismo y la arbitrariedad, o de la “*mala administración*” como se le llamó en el artículo 3º de la Declaración de Virginia y que el constituyente venezolano recogió en el artículo 191 de la Constitución de Venezuela, de 1811 y que la jurisprudencia de la Unión Europea ha insistido en proscribir y que ha consagrado como límite y parámetro de la legalidad de la acción comunitaria y como comportamiento obligatorio con los administrados. Además, esta jurisprudencia ha establecido que la mala administración puede dar lugar a la responsabilidad patrimonial de la Comunidad¹². E, igualmente que se enuncia en los artículos 20.2.d, 55.1, 296 y 340 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), en el Código Europeo de Buena Conducta Administrativa que recoge los principios generales de buena conducta administrativa¹³ y que se recepciona en el artículo 41 de la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea que eleva la exigencia de una buena administración al rango de esos derechos.

¹¹ Gaceta Oficial N° 36.860 del 30.12.199, reimpresa por “errores materiales” del ente emisor en la Gaceta Oficial N° 5.453 Extraordinario, de fecha 21.03.2000, que incluye la Exposición de Motivos (Ver Título IV Del Poder Público, Capítulo I De las disposiciones fundamentales, Sección Segunda De la administración pública).

¹² La jurisprudencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas (TJCE) acogió este principio de la buena administración, entre otros instrumentos, de la Constitución italiana de 1947 (art. 97); del Código General de Derecho Administrativo holandés de 1994 y de la Constitución finlandesa de 1999 (art. 21). La primera sentencia de este Tribunal fue Industrias Asociadas vs. Alta Autoridad, del 11.02.1955 (As, 4/54). Cfr.: Juan Antonio Carrillo Donaire, “Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?” en la obra colectiva “Los principios jurídicos del Derecho Administrativo”, La Ley, Grupo Wolters Kluwer, Director Juan Alfonso Santa María Pastor, 1ª edición, noviembre 2010, P. 1139-1142.

¹³ <http://www.ombudsman.europea.eu/resources/code.faces>.

Ciertamente, que modernamente la preocupación por la eficacia y la eficiencia de la actividad administrativa y por la reforma administrativa para mejorar la gestión de los asuntos públicos y la prestación de los servicios públicos y garantizar la ética pública, es lo que ha impulsado la idea de la buena administración, que al recogerse positivamente sus componentes de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública y de sometimiento plenamente a la ley y al Derecho, como en el caso de la Constitución venezolana, se convierte en un precepto jurídico constitucional, y legal, puesto que tales principios son trasladados también a la Ley Orgánica de la Administración Pública en sus artículos 5º y 10, respectivamente¹⁴. En efecto, al establecerse tales principios como obligatorios para la actividad de la Administración Pública y las responsabilidades y consecuencias jurídicas que apareja su incumplimiento, la idea de la buena administración adquiere naturaleza de principio del Derecho Administrativo, puesto que integran el régimen jurídico de la Administración, cuya finalidad es asegurar que su actividad esté al servicio de los ciudadanos. En otras palabras, que el principio de la buena administración se integra al concepto del ejercicio de la ciudadanía, de la cual la participación es uno de sus principales derechos. Este principio de la buena administración, como se dice en la Exposición de Motivos de la Constitución venezolana, antes citada, implica un cambio de cultura y de hábitos organizacionales en la actividad de la Administración Pública, o, en palabras del profesor de la Universidad de Sevilla, *Juan Antonio Carrillo Donaire*, “*un nuevo enfoque a problemas conocidos y a situaciones de derecho consabidas, que se imantan y galvanizan, adquiriendo nuevas potencialidades, en torno a este nuevo paradigma*”, como exigencias ligadas a la ideas de *gobernanza y buen gobierno*, propias de las Ciencias Políticas y de la Administración, que se encarnan bajo el principio de la buena administración” en el ámbito del Derecho Público¹⁵.

¹⁴ Decreto Nº 6.127 del 15.07.2008 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública (Gaceta Oficial Nº 5.890 Extraordinario del 31.07.2008).

¹⁵ Juan Antonio Carrillo Donaire, “*Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?*” en la obra colectiva “Los principios jurídicos del Derecho Administrativo”, ya citado, P. 1138.

3. LOS DERECHOS QUE SE DERIVAN DEL PRINCIPIO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Parto del concepto de derecho subjetivo público individual, es decir, de facultad reconocida jurídicamente que los ciudadanos pueden hacer valer frente al poder público, para atribuir a la buena administración la condición de derecho del ciudadano o administrado, además de la de principio general del Derecho Administrativo. En efecto, este principio, a nivel legislativo se regula en la relación jurídica entre el ciudadano, como sujeto activo, y la Administración, como sujeto pasivo. Es decir, objetivamente la Constitución y las leyes asignan la categoría de deberes jurídicos de la Administración a los componentes del principio de la buena administración, de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, por lo que implícitamente se reconoce a los ciudadanos derechos correlativos a los ciudadanos para obtener, de algún modo coactivo o imperioso, el cumplimiento de esos deberes¹⁶. Por consiguiente, considero que la buena administración, tal como ha sido consagrado, constituye *“facultades que el ordenamiento jurídico concede a los ciudadanos para obtener el íntegro cumplimiento de los deberes que esas mismas normas imponen al Estado”*¹⁷. Sin embargo, al igual que el profesor *Juan Antonio Carrillo Donaire*, considero, por las implicaciones de conceptos jurídicos indeterminados, como celeridad, eficiencia, eficacia, transparencia, o de contenido deontológicos, como la honestidad, que ciertamente la buena administración no tiene un contenido propio de los derechos subjetivos clásicos, en cuyo caso su naturaleza es más la de una pretensión jurídica que la de un derecho subjetivo, y que su contenido se descompondría, entonces, en *“sus derechos”*¹⁸. No obstante, pienso, que en lo relativo a la prestación de servicios públicos los derechos señalados, por lo menos en Venezuela, pueden ser exigidos mediante verdaderas acciones o de-

¹⁶ Ver, Mónica Madariaga Gutiérrez, *“Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI”*, 2da. Edición actualizada, Editorial Jurídica de Chile, Santiago de Chile, 1993, pp. 63-64.

¹⁷ Mónica Madariaga Gutiérrez, *“Seguridad Jurídica y Administración Pública en el Siglo XXI”*, ya citada, p. 64.

¹⁸ Juan Antonio Carrillo Donaire, *“Buena administración, ¿un principio, un mandato o un derecho subjetivo?”*, ya citada, P. 1161.

mandas, por lo que el incumplimiento de cada uno de ellos, celeridad, eficiencia, eficacia, transparencia, es accionable judicialmente como un derecho subjetivo, como sucede en Venezuela, donde se contemplan demandas por la omisión, demora o deficiente prestación de los servicios públicos¹⁹.

Lo cierto es que la definición constitucional del servicio al ciudadano como objeto de la Administración otorga a aquél el derecho a reclamarle si ésta sirve otros fines. Y la forma en que constitucionalmente se consagran los principios de buena administración en que ha de fundamentar su actividad para que se ajuste a esa finalidad permite al ciudadano denunciar su incumplimiento por parte de la Administración. Ello es mucho más evidente en materia de servicios públicos cuya falta de prestación, insuficiencia o mala calidad, que son violación de los principios de celeridad, eficacia, eficacia y eficiencia, obran como motivos para reclamar su prestación o su corrección, en beneficio no solo de intereses colectivos, sino también individuales, o para justificar una denuncia ante los órganos a quien compete su control o su velación, o para interponer demandas judiciales, como, por ejemplo, se reconoce en Venezuela a través del reclamo ante la defensoría de pueblo²⁰ o mediante el llamado contencioso de los servicios públicos²¹. La posibilidad de accionar para reclamar el cumplimiento de tales principios mediante peticiones o pretensiones o recursos ante órganos administrativos o jurisdiccionales y de obtener censuras o decisiones resarcitorias e indemnizatorias, mediante procedimientos administrativos o judiciales, otorgan a la buena administración la naturaleza de derecho público subjetivo. Pudiera argumentarse que ello es procedente en virtud del derecho de exigir el cumplimiento de los contratos que se han suscrito con la Administración para la prestación de servicios públicos. Sin embargo, en primer lugar, no se trata de cualquier contrato sino de contratos administrativos por lo que los derechos del usuario son de progeñe constitucional más que simplemente contractuales. Y, en segundo lugar,

¹⁹ Ver Artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, Gaceta Oficial N° 39.451 del 22.06.2010.

²⁰ Ver artículo 281.2 de la Constitución de Venezuela.

²¹ Ver artículo 65 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa, citada anteriormente.

que, por su naturaleza de intereses colectivos o difusos, o supraindividuales, de los servicios públicos, como señalarle seguidamente, cualquier ciudadano puede ejercer esas pretensiones en nombre de la colectividad o comunidad, si el incumplimiento de los principios señalados de buena administración daña o perjudica a la sociedad. En mi criterio, el derecho de acción, en estos casos, lleva a concluir en la existencia de un derecho sustantivo o material de la buena administración ante la Administración. Ello por supuesto, porque, constitucionalmente, los principios que definen el servicio al ciudadano de la Administración, o de buena administración, son mandatos o deberes impuestos a ésta constitucional o legalmente.

En otro orden de ideas, si bien desde el punto de vista de la relación del ciudadano con la Administración los deberes derivados del principio general del Derecho Administrativo de la buena administración, son derechos subjetivos individuales, por otro lado, en razón de la finalidad servicial de la actividad administrativa, son los intereses generales de la sociedad los que se protegen con estos derechos. Por lo que en verdad son derechos socialmente objetivados, porque su razón de ser es amparar la sociedad, de modo que como tales son “derechos sociales”, dentro de la categoría de derechos colectivos o difusos, que operan como instrumentos de otros derechos fundamentales²². En razón de su carácter de derecho socialmente objetivado es por lo que la participación ciudadana forma parte del contenido del principio de la buena administración por lo que también es un derecho socialmente objetivado, como se desprende del artículo 141, de la Constitución venezolana. Esta postura de derechos socialmente objetivados de la buena administración se apuntala con el objetivo de garantizar a todas las personas el goce y ejercicio de los derechos constitucionales que se atribuye a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, en los artículos 3º y 8º, del Decreto N° 6.127 del 15.07.2008 con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, en adelante Ley Orgánica de la Administración Pública²³. Normas estas cuyo antecedente lo es el

²² Sobre este concepto de derechos subjetivos socialmente objetivados, Cfr.: Jorge Millas, “Derecho y sociedad de masas”, citado por Mónica Madariaga Gutiérrez, Op., cit., p. 67.

²³ La tesis objetiva relativas al contenido de los derechos constitucionales ha sido sostenida por Friedrich Klein y Eike von Hippel, citados por Hildegard Rondón de Sansó, *Ab inis fun-*

artículo 30 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos²⁴, que consagró como principios generales de la actividad administrativa la economía, la eficacia, celeridad e imparcialidad, de cuya garantía se hace responsable a las autoridades superiores de cada organismo.

4. LOS PRINCIPIOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA SEGÚN LA LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE VENEZUELA

Según el artículo 141, constitucional, los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, son fundamentos de la Administración Pública, a los que la Ley mencionada, en su artículo 10º, agrega los de economía, simplicidad, proporcionalidad, oportunidad, objetividad, imparcialidad, uniformidad, modernidad, buena fe, paralelismo de forma y ausencia de formalismos no esenciales y los califica como principios del desarrollo de la actividad administrativa, apuntalando su naturaleza de principios de operatividad y funcionamiento. De estos principios la Ley citada, en su artículo 6º, extrae las garantías que debe ofrecer la Administración a los ciudadanos de decisión, de petición, de acceso e información, y en su artículo 7º, los derechos de las personas con la Administración Pública, donde se destacan los de conocimiento procedimental, identificación funcionarial, compulsas y certificación de documentos, alegaciones y pruebas, no exigibilidad de documentos innecesarios, información sobre requisitos técnicos y formales de los procedimientos, acceso a registros y archivos oficiales, respeto y deferencia y la opción del agotamiento de la vía administrativa.

De manera particular, la Ley mencionada, consagra, el principio de la simplificación de los trámites administrativos, de la publicidad normativa, de la responsabilidad patrimonial por la gestión administrativa, de la rendición de cuentas, del control de gestión, de suficiencia, racionalidad y adecuación de los medios a los fines institucionales, de

damentis (II) Garantías y Deberes en la Constitución Venezolana de 1999 (Caracas 2011), pp. 135-136.

²⁴ Gaceta Oficial N° 2.818 Extraordinario del 01.07.1981

coordinación, de lealtad institucional, de competencia, de jerarquía y de descentralización²⁵.

5. LA PARTICIPACIÓN COMO PRINCIPIO Y DERECHO DE BUENA ADMINISTRACIÓN EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO VENEZOLANOS

Especialmente, la Ley en comento, dedica todo su Título VI a la Participación Social en la Gestión Pública, como parte de las directrices y principios del funcionamiento y organización administrativa, en desarrollo del principio participativo que para el poder público y las entidades políticas se atribuye en el artículo 6º de la Constitución, que desarrollan particularmente diferentes normas constitucionales²⁶. Se ha dicho que la participación ciudadana es un elemento característico de la Constitución venezolana de 1999 y uno de los pilares centrales del Estado de Derecho de Venezuela y que ha abierto a la sociedad la posibilidad de intervenir en forma mucho más directa y constante en los asuntos de gestión y de gobierno²⁷. Principio este, como se ha dicho, informa el contenido del principio general de la buena administración, y, por ende, del derecho ciudadano a una buena administración. Como fundamento de este derecho se han indicado la mejora de la calidad de las normas, al contemplarse la participación de los ciudadanos y su derecho a ser oídos en la elaboración de los actos normativos de gobierno, en el procedimiento para dictar actos generales en protección de los intereses particulares potencialmente afectados, en garantizar que las decisiones administrativas responda a la voluntad general, es decir, la legitimidad democrática de la norma, al igual que en su reconocimiento constitucional expreso dentro de los derechos políticos y como garantía del derecho a la defensa en todo proceso y del principio de la transpa-

²⁵ Artículos 10, 12, 13, 14, 18, 21, 23, 25, 26, 28 y 29.

²⁶ Artículos 55, 62, 63, 64, 66, 67, 68, 79, 125, 143, 168, 173, 186.4º, 205, 211, 255 y 341 a 348,

²⁷ Rafael J. Chavero Gazdick, “La participación social en la gestión pública”, en *Ley Orgánica de la Administración Pública*, Estudios por Allan Brewer carías, Rafael J. Chavero Gazdick y Jesús María Alvarado, Colección Textos Legislativos N° 24, 5ª Edición Actualizada, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2012, p. 113.

rencia de la actividad administrativa en la toma de decisiones administrativas de carácter general²⁸.

La participación es no solo un fundamento de la Administración Pública, sino también un derecho político propio de la ciudadanía. Este derecho es la posibilidad, por parte del ciudadano, no solo de intervenir en las decisiones en estos asuntos, sino la de controlar y de estar informado sobre su gestión, así como de la exigir rendición de cuentas y la responsabilidad. Al respecto, debe precisarse que esa participación no implica cogobierno o coadministración, por cuanto la Administración es quien decide, solo que en los casos en que su decisión puede afectar intereses generales o producir efectos generales, la buena administración la obliga a consultar, primeramente, o a informar previamente, a los ciudadanos, sobre las decisiones que piensa o proyecta adoptar. E, igualmente, la buena administración implica facilitar y simplificar el acceso de la ciudadanía a las instancias administrativas, mediante la información sobre los trámites pertinentes y sobre sus exigencias, así como acerca de las competencias de los órganos de la Administración y sobre los recursos disponibles y su utilización. La oportuna y periódica presentación pública ante organismos representativos de la sociedad o ante asambleas de ciudadanos de memorias y cuentas sobre los planes y programas de la Administración y las metas obtenidas, es otra forma de cumplir con las exigencias de participación, honestidad y transparencia de la buena administración en el actuar de la Administración.

Por otro lado, la ética en el ejercicio del poder público es uno de los principios o valores que debe orientar la política anticorrupción por parte de los diferentes Estados, obligados como están, por normas nacionales e internacionales, de adoptar medidas para prevenir, detectar, sancionar y erradicar la corrupción. Por ello, la seguridad jurídica, la transparencia administrativa, el derecho de acceso a la información en materia de asuntos públicos y su control por órganos independientes y por la sociedad civil constituyen instrumentos de la práctica anticorrupción por parte de los Estados. Es decir, de buena administración. Esta práctica o política se inscribe dentro del ejercicio legítimo de la democracia, puesto que, como se reconoce en el artículo 4º de la Carta

²⁸ Chavero Gazdick, Op., cit., pp. 125-134.

Democrática Interamericana²⁹, uno de los componentes fundamentales de la democracia es la transparencia de las actividades gubernamentales. Al igual que la Convención Interamericana contra la Corrupción³⁰ esta Carta considera la ética como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico del Estado democrático y social de Derecho. No cabe duda, pues, que lo que se conoce como gobernabilidad democrática, que es un trasunto político de la buena administración, tiene en la transparencia y en el control de la corrupción de la gestión pública uno de sus componentes esenciales. Ello implica que en las instituciones democráticas deben construirse mecanismos independientes de información y de comunicación y de inspección de los procesos de las políticas públicas por lo que ello significa para la formulación de estándares de conducta de ética pública como parte de la buena administración. En otras palabras, que la gobernabilidad democrática es no solo la que evita regresiones autoritarias, realiza elecciones periódicas o lleva a cabo programas de justicia social para reducir los márgenes de pobreza, sino también la que logra la confiabilidad de las decisiones gubernamentales y evita la impunidad, precisamente por los niveles de ética y de buen desempeño que deben presidir esas decisiones y por el funcionamiento eficiente de los órganos independientes de control de la corrupción. Por esta razón, la transparencia, la probidad, la información ciudadana, la rendición de cuentas y la prevención y el control contra la corrupción son determinantes de la honradez, eficiencia, confiabilidad y responsabilidad de las administraciones públicas en una verdadera gobernabilidad democrática.

Dentro de esa gobernabilidad la participación ciudadana en el control de la gestión pública ha de ser garantizada, puesto que, como sucede en Venezuela, es un derecho político por lo que es deber del Estado, a la par que deber de la sociedad, facilitar la generación de condiciones más favorable para su práctica, como se estatuye en el artículo 62 de la Constitución vigente. En concreto, que la transparencia y el control de corrupción es uno de los principios que debe regir la administración de

²⁹ Aprobada en el Vigésimo Octavo Período Extraordinario de Sesiones de la Organización de Estado Americanos el 11 de septiembre de 2001.

³⁰ Aprobada por los Estados miembros de la Organización de los Estados Americanos el 29 de marzo de 1996.

los bienes y recursos públicos y la actuación de los gobernantes, lo cual fortalece la democracia y el buen gobierno, así como la plena vigencia del Estado de Derecho, a través del acceso a la información pública y de la efectiva participación de todas las personas en la toma de decisiones de interés general y en la fiscalización y control de los actos públicos del Estado, principios estos, que incluso se recogen en la Constitución de 1999, frente a una realidad que es todo lo contrario.

5.1. Procedimientos de participación ciudadana en el Derecho Administrativo venezolano

En nuestro Derecho Administrativo se contempla la participación ciudadana en los procedimientos de elaboración de proyectos de leyes, de reglamentos presidenciales y para el resto de normas elaboradas por la Administración Pública. En el primero de estos procedimientos se contempla como participación ciudadana, previos a la aprobación de los anteproyectos de leyes, la información a la opinión pública de la exposición de motivos, de los informes técnicos sobre la necesidad y oportunidad de la ley y sobre su impacto o incidencia presupuestaria. Sin embargo, el Consejo de Ministros por razones de urgencia, puede prescindir de estos trámites³¹. Iguales trámites se contemplan para la elaboración de los reglamentos presidenciales, pero expresamente se consagra la consulta pública obligatoria para garantizar el derecho de participación de las personas³². Y en cuanto al resto de instrumentos normativos administrativos, además de reconocerse a las comunidades organizadas el derecho de presentar propuestas se consagra su derecho de participar en la elaboración de estos instrumentos. Así, en el caso de regulaciones sectoriales los órganos competentes deben iniciar procesos de consulta pública y remitir los proyectos a las comunidades y paralelamente han de difundir por medios de comunicación social y por sus páginas de internet, el inicio de estos procesos con la información pertinente. Durante estos procesos cualquier persona puede presentar sus observaciones y comentarios por escrito. Finalizada la consulta pública se fija una oportunidad para que funcionarios y comunidades

³¹ Artículos 86 y 87 de la Ley Orgánica de la Administración Pública.

³² Artículo 89, eiusdem.

intercambien opiniones, hagan preguntas realicen observaciones y propongan adoptar, desechar o modificar los anteproyectos o considerar un anteproyecto nuevo. El resultado del proceso de consulta, si bien es obligatorio, tiene carácter participativo y no vinculante. Particular significación sobre la naturaleza de derecho subjetivo público de la participación, tiene la consagración de la nulidad como consecuencia de la aprobación de normas administrativas no consultadas, salvo en casos de emergencia o de legislación excepcional. Sin embargo, en estos casos las normas aprobadas deben ser consultadas bajo el mismo procedimiento a las comunidades organizadas y el resultado de la consulta debe ser considerado por la instancia que aprobó la norma³³.

Finalmente, la Ley Orgánica de la Administración Pública, en materia de participación ciudadana incluye la obligación de la Administración de informar de la manera más amplia, veraz y objetiva a la población sobre sus actividades, con el fin de ejercer el control social sobre la gestión pública, para lo cual se reconoce a cualquier persona el derecho a solicitar la información que considere necesaria a estos efectos³⁴. Igualmente se contempla en la citada Ley la obligación de la Administración de mantener a disposición de las personas esquemas de su organización, guías informativas sobre sus procedimientos y servicios³⁵. Por último, dicha Ley consagra en forma detallada el derecho de las personas de acceso a los archivos y registros de la Administración Pública, regulando su ejercicio y sus limitaciones por el secreto o confidencialidad de la información o de la documentación³⁶.

6. COMENTARIO FINAL

El comentario final es el de que, no obstante que se califica a ministerios y entidades oficiales de integrantes del poder popular, en Venezuela, no existe participación ciudadana, lo que, entre otros factores, ha afectado severamente la buena administración, y, por ende, la gobernabilidad democrática.

³³ Artículos 138 a 140, *eiusdem*.

³⁴ Artículo 141, *eiusdem*.

³⁵ Artículo 142, *eiusdem*.

³⁶ Artículos 158 a 168.