

# Accountability, reforma, abuso, paternalismo, corrupción y funcionarios en Venezuela

**Jean-Denis Rosales Gutiérrez** <sup>1</sup>  
Universidad de Los Andes  
[jeanrosales1984@gmail.com](mailto:jeanrosales1984@gmail.com)  
<http://orcid-org/0000/0003-1744>

## Cómo citar este trabajo:

Rosales, J. (2024). Accountability, reforma, abuso, paternalismo, corrupción y funcionarios en Venezuela *Visión Gerencial*, 23, Número especial, pp. 162-180. Disponible en: <http://erevistas.saber.ula.ve/visiongerencial>

## Resumen

La presente investigación pretende exponer con meridiana claridad la situación actual de la Administración Pública venezolana desde 1999 mediante el enfoque jurídico de la reforma y la accountable governance con una investigación documental, descriptiva, explicativa y crítica, aunque enfocada en la arbitrariedad del intervencionismo estatal en los asuntos económicos, el paternalismo, la corrupción y el funcionariado. La investigación concluyó, que la reforma debe partir de una tranquila premisa básica: el apego a la legalidad financiera, la eliminación en la multiplicidad de estatutos del funcionariado, el control fiscal en ingresos y bienes públicos, y, en el fomento del libre desenvolvimiento de la personalidad del individuo en su espacio mínimo vital. El relevo a la nociva idea del asistencialismo estatal en las decisiones del administrado es esencial. La pura idea de desarrollo exclusivo con el Estado, sin participación ciudadana, y sin respeto a la propiedad, sin gobernanza, o sin una ley estandarizada para el funcionariado, no puede verse como modelo de desarrollo sostenible. El Estado no debe ser irracional, ni basarse en la simple detentación del poder, del dinero ni de los bienes públicos, sino en el administrado.

**Palabras Claves:** Reforma, Gobernanza, Corrupción, Transparencia.

## **Accountability, reform, abuse, paternalism, corruption, and civil servants in Venezuela**

*This research intends to expose the current situation of the Venezuelan Public Administration since 1999 through the legal approach of reform and accountable governance with a documentary, descriptive, explanatory, and critical research, although focused on the arbitrariness of state interventionism in economic affairs, paternalism, corruption, and civil servants. The research concluded that the reform must start from a quiet basic premise: adherence to financial legality, the elimination of the diversity of civil service statutes, fiscal control of income and public goods, and the promotion of the free development of the individual's personality in his or her minimum vital space. It is essential to replace the harmful idea of state assistance in the decisions of the administered. The pure idea of exclusive development with the State, without citizen participation, respect for property, governance, or a standardized law for the civil service, cannot be seen as a model of sustainable development. The State should not be irrational or based on the simple possession of power, money, or public goods but on the administered.*

**Keywords:** Reform, Governance, Corruption, Transparency.

**Recibido:** 19-12-23

**Revisado:** 30-01-24

**Aceptado:** 30-03-24

<sup>1</sup>Abogado Egresado de la Universidad de Los Andes (ULA): Mención *Cum Laude*. Especialista en Derecho Tributario (ENAHPI-UT). Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Doctor en Ciencias Jurídicas (LUZ). Prof. Agregado en Derecho Constitucional y Derecho Administrativo (ULA). Profesor de la Especialización de Derecho Administrativo y de Derecho Tributario (ULA). Coordinador del Grupo de Investigación Robert Von Möhl (GIROVOM).

## 1. INTRODUCCIÓN

Básicamente, la Administración Pública es una organización alineada a un determinado fin, que no es otro que, el servicio objetivo a los administrados en los términos del artículo 141 Constitucional de 1999. Para el respeto de ese objetivo constitucional de la Administración Pública, esta requiere ordenar jurídicamente los medios a través de los cuales llevará a cabo su actividad, atendiendo al personal y recursos disponibles. Tal es, la función de la organización administrativa, que es la forma bajo la cual la Administración ordena jurídicamente sus medios materiales para la realización de su actividad. La organización administrativa es instrumental a los principios de la Administración vicarial, y en concreto, ese instrumento de la eficiencia y eficacia de la Administración. La organización administrativa debe propender a que la Administración dicte buenas decisiones que empleen los menores recursos posibles para el mayor beneficio directo de los administrados, de acuerdo con el principio de origen nórdico, de la *buena administración*.

La organización administrativa permite comprender como la Administración adecúa su estructura (personal y recursos), a fin de cumplir con el servicio de los administrados, todo lo cual incluye considerar un conjunto de aspectos cuya regulación básica, en Venezuela, deriva de la Ley Orgánica de la Administración Pública (2014). Esa ley sienta las bases para una organización administrativa racional, eficiente, que pondere la adecuada utilización de los recursos públicos para la reestructuración de una organización administrativa transparente, cercana al administrado, de fácil entendimiento y comprensión, y alejada de formalismos innecesarios.

Hoy en día, la realidad es otra: la organización administrativa en Venezuela ha sido, preponderantemente, *una organización centralizada y concentrada, pero a la vez*

*atomizada en diversos entes administrativos, basada en la muy creciente expansión de la Administración Pública. Por eso, el tema queda centrado en un tema específico del derecho administrativo: la Reforma Administrativa. Pero, como varios autores venezolanos han dicho desde años recientes, la hipótesis de Reforma Administrativa del siglo XX es errada, ya que la idea paradigma de la reforma administrativa debe superar "la concepción estatista del desarrollo", esto es, ahora debe concebirse al desarrollo y la reforma administrativa centrado en la idea del administrado y en la expansión de sus libertades, y en específico, de las libertades económicas, y no en la idea del rentismo petrolero y su consecuente distribución social equitativa, como viene ocurriendo desde la década de los 40 en Venezuela hasta el año 2013 con la todavía hoy crisis económica.*

## 2. DESARROLLO

**Administración y Actividad de limitación.** Trabas Burocráticas y la Inaplicabilidad de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Reforma del Procedimiento Administrativo. Administración Electrónica: ¿Medio o Fin?

La concepción estatista de desarrollo imperante en el pasado siglo, permitió la formación de una Administración Pública orientada a la intervención en el orden social y económico limitando la libertad general del administrado. Esa actividad de limitación quedó amparada en un vasto complejo de Decretos-Leyes dictados gracias a la suspensión de la libertad económica, lo que en la práctica permitió a la Administración incidir en esa libertad sin necesidad de un basamento legal explícito. Luego de la vigencia de la Constitución de 1999, no se ha vuelto a acudir al mecanismo de restricción de los derechos fundamentales, sino hasta 2017 con ocasión a la "guerra económica" que "azotó al pueblo venezolano", y posteriormente, con ocasión a la pandemia del covid-19 que llegó a Venezuela en febrero de 2020. Todo esto, para restringir el ejercicio de la libertad general del administrado, aun cuando el resultado final ha sido el mismo, debido a la notable matización del principio de legalidad en esta

materia por el tema de la reserva legal con la limitación de las libertades económicas, que ha traído disertaciones vivamente interesantes los últimos 20 años. Mucho más con la temática del Wesensgehalt alemán en Venezuela con los 2 derechos económicos: propiedad y libertad empresarial.

En efecto, la Sala Constitucional del TSJ a través de la Sentencia N° 85 del 24 de enero de 2002 ha venido señalando que ese principio de legalidad debe ser matizado en el contexto del Estado Social, en tanto la Administración requiere de un margen apreciable de discrecionalidad para configurar las limitaciones a la libertad, de lo cual resulta, que para la Sala Constitucional, la reserva legal tiene un alcance mínimo. El resultado definitivo ha sido **que las Leyes contienen normas en exceso amplias, que habilitan a la Administración para adoptar cualquier limitación que estime pertinente sobre la libertad del administrado**. De lo anterior, ha derivado la dispersión de normas reglamentarias que, en realidad, no ejecutan Ley alguna, pues la Ley resulta indeterminada en su contenido. Además, "esta deficiente técnica legislativa menoscaba la seguridad jurídica, en tanto los operadores económicos, al desconocer cuál es el contenido exacto de la Ley, no pueden predecir cuál será la limitación que podrá imponer la Administración" (Morles: 2011: pp. 11 y ss.). En este sentido, ocurre con la Ley de Instituciones del Sector Bancario (2014).

El principio de legalidad en la actividad administrativa de limitación ha sido reducido, también, pues la Administración entiende que el ejercicio de tal actividad puede basarse en una interpretación bastante amplia de la Ley, con lo cual, es común que a través de Decretos se creen limitaciones que no están establecidas en la Ley. No se trata del caso de los hidrocarburos, las minas y demás, sino de una Ley que remite a la Administración la regulación completa de un sector, de un Decreto que, al margen de la Ley, crea originariamente una limitación.

Probablemente, el caso más paradigmático ha sido el control de cambio que existió aquí a raíz del Decreto de Ilícitos Cambiarios que fue reformado en 2019, pues las limitaciones nacidas de ese régimen no respondieron nunca a una previsión legal explícita. De lo cual resulta, que el régimen cambiario fue creado originalmente por la Administración Pública al margen de la Ley. Esa suerte de "*potestad reglamentaria originaria*", no subordinada a la Ley, responde a la errada idea de que la Administración Pública puede crear a través de actos sub-legales cualquier limitación a la libertad, de lo que resulta la clara existencia de controles de muy distinta naturaleza, que se traducen en trabas para la realización de actividades económicas.

Al no estar subordinada completamente a la Ley, la actividad administrativa de limitación ha derivado en un complejo de regulaciones que, mediante técnicas jurídicas muy distintas (autorizaciones, y registros, principalmente), constituyen trabas al ejercicio de la iniciativa económica. Situación además agravada, pues el procedimiento necesario para cumplir con esos controles suele estar señalado, igualmente, en los correspondientes Decretos, de lo cual ha derivado una notable dispersión de procedimientos que se aíslan del principio general de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), de acuerdo con el cual el procedimiento sólo puede estar establecido en la Ley.

En la práctica, esa Ley carece de vigencia efectiva ante la proliferación de procedimientos especiales establecidos por vía reglamentaria, todo lo cual además viola la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, en tanto, la Administración, al "crear" por Reglamentos todos esos procedimientos, exige el cumplimiento de formalidades no establecidas en la Ley. Nuevamente, el ejemplo prototípico fue el régimen cambiario: la Administración cambiaria exigía requisitos no establecidos en la Ley para sustanciar los procedimientos (por ejemplo, el tamaño y la forma de las carpetas, que deben emplearse para cumplir con los trámites cambiarios), todos, lo cuales, constituye, una traba contraria al artículo 141 de la Constitución.

La situación anterior, se ha agravado por la irrupción de la Administración electrónica. No se niega, que "...la utilización de las Tecnologías de la Información y del Conocimiento (TIC'S) constituye una útil herramienta para incrementar la eficiencia, eficacia y transparencia de la Administración, como se reconoce en la Carta Iberoamericana de Gobierno Electrónico celebrada en Pucón, Chile". (IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: 31-05-2017 al 01-06-2007: pp.1). Sin embargo, "se entiende que la Administración electrónica requiere de una Ley que otorgue una cobertura expresa a su actuación y, en concreto, al procedimiento administrativo electrónico". (Segarra: 2004: pp. 27).

No obstante, la Administración Electrónica en Venezuela carece de base legal, en tanto el principio que rige a la actividad administrativa y al procedimiento administrativo es el de escritura. Por ello, la Administración Electrónica se ha traducido en el incremento de trabas burocráticas carentes de base legal, que afectan la seguridad jurídica, como fue el caso de CADIVI:

...no solo se "creó" el procedimiento aplicable para el trámite de la autorización de adquisición, sino que, además, ese trámite se cumple preponderantemente, a través de medios electrónicos, pero en un contexto de completa informalidad, en el cual el administrado es "notificado" de las decisiones por correos electrónicos, lo que obstaculiza el posterior control judicial de esa decisión". (SPA-TSJ: 15 de diciembre de 2009: Caso MMC Automotriz).

La amplia actividad administrativa de limitación, que es efectuada al margen del principio de legalidad, ha estado:

...además fundamentada en la "funcionalización social" de la libertad, es decir, en la concepción según la cual la libertad sólo puede ejercerse para cumplir con la "función social" que para cada caso define la Administración, con lo cual se entiende que la Administración tiene una "potestad inmanente" para limitar la libertad del administrado, a través de cualquier medida que estime pertinente. (González: 2011: pp. 479).

Esa funcionalización social de la libertad, además, ha moldeado una práctica administrativa en la cual el procedimiento previo no es condición necesaria para adoptar decisiones lesivas a la esfera jurídico-subjetiva de los administrados. Por el contrario, se entiende, que "la Administración Electrónica puede dictar esas decisiones sin un previo procedimiento, siempre y cuando el administrado tenga oportunidad de defenderse con posterioridad". (González: 2011: pp. 480). Tal criterio es errado, primero, pues desconoce el alcance de la garantía de la defensa de los administrados. Es que, en los términos del artículo 49 es siempre una defensa previa. Además, ese criterio priva a la Administración de valorar la opinión del administrado antes de adoptar su decisión, lo que resta eficacia. Por último, además, que contradice una norma fundamental del Estado de Derecho como el artículo 19 LOPA que exige como requisito mínimo de legitimidad para cualquier acto administrativo, el respeto exhaustivo del procedimiento administrativo legalmente establecido.

Al final, la Administración queda "atrapada" en sus propias regulaciones que, de manera asistemática, reglamentan trámites basados en formalismos excesivos, que someten al administrado a cargas innecesarias, y a la Administración, a complejos trámites que exigen la inversión de importantes recursos. Se insiste, el Decreto-Ley de Simplificación de Trámites de Administrativos es una normativa inaplicada.

La reforma administrativa de la actividad de limitación administrativa debe orientarse a realzar el carácter subordinado a la Ley, de toda la actividad administrativa, y además, debe orientarse a dar cumplimiento al principio garantístico de la menor intervención estatal en los asuntos económicos. Desde una perspectiva bastante general, estas son las principales medidas, que en esta materia podrían adoptarse:

- En **primer lugar**, es necesario dar cumplimiento a la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, que se insiste, es una Ley ignorada en la generalidad de la práctica administrativa imperante en Venezuela. El primer punto debería ser, en este sentido, el diagnóstico de los trámites administrativos y a la formulación de los planes de simplificación de los órganos y entes administrativos, según lo establecido en el artículo 6 de esa Ley. La confección de esos planes debe derivar de lineamientos centrales que, con base en esa ley, identifiquen los aspectos que deben ser evaluados de cara a promover la simplificación de los trámites administrativos.

- En **segundo lugar**, y en concordancia con lo anterior, la simplificación de trámites administrativos, de acuerdo con la Ley, debería partir de tres herramientas básicas: a) eliminar todo trámite, que no esté expresamente establecido en la ley; b) eliminar todo trámite que restrinja innecesariamente a la libertad del administrado, como dispone el artículo 33 de ese Decreto-Ley; c) darle pleno sentido a la presunción de buena fe del administrado. En este punto, la práctica administrativa imperante parte de un principio diametralmente opuesto, a saber, la desconfianza hacia el administrado, al cual se le exige **–una y otra vez–** la presentación de distintos documentos que muy probablemente, ni la propia Administración tendrá ocasión de revisar.

- En **tercer lugar**, de manera concordada con el Decreto Ley de Simplificación de Trámites Administrativos y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, debe racionalizarse el procedimiento administrativo, eliminándose todos los procedimientos creados reglamentariamente. Si la Administración debe llegar a cabo una actividad para la cual la Ley no establece el procedimiento ordinario establecido en la Ley. En todo caso, ello recordando que es preceptiva la tramitación del previo procedimiento, a fin de acordar cualquier decisión que incida negativamente en la esfera jurídico-subjetiva del administrado.

- En **cuarto lugar**, la Administración Electrónica, en ausencia, de una ley que reglamente su actividad, debe limitarse a ser simplemente, un mecanismo instrumental de auxilio del procedimiento escrito. La reglamentación del alcance que, en la práctica, pueda tener esa Administración, sería una herramienta relevante para propender a la racionalización de esa Administración, en beneficio de la seguridad del administrado.

- En **quinto lugar**, las medidas de limitación de la Administración deben ser revisadas a fin de propender a la progresiva supresión de aquellas limitaciones que carecen de base legal, o, que en todo caso, limitan innecesariamente a la libertad, tal y como lo exige la ya citada Ley de Simplificación de Trámites Administrativos. Conviene recordarlo, esa Ley no agota contenido en la revisión del procedimiento administrativo, en tanto que permite también, revisar el contenido sustantivo de la actividad administrativa de limitación, todavía mal llamado como policía administrativa por algunos.

Conceptualmente, la actividad administrativa de limitación administrativa no está reñida con la concepción del desarrollo centrado en el administrado. Todo lo contrario, la concepción del desarrollo basado en la expansión de las libertades presupone un marco institucional dentro del cual la Administración puede limitar a la libertad, pero en estricto apego a los cánones del

Estado Democrático de Derecho. Y por ello, "bajo la premisa de acuerdo con la toda limitación a la libertad, es de texto legal expreso; debe respetar la autonomía privada y debe restringir a la libertad en la menos medida posible". (Cruz Ferrer: 2002: pp. 171). Curiosamente:

...en materia económica, la intervención administrativa debe responder a razones económicas, objetivas y comprobables. Uno de los beneficios derivados de trasladar, al Derecho Administrativo, el concepto de regulación económica, es que permite ponderar cuando existe una causa que justifica tal regulación, a través de la teoría de los fallos de mercado. (Cruz Ferrer: 2002: pp. 172).

Esto implica controlar, efectivamente, la racionalidad y la razonabilidad de toda medida de limitación, que la Administración despliega sobre el administrado.

**Actividad de Limitación sobre la Propiedad Privada.** Desconocimiento de las Garantías con la Expropiación. Revisión a la Limitaciones Inconstitucionales a la Propiedad.

La actividad administrativa de limitación no sólo incide sobre la libertad en general del administrado, sino también sobre el operador económico, que es una faceta del administrado en el ámbito económico, en cuanto a sus libertades económicas se refiere. Además, la limitación administrativa incide sobre cualquier derecho, incluso la propiedad privada, imponiendo cargas y limitaciones y, en casos extremos acordándose su adquisición forzosa. En Venezuela, las limitaciones a la propiedad privada han estado basadas en la Tesis del francés León Duguit sobre la propiedad como función social, de lo que deriva una indebida ampliación del ámbito de las restricciones que a la propiedad privada puede imponer la Administración, pues en suma Duguit "...negaba la existencia de la libertad como derecho fundamental (Duguit: 1920: 17 y ss.).

No es necesario acudir a la tesis de la función social para justificar la existencia teórica de limitaciones sobre la propiedad privada, en tanto esas limitaciones son expresamente reconocidas en el artículo 115 de la Constitución. Por ello, lo relevante es que la actividad administrativa de limitación sobre la propiedad privada respete sus garantías jurídicas, en especial, cuando se trata de la limitación por medio de la cual la Administración adquiere, forzosamente, tal propiedad. La Constitución y la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social "o de Expropiación Demanial" funda un conjunto de garantías de la propiedad privada, frente a la potestad expropiatoria, que pueden así resumirse: **a)** la potestad expropiatoria sólo puede entenderse sobre los bienes estrictamente necesarios para la ejecución de una obra o actividad que la Administración asume de manera concreta, y que es declarada por Ley de "utilidad pública e interés social"; **b)** la Administración no podrá acordar medidas de privación sobre la propiedad de no contar con la expresa decisión del Poder Judicial; y 3) el Traspaso de la propiedad se condiciona al pago previo y oportuno de la justa indemnización, que para ser tal, debe ser una indemnización equivalente al daño sufrido. Se aprecia de esa manera, que el objeto de la expropiación es el conjunto de bienes cuya adquisición forzosa se acuerda ante una causa concreta, cual es la existencia de una determinada obra (que debe ser real, verdadera), declarada por Ley como de "utilidad pública e interés social".

Esta concepción ha sido socavada en lo que es, pues el signo característico de la actividad de limitación en el marco del modelo socialista es, la adquisición coactiva de la propiedad privada al margen de las garantías previstas en la Constitución. Esa política se ha manifestado en varios ámbitos: en la expropiación de la empresa privada; en la nacionalización de sectores económicos y en la intervención sobre las tierras.

- En primer lugar, la Administración ha adelantado una masiva política de expropiaciones que inciden directamente sobre la empresa

privada, es decir, lo que se ha denominado por la doctrina como "**expropiación singular**" que es claramente inconstitucional. Basta con señalar, que esa expropiación es arbitraria, en tanto, que no se fundamenta en una causa debidamente razonada: no hay una actividad real de la Administración que, declarada por Ley como de utilidad pública e interés social, requiera indispensablemente, la adquisición de los bienes necesarios para ejecutar esa actividad. Por el contrario, la empresa –"**que es el bien a expropiar**"– es identificada como "**la actividad que justifica la expropiación**". Además, la expropiación, se regula a través de procedimientos especiales que se apartan de las garantías mínimas constitucionales, tal cual como ha ocurrido, por ejemplo con la **Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas** de 2011; y que contemplan a la expropiación como sanción, cuando no puede ser tal cosa, tal como ocurre en la **Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso de Bienes y Servicios**.

- En *segundo lugar*, el Estado ha adelantado políticas de nacionalizaciones a través de leyes que: **a)** Reservan arbitrariamente al Estado determinada actividad y, como consecuencia de ello; **b)** acuerdan la expropiación de las empresas privadas que operaban en tal sector, introduciendo indebidas limitaciones al derecho a la indemnización integral (Hernández: 2008: pp. 119 y ss.).

- En *tercer lugar*, la manifestación de la política del Estado en detrimento de la propiedad privada es la intervención administrativa sobre las tierras con vocación agrícola. Cabe recordar, "que tradicionalmente, se ha reconocido a la Administración, la potestad expropiatoria sobre tierras con vocación agrícola cuyo uso, sin embargo, sea considerado insuficiente, lo que es una muy especial manifestación de la potestad expropiatoria constitucionalmente reconocida". (Lagrange: 2006: pp. 135). Esa potestad:

...se vinculaba con la existencia de un "latifundio", lo que permitía acotar el ejercicio de la expropiación con parámetros medianamente objetivos. Junto a esta potestad, y con un sentido muy distinto, la Ley ha regulado la existencia de baldíos, es decir, tierras que al no ser de propiedad privada se consideran propiedad del Estado, quien en consecuencia deberá iniciar el correspondiente juicio de reivindicación contra aquéllos que aparezcan como propietarios de la tierra considerada baldío. (Lagrange: 2011: pp. 199 y ss.).

Ambas figuras, que tenía un tratamiento diferenciado, fueron conjugadas con ocasión al desarrollo de una amplia política de intervención administrativa sobre las tierras, de acuerdo con la cual:

- a)** La Administración de manera discrecional, puede considerar que una tierra no está siendo usada indebidamente, de acuerdo con su vocación agrícola, y además: **b)** la Administración puede considerar que esa tierra es baldía, al desconocer o desestimar los títulos de propiedad privada sobre tal inmueble, acordando de esa manera, el inicio de un procedimiento de rescate. (Oliveira: 2008: pp. 255).

- En *cuarto lugar*, los parámetros aplicados en materia de desarrollo agrario se han ido extendiendo a las tierras urbanas, a través de un conjunto de Leyes, que de manera muy confusa, e igualmente, a través de procedimientos especiales, permiten a la Administración acordar la expropiación de terrenos urbanos, cuando considere, que su uso, debe ser destinado a la vivienda. Es el caso de la **Ley de Tierras Urbanas** (2009); el **Decreto-Ley Especial de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos** (2011), y, el **Decreto-Ley Especial de Regularización Integral de**

**Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos** (2011). La coexistencia de esas tres leyes, en la práctica, genera inseguridad jurídica en el ejercicio de las potestades de limitación sobre la propiedad privada que, ya de por sí, resultan bastante amplias.

El inconstitucional ejercicio de las potestades administrativas de limitación sobre la propiedad privada, incide negativamente sobre el desarrollo por varias razones. Primero, pues se desconoce a la propiedad privada, entendida no sólo como derecho fundamental, sino también, como garantía institucional, siendo que la propiedad privada es un elemento consustancial a la idea de desarrollo basado en el administrado. Además, por cuanto esa política ha supuesto el crecimiento notable de la Administración, quien pasa a ser propietaria de empresas y de tierras, lo que es signo distintivo de un desarrollo centrado en el Estado. Finalmente, pues esta política, aun con las inconstitucionales limitaciones que a la justa indemnización se han establecido, implica la erogación de importantes recursos financieros, que pueden destinarse a usos más eficientes.

Es importante insistir, que cuando la Administración expropia una empresa, nacionaliza un sector, o “rescata” tierras con vocación agrícola, e incluso empresas, no está creando riqueza, pues en el mejor de los casos, esas empresas seguirán produciendo los mismos bienes. Pero, además, de no crear riqueza, tal política supone la erogación de recursos que pudiere haberse empleado más eficientemente.

En mi opinión, la reforma administrativa en esta área pasa por las siguientes medidas:

- En *primer lugar*, deben replantearse las políticas públicas en materia de expropiación, nacionalización y tierras, a fin de asegurar su adecuación a la Constitución, todo lo cual exige afianzar el respeto de las garantías de la propiedad privada, que imponen la exegesis restrictiva de esas limitaciones. Como ha

sucedido con muchas figuras jurídicas, las críticas no deben centrarse en la propia existencia de la figura (en definitiva, la expropiación es una potestad reconocida en la Constitución), sino en la forma patológica, bajo la cual ésta, se ha venido desarrollando.

- En *segundo lugar*, otro delicado aspecto de esa política, es que la proliferación con la cual ha sido ejecutada, al margen de cualquier orden evidente, ha derivado en un conjunto de activos, que han pasado a la propiedad de la Administración, lo que implica el crecimiento de su organización, en especial, a través de la empresa pública. Es preciso, por ello, evaluar la eficacia y la eficiencia de esas empresas públicas, en cada caso concreto, para asegurar el cumplimiento el artículo 300 constitucional.

- De allí, que sería pertinente efectuar una auditoría que permita determinar, en cada caso concreto, cuáles intervenciones sobre la propiedad privada han sido efectuadas en menoscabo de la Constitución, y además, cuales son los daños y perjuicios causados. Esa auditoría puede ser desarrollada, a través de procedimientos administrativos, que permitan a los interesados, resolver tales diferencias, sin tener que acudir, para ello, al Poder Judicial, e incluso a Centros de Arbitraje. De hecho, para 2011, el ese entonces Presidente Hugo Chávez, en calidad de Poder Ejecutivo creó, una Comisión Presidencial con el propósito de imprimir cierto orden en el conjunto errático de expropiaciones e intervenciones acordadas por medio del **Decreto N 8.714**, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial, con carácter temporal, que se denominará <<Consejo Superior Estratégico en Materia de Expropiaciones>>, **Gaceta Oficial N° 39.828** del 26 de diciembre de 2011.

Estas propuestas parten, en todo caso, de un cambio de concepción, a fin de establecer la relevancia institucional que la propiedad privada tiene dentro del modelo de desarrollo centrado en el administrado. Ese modelo presupone, la existencia de propietarios, de acuerdo con los atributos, que reconoce el artículo 115 constitucional. También, en este sentido, ha intervenido el Legislador, al “crear” “nuevas formas

de propiedad", que en realidad, al examinarse, aparecen como sendos derechos limitados, e incluso, precarios, que no pueden equipararse a la propiedad privada como el derecho real pleno, mucho menos oponerse como como garantías institucional a las prerrogativas públicas. Lo anterior, aparece muy bien reflejado en la **Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela**, por ejemplo, que "crea" distintos tipos de propiedad que, en realidad, no responden al contenido de la propiedad privada derivado del artículo 115 constitucional, y cuya base debe ser la libertad económica.

### **Actividad Prestacional Administrativa. La Empresa Pública, el Servicio Público y el Estado Total: También Paternalista**

De manera tradicional, y anclada en la renta petrolera, la Administración Pública venezolana ha realizado una actividad prestacional, que es típica manifestación del Estado Social. Esa actividad se caracteriza por emplear medios no coactivos orientados a satisfacer necesidades consideradas de interés general, y relacionadas con los derechos fundamentales prestacionales, según el estado del arte explica al respecto. De esa forma, la actividad prestacional engloba un conjunto de actuaciones materiales heterogéneas, tales y como la oferta de bienes y servicios, que podrá ser con carácter remunerativo (como consecuencia de la gestión económica), o sin tal carácter (tradicionalmente, la llamada actividad social, como es el caso de las prestaciones administrativas n el contexto de la seguridad social). Asimismo, se incluyen actuaciones materiales orientadas a incentivar la realización de ciertas actividades por los administrados (actividad de fomento). Puede también incluirse, la actividad contractual del Estado, por la cual procura el auxilio de los administrados para celebrar contratos.

Esa actividad prestacional va a acompañada –como sucede con la actividad de limitación- de la organización administrativa

creada especialmente, a tales efectos, para la cual, la Administración suele acudir a figuras subjetivas con forma de derecho privado, como es el caso de las sociedades mercantiles que permiten la gestión de las empresas públicas, o las fundaciones. Los últimos 21 años han proliferado las misiones, cuyo estudio puede ser enfocado desde el punto de vista organizacional, pero también prestacional, e incluso politológico, pero afirmando siempre, que ellas llevan a cabo una actividad prestacional, que debe ser evaluada, conforme a la Constitución. Ciertamente, desde la óptica de la organización administrativa, las misiones pueden criticarse por derivar en la creación de una Administración Paralela que, por ello, es ineficiente e ineficaz. Una muy importante tendencia es, acudir a formas jurídicas flexibles para atender a la actividad prestacional de la Administración.

Politológicamente, se pretendió vender la idea de las misiones ante la coyuntura que exigía vender una figura subjetiva especial y transitoria, que permitiese atender necesidades especiales de forma urgente ante la insuficiencia de las estructuras tradicionales. Tal es el sentido de las misiones del artículo 15 LOAP, que alude a que las misiones atienden necesidades "urgentes" con lo cual, su creación, dependerá de "circunstancias especiales" (artículo 131 LOAP). En la promesa de Reforma Constitucional (2007), y con ello, de Reforma Administrativa, y que fue perfectamente rechazada, las misiones eran concebidas como una Administración "no burocrática" reflejando por ello, que debían ser estructuras no permanente. En la práctica, sin embargo, las misiones, han pasado a ser organizaciones permanentes, que llevan a cabo una actividad prestacional ordinaria, esto es, que las misiones han pasado a estar al margen de la LOAP.

Pero desde una perspectiva completamente sustantiva, la actividad prestacional desplegada, debe también cuestionarse por reproducir el modelo estatista de desarrollo, que se preocupa más por asignar –con poca transparencia- ciertas prestaciones, que en incidir en las condiciones materiales, y que impiden el ejercicio efectivo de la libertad de los administrados. Lo cual es un dato relevante para comprender la importancia actual de las misiones,

puesto que su presupuesto de gastos suele ocupar un porcentaje primordial del total de gastos de la Administración. (Zambrano: 2011: pp. 94 y ss.).

El modelo socialista ha derivado en la expansión de esta actividad prestacional, con la consecuente expansión de la organización administrativa y de las misiones, en particular. Actualmente, esa actividad prestacional tiene los siguientes rasgos:

- En *primer lugar*, la actividad prestacional ha sido desarrollada partiendo del rol central del Estado en el desarrollo, de lo cual deriva, que la Administración ha asumido la gestión de diversas actividades económicas. De otro lado, la actividad administrativa de carácter social "...no se lleva a cabo, de acuerdo con el postulado de la menor intervención estatal en los asuntos económicos, porque el objetivo terminante de la constitucionalización del Estado Social así lo exige para cumplimentar con sus objetivos prestacionales". (Rosales: 2022: pp. 345). Por el contrario, esta actividad administrativa se extiende a prestaciones que propenden a crear una dependencia del administrado con el Estado contraria a su libertad personal, y con ello a la Constitución y a la más fiel tradición republicana bajo la concepción liberal, porque la actividad prestacional, hoy por hoy, se orienta a la oferta de bienes y servicios, que difícilmente podrían ser creídos como de relevante interés general para justificar la actividad administrativa.

- En *segundo lugar*, la actividad prestacional se ha llevado a cabo con el deliberado propósito de promover la construcción del socialismo, lo que afecta la igualdad en el acceso a tales prestaciones, y propende a su politización. Es decir, que la gestión de tal actividad prestacional, no responde a la gestión objetiva de los administrados, sino a consideraciones políticas. Véase por ejemplo, los **Lineamientos Académicos para la Creación, Autorización y Gestión de los Programas Nacionales de Formación en el Marco de la Misión Sucre y la Misión Alma Mater Gaceta Oficial N° 39.876** del 05 de marzo de 2012, donde esos lineamientos

se orientan a crear la base material para el desarrollo de la sociedad socialista. De manera especial, "resalta la concepción del Estado docente, que en la práctica se presenta como un Estado basado en la imposición del socialismo como doctrina única". (Hernández: 2011: pp. 75).

- En *tercer lugar*, no existe una Ley sustantiva llamada a regular la creciente actividad prestacional de la Administración, con lo cual se dificulta en la práctica, el cumplimiento del principio de legalidad y los principios constitucionales de la subsidiariedad empresarial-estatal y la competencial de las empresas estatales.

- En *cuarto lugar*, respecto a la actividad de fomento, se observa el surgimiento de técnicas que pretendiendo promover cierto sector, terminan imponiendo medidas de coacción. En efecto, la actuación prestacional ha derivado en limitaciones amplias sobre la libertad, basadas en la necesidad de asegurar el cumplimiento de ciertos objetivos sociales, especialmente, en el contexto de la reafirmación del servicio público como concepto que legitima la funcionalización social de tal libertad. De esa manera, la Administración ha acudido a mecanismos de coacción para proveer financiamiento especial para el fomento de ciertas actividades, lo que es una suerte de privatización de la actividad de fomento de la Administración Pública. Así, a través de Leyes se crean contribuciones que obligan a los administrados a sufragar los gastos para la promoción de ciertas actividades (la Ciencia y la Tecnología). En el sector bancario y asegurador, esta política ha derivado en la imposición coactiva de obligaciones destinadas a financiar preferencialmente a ciertas actividades (las gavetas), o, a asumir, la cobertura de ciertos riesgos (seguros solidarios y obligatorios).

La principal crítica a la actividad prestacional de la Administración expresada, a través de las empresas públicas y de las misiones, es que ella, se aparta de la Constitución al no responder a los principios de subsidiariedad y de la menor intervención estatal en los asuntos económicos. Por lo tanto, la reforma de la actividad prestacional de la Administración, debería orientarse por estas medidas:

- En *primer lugar*, es preciso revisar la extensión de la actividad prestacional para ajustarla a los postulados liberales del liberalismo en los asuntos económicos, pues solo ello permite que tal actividad se oriente a un desarrollo centrado en el administrado. Esa revisión, que pasa por el riguroso control de la legalidad de esa actividad, debe basarse en mejorar su eficacia y eficiencia, que ha de orientarse efectivamente a la satisfacción de necesidades básicas y esenciales. En todo caso, al planificar esa revisión:

Debe tenerse en cuenta la tesis de acuerdo con la cual las conquistas sociales son irreversibles, lo que quiere decir, que esa revisión no puede reducir los estándares de satisfacción de los derechos prestacionales, dado que ello no atentaría contra el principio de progresividad. (Hernández: 2004: pp. 41 y ss.).

- En *segundo lugar*, y en cuanto al caso especial de las misiones, que las misiones deben ser revisadas conceptualmente para corregir cualquier duplicación que genere ineficiencia, y que la actividad prestacional no sea asumida por órganos o entes de acuerdo con los principios de la LOAP. Es pertinente insistir, en que las misiones deben ser enfocadas más desde una perspectiva sustantiva y no tanto organizacional.

- En *tercer lugar*, debe propenderse al control efectivo de la actividad prestacional, lo que pasa por articular: **1)** controles fiscales orientados a asegurar tanto el control de legalidad como el control de gestión, de acuerdo con la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal, y, **2)** Controles internos, orientados a medir la eficiencia y eficacia de esa actividad, y en especial, su adecuación al principio de la Administración vicarial, todo lo cual pasa por asegurar el acceso universal y

en condiciones de igualdad al sistema de prestaciones administrativas, cuya gestión no puede ser meramente instrumental del modelo socialista, sino que ha de ser una gestión objetiva. Coadyuvaría a ello promover una Ley de la actividad prestacional que defina los controles aplicables a esa actividad, así como las garantías básicas de los administrados. Asimismo, **3)** es preciso acentuar los controles derivados de la Ley de Contrataciones Públicas, propendiendo que la adjudicación de contratos, sea consecuencia de procedimientos de concursos, y no de procedimientos excepcionales de consulta de precios, o adjudicación directa. Por último, **4)** no debe perderse de vista, que de acuerdo con el artículo 113 constitucional, la libre competencia es, también, una útil herramienta de control de la actividad de gestión económica de la Administración.

#### **Gerencia, Recursos Financieros y Petróleo. Deficiente Sistema de Control Fiscal. Fragmentación Presupuestaria. Administración y Corrupción.**

El modelo estatista de desarrollo ha supuesto la expansión del gasto público, en buena parte facilitado por la dependencia de la economía venezolana al petróleo. De hecho, una de las manifestaciones del capitalismo rentístico ha sido la creación de un Estado que, como Uslar advirtió, es "*omnipresente*". En el marco del actual modelo socialista, esa característica se ha fortalecido, pues si bien, se ha insistido en la necesidad de superar el modelo rentístico, en la práctica, éste sigue apalancando el financiamiento de la Administración Pública creciente en intervención y organización. En este sentido:

La utilización de la renta petrolera para el financiamiento del modelo rentista de desarrollo se ha caracterizado por la distorsión del principio de unidad del tesoro, mediante la creación de múltiples "*fondos*" especiales de financiamiento, o sea, patrimonios separados orientados al financiamiento de actividades administrativas especiales, como es el caso del funcionamiento de las misiones. (Rachadell: 2007: pp. 53 y ss.).

## Asimismo:

El financiamiento de Estados y municipios, de acuerdo con las previsiones constitucionales que rigen al situado constitucional, se ha distorsionado por la regulación del Consejo Federal de Gobierno, que ha dado la preferencia al financiamiento directo a las instancias del Poder popular, que cuentan además con fondos igualmente especiales, orientados a la promoción del modelo socialista. (Alfonso: 2011: pp. 57).

Otro tema para considerar, es que a pesar de contar con la renta petrolera como mecanismo de financiamiento de la creciente de la actividad administrativa:

El Estado venezolano ha apelado al endeudamiento público, en parte promovido por el actual régimen cambiario, que al vedar, toda posibilidad de adquisición de divisas, fuera de los mercados regulados, fomenta la emisión de títulos valores públicos como mecanismo para obtención de divisas. (Salmerón: 2012).

Como puede apreciarse, la gestión financiera de la Administración Pública se ha basado en la creación de fondos especiales que reducen la eficacia de la unidad del tesoro, así como en el incremento progresivo de la deuda pública nacional. Pero:

Adicionalmente, la reforma institucional del régimen del Banco Central de Venezuela ha permitido al Poder Ejecutivo Nacional acceder a las llamadas "reservas excedentarias", todo lo cual, en definitiva, supone no sólo la violación a la autonomía del Instituto emisor, sino que además implica la violación de la prohibición del Banco Central de Venezuela de financiar al Ejecutivo. (Hernández Delfino: 2009: pp. 333 y ss.).

Tal irregular gestión financiera no puede ser el soporte del desarrollo centrado en el administrado, simplemente, pues la fuente principal de los recursos no deviene de una economía productiva, sino de la explotación de una renta que el Estado obtenía en su carácter de propietario de la riqueza petrolera. Tampoco puede la actual gestión financiera apalancar el desarrollo basado en el administrado, por la debilidad del control efectivo sobre la Administración Financiera del Sector Público, cuya actuación queda disgregada, a través de la dispersión del presupuesto en distintos fondos.

La reforma administrativa en esta área pasa por superar el capitalismo rentístico, de manera tal que el ingreso petrolero no sea fuente de financiamiento del gasto público asociado al desarrollo estatista, lo que deriva en todo caso en una gran inestabilidad por la volatilidad del precio del petróleo, y por ende, del ingreso de la administración.

En atención a esto último, un aspecto fundamental de cara al perfeccionamiento de la *buenadministración* es el control fiscal. La *buenadministración*, en el marco de la gobernanza democrática, es aquella que actúa sujeta al estricto control, al escrutinio constante de su actividad. Una de las aristas básicas de ese control es el control fiscal, precisamente, sobre el uso de recursos públicos por parte de la Administración mediante el sistema de control interno, que corresponde a la "Superintendencia Nacional de Auditoría Interna", que es:

Un órgano desconcentrado de la Vice-Presidencia Ejecutiva de la República en los términos de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público (LOAFSP), con lo cual, es la propia Administración encargada de asegurar el efectivo cumplimiento de ese sistema de control interno, sin perjuicio de las potestades de la Contraloría General de la República. (Orlando: 2005: pp. 189 y ss.).

Atendiendo al Informe de Gestión de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (2011), puede apreciarse que la concepción teórica de la cual se parte, es que el control efectivo sobre la Administración Pública es presupuesto para incidir favorablemente en su eficacia y eficiencia. Y de allí, la relevancia dada a labores de apoyo al sistema de control interno. Empero, se aprecia igualmente la subordinación de la actuación de esa Superintendencia al modelo socialista, en tanto se afirma como uno de sus objetivos *“implementar el modelo socialista de organización del Estado venezolano que impulsa el gobierno revolucionario”*. Ello supone un riesgo pues, precisamente, porque *“el objetivo del control fiscal no debe ser implementar el modelo socialista”, sino “controlar con objetividad como ese modelo cumple con las exigencias constitucionales y legales para la buena gestión financiera de la Administración”*. (Hernández: 2005: pp. 189 y ss.).

Otro aspecto, que resalta, es que sin perjuicio de los beneficios derivados del fortalecimiento del sistema de control interno, el alcance práctico de tal función ha sido muy limitado. Según, el Informe comentado *“(30) Unidades de auditoría Interna fortalecidas”*. En atención al tamaño de la organización administrativa actual (el Informe de la Contraloría General de la República (2010) refleja la existencia de al menos 1.500 unidades. Ese *“fortalecimiento”* es, en realidad, de alcance muy reducido. Cabe decir, que hasta donde se pudo encontrar, ese fue el último informe, que más o menos, quería obtener una mayor transparencia, y luchar contra la opacidad inmersa en el Estado.

Por ello, la realidad que refleja actualmente, el control fiscal sobre la Administración, es que no se trata de una herramienta efectiva orientada al control de la Administración, bajo la buena gestión del

patrimonio público, pues el Informe de Gestión de la Contraloría General de la República (2010) dice: *“muchas son las deficiencias, las costumbres y los hábitos deplorables, las malas prácticas, los vicios que arrastra y cultiva el aparato administrativo público”*.

Esa referencia alude a la corrupción, que afecta sensiblemente el desempeño de la Administración en el marco del desarrollo centrado en el administrado, tal cual como lo menciona el **Quinto Principio** para el fomento de la gobernabilidad democrática: *Strenght Accountability* de los **Principios de Oslo Sobre Gobernanza Democrática** (2011), tal y como se ha señalado *“the corruption compromises the ability of the State and its institutions to deliver essential services needed to sustain human development and reduce poverty by diverting public resources meant for these programmes to private use”*. La corrupción ha sido uno de los males cotidianos de Venezuela, el cual se ha multiplicado en el marco del modelo socialista. Puede asumirse como premisa general, que a la mayor complejidad orgánica y funcional de la Administración, en un entorno signado por la discrecionalidad del funcionario, y, que carece de un marco institucional que propicie su actuación objetiva, la corrupción será un mal inherente a la propia Administración.

Por lo anterior, la lucha contra la corrupción en Venezuela no puede limitarse a un efectivo control sobre la Administración Pública. Se requiere, además, la propia reforma de la Administración para simplificar su actuación y estructura, haciéndola más transparente, eliminando toda traba burocrática que propicie, e incluso incentive la corrupción. Asimismo, la lucha contra la corrupción como elemento de transformación de la Administración pasa por asegurar la actuación objetiva del funcionario público en el marco de la Ley.

Frente al control fiscal, se ha pretendido promover la llamada contraloría social, que teóricamente, es el control fiscal llevado a cabo por los administrados en ejercicio de su derecho de participación ciudadana, tal y como quedó

regulado incluso en la Ley de la Contraloría. Sin embargo, esa idea se ha desnaturalizado con ocasión al desarrollo del Poder Popular, pues el control social pasa a ser una manifestación de tal Poder Popular y, por ende, una instancia creada para la promoción del socialismo, que es el objetivo único, exclusivo y excluyente, que ha de perseguir la participación ciudadana en el contexto de la Leyes del Poder Popular, y entre ellas, la Ley Orgánica de la Contraloría Social. Por lo anterior, la contraloría social es inadecuada como mecanismo de control. Se ha perdido así, una regla elemental de eficacia del control fiscal: la separación entre el órgano de control y el sujeto controlado.

Además, la propia actuación del poder popular propicia a la corrupción, al implementarse mecanismos de transferencia de recursos públicos a las instancias del poder Popular, en concreto, los Consejos Comunales. De acuerdo con el Informe de la Contraloría (2010), puede observarse:

El poco rigor en la vigilancia y fiscalización para el correcto uso de recursos transferidos a consejos comunales y organizaciones no gubernamentales, lo que ha hecho que, pese al carácter colectivo de la Administración y control de estas instancias populares, se haya comprometido en su manejo, actos y acciones irregulares, que afectan desde la ejecución de sus proyectos comunitarios y la rendición cuentas, hasta el cumplimiento de los cometidos que le asignan las leyes.

La Reforma de la Administración Pública implica la lucha contra la corrupción como medida necesaria para promover el desarrollo centrado en el administrado. Pero debe tenerse en cuenta, que no basta con implementar efectivamente las técnicas de control fiscal establecidas en la Ley. Se insiste, se requiere, además, simplificar a la Administración, asegurando el imperio de la Ley, y promoviendo la profesionalización y estabilidad de los funcionarios públicos.

## Relativización del Concepto del Funcionario Público y la Falta de Idoneidad de la LEFP

Sin buenos funcionarios públicos no puede haber una buena Administración, de lo cual resulta, que el régimen jurídico de los empleados públicos, es el presupuesto básico para el cumplimiento de los principios que rigen a la Administración vicarial de acuerdo con el artículo 141 constitucional. Así, lo avista la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* al disponer que:

Para la consecución de un mejor Estado, instrumento indispensable para el desarrollo de los países, la profesionalización de la función pública es una condición necesaria. Se entiende por tal, la garantía de posesión por los servidores públicos de una serie de atributos como el mérito, la capacidad, la vocación de servicio, la eficacia en el desempeño de su función, la responsabilidad, la honestidad y la adhesión a los principios y valores de la democracia. (V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado: 2003).

Ello implica conjugar dos aspectos: **“1)** la objetividad del funcionario público; **2)** la Adaptación del régimen funcional al dinamismo de las Administraciones Públicas, lo que supone superar estructuras burocráticas tradicionales”. (Rodríguez-Arana: 2010: Pág. 395 y ss.). Es por lo anterior, que la Constitución otorgó especial importancia al estatuto del funcionario público, a fin de establecer que tal estatuto debía orientarse a incentivar la objetividad del funcionario. La Administración sólo puede actuar al servicio objetivo de los administrados. Si sus funcionarios están al servicio objetivo del Estado y no de parcialidad alguna, estarán contestes con el artículo 145 constitucional. Ello supone además, garantizar el acceso, ascenso y egreso de la función pública, a través de reglas objetivas, que incentiven la profesionalización del funcionario, evitando su proscrita politización. Esas reglas, según la Constitución, “debían estar contempladas en un único Estatuto, en tanto la existencia de

condiciones unitarias básicas para todos los empleados de la Administración, es presupuesto necesario para materializar, en la práctica, a la buena administración". (Urosa: 2003: pp. 11 y ss.). O, "el funcionario público ha de actuar con vocación de servicio, como recuerda nuestro Código de conducta de los Servicios Públicos, lo que es presupuesto para la actuación de la Administración vicarial". (Rojas: 2006: pp. 69 y ss.).

La Ley del estatuto de la Función Pública (LEFP) se dictó con ese propósito deliberado, a tal punto, que el concepto de funcionario, que ella reconoce en su artículo 3, es estrictamente, el de funcionario de carrera, o sea, aquél que ingresó por concurso público, superó el periodo de prueba y cuenta con la referida designación por la autoridad competente. Sólo de manera excepcional, la Ley reconoce, que en ningún caso, el contrato será un mecanismo de ingreso a la carrera administrativa. Tal sistema, que en teoría luce apropiado, en la práctica, es exiguu. Así:

- En *primer lugar*, la LEFP se separó del principio constitucional de uniformidad del estatuto al establecer excepciones a su ámbito de aplicación, de suerte tal, que no todo funcionario al servicio de la Administración -incluso, en el ámbito nacional- queda sujeto a esa Ley: artículo 1 LEFP; la dispersión de los estatutos es una práctica, pues lo común es, que la creación de figuras subjetivas esté acompañada de reglas estatutarias especiales.

- En *segundo lugar*, el acceso al cargo de carrera sigue siendo una aspiración más que una realidad, pues podría afirmarse, que como regla expresa, los funcionarios al servicio de la Administración no son funcionarios de carrera de acuerdo con los parámetros estrictos de la Ley. Esto ha incidido además, negativamente, en la objetividad del sistema de ingreso y egreso de los funcionarios públicos, que por ese motivo, carecen de un régimen objetivo de formación profesional. "Esta debilidad institucional de la función

pública propicia a la politización del funcionario público". (Lista Tascón-El Nacional: 14-03-2006), es decir, que el ejercicio de la función pública se confunde con la realización de labores de proselitismo político, lo que no sólo se aparta de la Constitución, sino que además, viola el Decreto-Ley Contra la Corrupción (artículo 13).

- En *tercer lugar*, una de las grandes carencias de la función pública actual es que ella se sigue anclando en los conceptos vigentes del pasado siglo, y que centran todo el interés del estatuto en el funcionario al servicio de Administraciones con forma de Derecho Público, "bajo la errada concepción, de acuerdo con la cual los funcionarios al servicio de Administraciones con forma de Derecho Privado, no eran funcionarios públicos, sino empleados sujetos a una relación laboral". (Hernández: 2003: pp. 163 y ss.).

Esto es fundamental para la profesionalización de la función pública, que es uno de los puntos esenciales en la reforma administrativa, como ha puesto en evidencia el CLAD:

Tener como meta la profesionalización de la función pública, por medio de una burocracia meritocrática -tanto en la selección como en la línea de carrera- motivada, responsable por sus actos y flexible, siendo capaz de actuar de manera ágil y emprendedora para dar cuenta de las demandas de los ciudadanos. (Gestión Pública Iberoamericana: 2010: pp. 22).

De esa manera, la LEFP es una Ley sumamente inútil para propiciar la existencia de funcionarios públicos que promueven a la *buena administración*. **Primero**, pues esa Ley, en realidad, no rige a los funcionarios públicos que, al ser contratados, quedan fuera del régimen de la carrera. Pero además, la Ley no aplica a los empleados al servicio de las empresas públicas y otros entes similares, que constituyen una parte importante de los empleados públicos, en especial, ante la relevancia práctica del Estado-Empresario en la actual concepción estatista del desarrollo. Finalmente, y de manera inconstitucional, la Ley avala la existencia de estatutos especiales, conforme lo expone el inconstitucional artículo 1 LEFP.

A fin de adecuar la reforma administrativa a la Administración Pública al desarrollo centrado del administrado, pasa por replantear la concepción del funcionario público, a fin de entender, que todo empleado de todos los entes y órganos de la Administración, debe quedar sometido a un estatuto único de la función pública, en tanto es necesario para poder alcanzar en la práctica los postulados de la Administración vicarial. Como victorias tempranas pueden adoptarse medidas que pasan por dar cumplimiento a las previsiones de la LEFP y el Decreto-Ley Contra la Corrupción.

### 3. CONCLUSIONES

La reforma administrativa debe partir de una premisa básica: abandonar la idea según la cual el desarrollo debe centrarse en el crecimiento de la Administración, como expresión de la dependencia de la economía venezolana al petróleo. Desde el año 2003, el modelo socialista en ejecución se ha basado teóricamente en promover la democracia económica, lo que debería pasar por promover la inversión privada como manifestación de los cauces de participación ciudadana con la irrupción de nuevos operadores económicos en calidad de inversionistas en la geografía nacional. Sin embargo, la realidad que puede apreciarse, es el desplazamiento de esa iniciativa privada y su sustitución por una iniciativa estatal desplegada en el marco del "Estado Socialista", que se aparta de los postulados constitucionales del Estado de Derecho reconocido en la Constitución de 1999.

No basta ante lo explicado a lo largo de las anteriores páginas, con implementar "reformas cosméticas" a la Administración Pública. Es decir, no es suficiente con hacer de la Administración Pública una institución más eficiente y eficaz. Por el contrario, la verdadera reforma administrativa en

Venezuela pasa por cambiar el paradigma de la concepción estatista del desarrollo, por una visión del desarrollo centrada en el administrado y en la promoción de sus libertades, superando el capitalismo rentístico, por un capitalismo privado donde gobierna la libertad económica de los operadores económicos.

De allí, la necesidad de abandonar la visión del desarrollo orientada sólo a la medición de ciertos índices de desarrollo humano. No se pone en duda, que esos índices son una valiosa herramienta, pero lo importante, en el fondo, es que ese desarrollo humano traiga como consecuencia, la expansión de la libertad de los administrados en condiciones similares de igualdad de oportunidades, en un marco de pluralismo, imperio de la Ley y promoción de los derechos humanos.

La concepción de desarrollo que debe asumirse desde la Constitución no es, por ende, aquella basada en la sola erradicación de la pobreza. Políticas autocráticas que erradiquen la pobreza serán tan inconstitucionales como aquellas políticas que fomenten la pobreza. La clave, se insiste, es concebir al desarrollo, desde la promoción de la libertad del administrado, todo lo cual pasa por concebir a la Administración desde el administrado. Que es, en realidad, el mandato que aparece en el artículo 141 constitucional: la *buena administración* vicarial al servicio de los administrados, con sometimiento pleno a la Ley al Derecho, en el contexto de la gobernanza democrática. Con lo cual, el Derecho Administrativo debe dejar de centrarse en el poder, la prerrogativa y el privilegio, para pasar a centrarse en el administrado.

### 4. REFERENCIAS

- Alfonso, J.D. (2011) "El Régimen de los Estados Vs. La Centralización de Competencias y de Recursos Financieros". Editorial Jurídica Venezolano. Caracas D.F., Venezuela.
- Cruz, J. de la (2002) "Principios de la Regulación Económica en la Unión Europea". Instituto de Estudios Económicos. Madrid, España.

- Duguit, L. (1920) "Las Transformaciones Generales del Derecho Privado desde el Código de Napoleón". Segunda Edición., corregida y aumentada. Ediciones Francisco Beltrán. Madrid, España.
- El Nacional (14-03-2006) "La Lista Tascón Llegó a la CIDH".
- González, J. V. (2011) El Principio de la Legalidad Administrativa y la Sentencia N° 565/2008 de la SC-TSJ En "100 Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo Venezolano (1909-2009)". UCV. Caracas, Venezuela.
- Hernández Delfino, C. et al (2009) Reflexiones Sobre el Régimen de la Autonomía del banco Central de Venezuela En "Temas Actuales de Derecho Bancario". FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, J.I. (2011) Estado Docente y Educación Militar En "Revista de Derecho Público N° 125. Editorial Jurídica Venezolana". Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, J.I. (2008) Nacionalización y Libertad de Empresa En "Nacionalización, Libertad de Empresa y Asociaciones Mixtas". Colección Instituto de Derecho Público. UCV. N° 3. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, J.I. (2005) La Contraloría General de la República y los Principios del Régimen de Control Fiscal en Venezuela En "Leyes Orgánicas del Poder Ciudadano. Colección de Textos Legislativos N° 50". Editorial Jurídica de Venezuela. Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, J.I. (2004) "La Libertad de Empresa y sus Garantías Jurídicas. Estudio Comparado del Derecho Español y Venezolano". Ediciones IESA. Caracas D.F., Venezuela.
- Hernández, J.I. (2003) El Concepto de Funcionario Público en la Nueva Ley Contra la Corrupción En "Libro Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó. Tomo III." FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.
- Lagrange, E. (2011) Críticas de Algunos Aspectos Fundamentales de la Ley de Tierras y Desarrollo Agrario y de su Aplicación Práctica En "Anuario de Derecho Público N° 3". Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila (UMA)". Caracas D.F., Venezuela.
- Lagrange, E. (2006) "Historia y Actualidad del Régimen Jurídico de la Propiedad Agraria". Academia de Ciencias Políticas y Jurídicas. Caracas D.F., Venezuela.
- Morles, A. (2011) "La Banca en el Marco de la Transición de Sistemas Económicos en Venezuela". UCAB. Caracas, Venezuela.
- Oliveira, J.C. (2008) El Rescate de Tierras: Otro Mecanismo Controversial de Regulación e Intervención Estatal en la Legislación Venezolana En "Revista de Derecho Regulatorio N° 1." Caracas D.F., Venezuela.
- Orlando, F. (2004) "La Potestad Inquisitiva de los Órgano de Control Fiscal y la Determinación de la Responsabilidad Administrativa de los Funcionarios Públicos". Editorial Jurídica Venezolana. Caracas D.F., Venezuela.
- Rachadell, M. (2007) "Socialismo del Siglo XXI". FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.
- Rodríguez-Arana, J. (2010) Las Reformas en Materia de Empleo Público en Europa En "Modernizando el Estado para un País Mejor". Palestra. Lima, Perú.
- Rojas, M. (2006) "La Ética en la Administración de la Función Pública en Venezuela y el Código de Conducta de los Servicios Públicos". FUENDA. Caracas Venezuela.

- Rosales, J.D. (2022) La Menor Intervención Estatal Posible en la Economía como Principio Jurídico En "Revista Visión Gerencial Año 21, N° 2, julio-diciembre, págs. 337-351." FACES-ULA. Mérida, Venezuela.
- Salmerón, V. (2012) "El Síntoma y la Deuda sin Fin". El universal. Caracas D.F, Venezuela.
- Segarra, S. (2004) El Papel de las Tecnologías de la Información y de las Comunicaciones en la Reforma de la Administración En "Estudios para la Reforma de la Administración Pública" INAP. Madrid, España. Págs. 249-267.
- Urosa, D. (2003) Régimen Jurídico de la Función Pública en Venezuela En "Libro Homenaje a Hildegard Rondón de Sansó. Tomo I". FUNEDA. Caracas D.F., Venezuela.
- Principios de Oslo sobre Gobernanza Democrática (2011). IX Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado (Pucón, Chile) 31 de mayo y 01 de junio de 2007.
- V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26-27 de junio de 2003.
- Resolución N° 11 de la XIII Cumbre Iberoamericana de Jefes de Estado y de Gobierno.
- Informe de Gestión de la Superintendencia Nacional de Auditoría Interna (2011). Consultado en <http://sunai.gob.ve/images/stories/PDF/Otros/MyC2011.pdf>
- Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, bajo Enmienda N° 1 Gaceta Oficial N°5.908 Extraordinaria del 19 de febrero de 2009.
- Gaceta Oficial Extraordinaria N° 40.549 del 26 de noviembre de 2014. Decreto-Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.
- Gaceta Oficial Extraordinaria N° 2.818 del 01 de julio de 1981. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.
- Gaceta Oficial Extraordinaria Nro. 6.147 del 17 de noviembre de 2014. Ley Orgánica de Administración Pública.
- Gaceta Oficial N° 37.522 del 06 de septiembre de 2002. Ley del Estatuto de la Función Pública.
- Gaceta Oficial Extraordinaria N° 40.557 del 08 de diciembre de 2014. Ley de Bancos y Otras Instituciones Financieras.
- Decreto N° 8.143 del 6 de abril de 2011. Ley del Régimen de Propiedad de las Viviendas de la Gran Misión Vivienda Venezuela.
- Gaceta Oficial Extraordinaria N° 6.018 el 29 de enero de 2011. Ley Orgánica de Emergencia para Terrenos y Viviendas.
- Gaceta Oficial N° 39.358 del 1 de febrero de 2010. Ley para la Defensa de las Personas en el Acceso de Bienes y Servicios.
- Gaceta Oficial N° 5.933 Extraordinario del 21 de octubre de 2009. Ley de Tierras Urbanas.
- Gaceta Oficial N° 39.668 del 06 de mayo de 2011. Decreto-Ley Especial de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos.
- Gaceta Oficial N° 6.013 Extraordinario del 23 de diciembre de 2010. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal.

Gaceta Oficial N° 6.154 Extraordinario del 19 de noviembre de 2014. Ley de Contrataciones Públicas.

Gaceta Oficial N° 39.668 06 de mayo de 2011. Decreto-Ley Especial de Regularización Integral de Tenencia de la Tierra de los Asentamientos Urbanos o Periurbanos.

Gaceta Oficial N° 39.828 del 26 de diciembre de 2011. Decreto N 8.714, mediante el cual se crea la Comisión Presidencial, con carácter temporal, que se denominará Consejo Superior Estratégico en Materia de Expropiaciones.

Gaceta oficial N° 39.876 del 05 de marzo de 2012. Lineamientos Académicos para la Creación, Autorización y Gestión de los Programas Nacionales de Formación en el Marco de la Misión Sucre y la Misión Alma Mater.