

Notas sobre los siete pecados capitales de la Administración Pública en Venezuela

Cosimina G. PELLEGRINO PACERA*

SUMARIO: Introducción 1. Consideraciones preliminares 2. La soberbia: centralización y concentración del poder en la Administración Pública 3. La avaricia, lujuria e envidia: corrupción y falta de ética 4. La ira: potestad expropiatoria como sanción 5. La gula: intervencionismo en la actividad económica 6. La pereza: inactividad administrativa. Conclusión

Introducción

Con gusto recibimos la invitación para participar en este número especial de la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* dedicada a rendir homenaje al profesor José PEÑA SOLÍS, pilar fundamental en los estudios del Derecho Constitucional, Administrativo y Electoral en el país.

Pensar qué escribir para celebrar la trayectoria académica del profesor PEÑA SOLÍS no fue una tarea fácil. Si bien el acontecer diario presenta múltiples aspectos que podrían ser abordados, nos hemos decidido por presentar algunas notas que caracterizan actualmente a la Administración Pública en Venezuela.

Este ensayo, en términos generales, solo busca alertar sobre las tendencias en que incurre la Administración Pública y que de manera metafórica las hemos

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogada; *Magna Cum Laude*; Especialista en Derecho Administrativo; Doctora en Ciencias mención Derecho; Profesora de Derecho Administrativo y del Curso de Doctorado en Derecho.

asimilado con los «siete pecados capitales». Ciertamente, el propósito de este estudio es reflexionar sobre las carencias o deficiencias de la Administración a partir de la soberbia, la madre y raíz de todos los males.

En particular, además, nuestra preocupación se centra en que el Derecho Administrativo venezolano en los últimos tiempos se ha configurado como un «Derecho opresor de la libertad general del ciudadano». Es decir, en una disciplina que actualmente atenta contra la persona.

1. Consideraciones preliminares

La Administración Pública, como aparato orgánico estatal, debe erigirse en una instancia garante y procuradora del respeto de la persona humana. Efectivamente, es oportuno recordar que el artículo 141 de la Constitución establece expresamente que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos, principio ratificado en el artículo 5 del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y a la satisfacción de sus necesidades, especialmente las de carácter social.

Sin embargo, existe en la práctica, en forma continua y dinámica, una disposición marcada a desobedecer este mandato constitucional en desmedro de la protección de las personas. Advierte RODRÍGUEZ-ARANA, al respecto, que «en el tiempo que vivimos no es fácil ni sencillo por la sencilla razón de que el ansia de poder, de dinero y de notoriedad ciegan de tal manera a nuestros gobernantes y administradores que les impide ver con claridad las necesidades colectivas, reales de los ciudadanos»¹.

A tal efecto, para reflexionar sobre esta tendencia de la Administración Pública, hemos recurrido a los clásicos siete pecados capitales que se conocen en la sociedad y en la literatura, y extrapolarlos al actuar de este aparato del Estado.

¹ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime: «El derecho fundamental al buen gobierno y a la buena administración de instituciones pública». En: *Revista de Derecho Público*. N° 113. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, p. 37.

Los pecados, en general, son debilidades que siempre perjudican a otros. Explica el filósofo español SAVATER, al respecto, que «una persona en perfecta soledad no comete pecados, puede caer en errores o imprudencias. Robinson Crusoe está en su isla y allí no tiene posibilidad de pecar, por lo menos hasta que aparece Dios (...) o el pobre Viernes»².

Los pecados son faltas cometidas en la vida de cada persona producto del abuso de su libertad. Cuando esos pecados o defectos del hombre originan otros vicios adquieren la categoría de «pecados capitales». Santo Tomás DE AQUINO, al respecto, define un pecado o vicio capital como «aquel que tiene un fin excesivamente deseable, de manera tal que en su deseo un hombre comete muchos pecados, todos los cuales se dice son originados en aquel vicio como su fuente principal...»³.

Los tradicionales siete pecados capitales que todos conocemos son: soberbia, avaricia, lujuria, ira, gula, envidia y pereza. Una expresión artística de estos pecados está reflejada en la *Mesa de los pecados capitales*, del pintor EL BOSCO. Otra representación es la del alemán OTTO DIX, titulada *Siete pecados capitales*, a partir de la cual quiso el pintor criticar a la sociedad alemana que permitió con su silencio el ascenso de HITLER al poder.

Para algunos autores, sin embargo, los siete pecados capitales de nuestra sociedad son otros. De hecho, GANDHI, por ejemplo, tenía su propia versión sobre estos pecados: riqueza sin trabajo, placer sin conciencia, conocimiento sin carácter, comercio sin moral, ciencia sin humanidad, culto sin sacrificio y política sin principios.

Es evidente que la Administración Pública también tropieza con estos vicios o pecados, inclinación natural que reconoce la Constitución y las leyes al establecer los mecanismos para controlar su actuar fuera del Estado de Derecho, y por ende, de la legalidad. Es importante insistir que la Administración

² SAVATER, Fernando: *Los pecados capitales*. Editorial Sudamericana. Buenos Aires, 2005, p. 20.

³ *Ibíd.*, p. 14.

ha sido concebida como un poder subordinado a la ley y sujeto al control pleno del Poder Judicial.

La existencia del principio del equilibrio y control de los poderes es una confesión de que existen tendencias a un desequilibrio en las relaciones entre los poderes del Estado, en especial por la concentración de atribuciones en el Poder Ejecutivo, específicamente, en el plano nacional.

Los pecados de la soberbia, avaricia, lujuria, ira, gula, envidia y pereza están presentes en el día a día de la vida de la Administración Pública, más aún cuando es claro que ella por sí sola no puede alcanzar los fines que le son propios, pues requiere de la relación con los funcionarios públicos para ejercer las tareas que le atribuye el orden jurídico. Y cada vez que los servidores públicos cometen estos vicios, y, por ende, imputables a la Administración Pública, se socava y debilita el principio de separación de poderes y de legalidad.

Ahora bien, hay que advertir que los siete pecados capitales no son exclusivos ni excluyentes de la Administración Pública. Los otros órganos del Estado también están proclives a cometer estos pecados. Un ejemplo notorio es la supremacía que ejerce la Sala Constitucional cuando se dispone a interpretar las normas de la Constitución o a «legislar» al margen de los parámetros y principios previstos en la Constitución como es el de la reserva constitucional.

Estos excesos desordenados y desmesurados de la Sala Constitucional son signos de ansia de poder, y, por ende, de soberbia, un antivalor que se opone a la democracia por excelencia. Además, que representa la avaricia y envidia al usurpar competencias que no le corresponden. Y en tal sentido, las sentencias de la Sala se convierten en instrumentos de amenaza para el ciudadano y para el propio Estado.

La Administración Pública, por otro lado, puede también cometer otros vicios diferentes a los siete pecados capitales. Podríamos poner como ejemplo la toma de decisiones sin la debida «prudencia». Si bien la imprudencia no es un pecado capital, es obvio que es una falta en que incurre constantemente la Administración.

La prudencia es una virtud que significa, en términos generales, decidir bien, solucionar un problema de la mejor manera. Ninguna decisión se debe imponer de golpe. Hay que buscar la información necesaria, estudiar y evaluar los asuntos, y, sobre todo, decidir a tiempo. La Administración no puede tomar decisiones sin informarse, sin calcular las consecuencias, sin hacer un balance entre las ventajas e inconvenientes de sus actos jurídicos.

Es cierto que existen casos en los cuales la ley otorga a la Administración la potestad de elegir entre varias decisiones justas conforme a su libre apreciación –potestad discrecional–, tal y como lo contempla el artículo 12 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, pero no cabe la menor duda que tiene la obligación de decidir de forma prudente, es decir sujeta a la protección de los derechos de las personas, y, en especial, en aras de evitar arbitrariedades.

La discrecionalidad, en efecto, supone una pluralidad de soluciones igualmente justas entre las cuales la Administración puede elegir con libertad por ser todas legalmente aceptables, pero esa decisión administrativa discrecional debe estar acorde al principio de legalidad, garantía que postula el Estado de Derecho en beneficio de las personas y en contra de las posibles arbitrariedades de la autoridad administrativa.

La prudencia se rompe cuando la Administración impone decisiones inicuas o injustas, incluso, irrazonables. Ciertamente, las decisiones administrativas tienen que ser razonables, la Administración no debe mandar aquello que no se va obedecer.

Lo expuesto nos recuerda un pasaje de la célebre novela corta *El principito*, del escritor y aviador francés Antoine DE SAINT-EXUPÉRY, cuando el rey del asteroide 325 le responde al principito, quien le exige una puesta de sol, «... que la autoridad se apoya antes que nada en la razón (...) Solo hay que pedir a cada uno, lo que cada uno puede dar (...) Si ordenas a tu pueblo que se tire al mar, el pueblo hará la revolución. Yo tengo derecho a exigir obediencia, porque mis órdenes son razonables...».

Es conveniente recordar que el principio de la proporcionalidad tiene mucho que ver con la prudencia y razonabilidad del actuar de la Administración, pues su aplicación garantiza la adecuación entre los supuestos de hecho y la decisión o medida adoptada.

A nuestro ver, existe en la sociedad el temor de que la Administración Pública incline absolutamente su actividad a la imprudencia y a otros vicios o pecados, y que se agudiza cuando la Administración tiende constantemente a ejercer la actividad de policía y limitación, que constituyen fuentes permanentes de irrespeto a los derechos y libertades fundamentales previstas en la Constitución, lo que exige mejorar o reforzar los mecanismos de control judicial vigentes en el país.

En atención a todo lo anteriormente señalado, pasemos a examinar de forma breve los pecados que comete la Administración Pública hoy día y que hemos categorizados como «capitales», pues a partir de ellos se suscitan otros pecados, pues son cabezas de otros vicios o irregularidades.

2. La soberbia: centralización y concentración del poder en la Administración Pública

En la *Biblia*, este pecado es el origen de todos los pecados (Eclesiastés: 10, 15). Es la madre de todos los males, según las Escrituras Sagradas. Es el afán de ser como dioses. Es la pasión humana por excelencia.

Para SAN AGUSTÍN, la soberbia no es solo el primero de los pecados, sino el signo de la naturaleza corrompida. Toda la aventura humana está determinada por el amor a sí mismo. SAVATER, por su parte, sostiene que ser soberbio es básicamente el deseo de ponerse por encima de los demás. Afirma, en efecto, que los soberbios no le dejan paso a nadie, ni toleran que alguien piense que puede haber otro delante de él⁴. Al respecto, el filósofo español cita como un ejemplo histórico de soberbia y poder cuando:

⁴ SAVATER: ob. cit., p. 40.

Napoleón BONAPARTE logró que el propio papa Pío VII se trasladara a París especialmente para coronarlo en la catedral de Notre-Dame. Durante la ceremonia, NAPOLEÓN tomó la corona y se invistió a sí mismo con los símbolos imperiales, con lo cual se mostró por encima de todos los presentes, incluido el representante de Dios en la Tierra⁵.

A nuestro entender, y en virtud de la práctica de la Administración Pública, este pecado se produce al concentrarse el poder, específicamente en el plano nacional, y que implica desconocer la autonomía de los estados y los municipios, y, por ende, el modelo descentralizado que proclama la Constitución.

De hecho, la creación de autoridades regionales designadas por el Presidente de la República a partir del Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública dictado en el 2008, y modificado en el 2014, choca frontalmente con las administraciones descentralizadas territorialmente.

VILLEGAS MORENO, al respecto, sostiene que con la creación de estas autoridades se «pretende legitimar la creación de un Estado dentro del Estado, al interponer por encima de autoridades regionales y municipales legítimamente electas a funcionarios designados a dedo por la simple voluntad del Presidente de la República»⁶.

Por otra parte, la creación de órganos atípicos a la organización administrativa, tales como las vicepresidencias sectoriales del Consejo del Ministro y el Consejo Administrativo de Ministros, los consejos comunales, además del incremento en el número de ministerios, la creación de misiones y otras instancias producto del cambio que introdujo la Constitución en 1999 al atribuirle al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, la tarea de definir el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la Administración central,

⁵ *Ibíd.*, p. 39.

⁶ VILLEGAS MORENO, José Luis: «Debilitamiento institucional del municipio en Venezuela: Aproximación crítica a las prácticas centralizadoras del poder». En: *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Vol. II. Universidad Monteávila - FUNEDA. Caracas, 2011, p. 803.

produce una concentración de poder en esta Administración, y, por consiguiente crea una estructura centralizada burocrática.

No es necesario realizar un estudio pormenorizado para darnos cuenta que conforme a dicha atribución constitucional, se han dictado numerosos decretos creando ministerios, eliminándolos, fusionándolos, dividiéndolos, etc. Hay que recordar, al respecto, que la Constitución de 1961 consagraba que era «materia de reserva de ley orgánica», la creación y organización de los ministerios. Este incremento pronunciado se puede apreciar si comparamos que en el año 2002 existían 14 ministerios y en la actualidad, supera los 30.

A raíz de la creación de esta estructura con la anuencia de la Asamblea Nacional y el Tribunal Supremo de Justicia, se favorece el debilitamiento y el desconocimiento de las autoridades estatales y municipales. Queda claro que la proliferación de estos órganos ha propiciado una centralización y concentración de poder en los máximos órganos de la Administración central que excluye a los estados y municipios.

Esta tendencia se ve reforzada con la Ley de reforma parcial de la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 2009, que, como advierte PEÑA SOLÍS, contempla en el artículo 8 la reversión de las competencias exclusivas de los estados por el Poder Ejecutivo, lo cual incrementará las competencias a favor del Poder Central, y, por ende, «el vaciamiento competencial de los Estados, y la cuasiextinción de los mismos»⁷.

Así pues, hay una hinchazón de la Administración central y lo que está hinchado, en términos médicos, no está sano. La Administración está enferma del vicio: ansia de poder. Un poder que es destructor porque niega la libertad del otro para alcanzar su satisfacción⁸. La afirmación de sí mismo produce la

⁷ PEÑA SOLÍS, José: «La ‘centralización’ de la Administración central nacional». En: *II Congreso Venezolano de Derecho Administrativo. Organización Administrativa*. Vol. I. FUNEDA - Asociación Venezolana de Derecho Administrativo. Caracas, 2014, p. 105.

⁸ MARINA, José Antonio: *Pequeño tratado de los grandes vicios*. Editorial Anagrama. Barcelona, 2011, p. 84.

anulación de los otros⁹. Como escribió SHAKESPEARE, «excelente cosa es tener la fuerza de un gigante; pero usar de ella como un gigante es propio de un tirano».

3. La avaricia, lujuria y envidia: corrupción y falta de ética

Según SAN PABLO, «La codicia es la raíz de todos los males» (Timoteo: 6, 10). Tradicionalmente la avaricia consiste en darle al dinero o a los bienes materiales más importancia de la que tienen. Es el afán por las riquezas, y al igual que la soberbia, la gula y la lujuria, implica excesos. En efecto, es el «amor desordenado al dinero».

Ahora bien, cuando este amor desordenado aqueja al administrador o funcionario que le han sido confiados los bienes y recursos públicos para desviarlos en su propio beneficio, la avaricia se convierte en una forma de corrupción.

De manera que este pecado capital propicia la corrupción y, por ende, el debilitamiento de la ética como principio orientador de la actividad de la Administración Pública. Al respecto, DUQUE CORREDOR afirma:

... la transparencia y el control de la corrupción es uno de los principios que debe regir la administración de 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 de los actos públicos del Estado. Principios estos, que incluso se recogen en la Constitución de Venezuela de 1999, frente a una realidad que es todo lo contrario¹⁰.

⁹ *Ibíd.*, p. 83.

¹⁰ DUQUE CORREDOR, Román J.: «Corrupción y democracia en América Latina. Casos emblemáticos de corrupción en Venezuela». En: *Revista Electrónica de Derecho Administrativo*. N° 5. Caracas, 2015, p. 4, <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2015/09/Roma%20C3%ACn-J-Duque-Corredor.pdf>.

La corrupción denota un menoscabo al recto y normal funcionamiento así como el prestigio de la Administración Pública. Es un grave delito en el que la deshonestidad del servidor público se pone por encima de la dignidad de la función que ejerce¹¹.

DUQUE CORREDOR, al respecto, parafraseando al Libertador, Simón BOLÍVAR, advierte que una verdadera democracia no existe si «la corrupción de los pueblos nace de la indulgencia de los Tribunales y de la impunidad de los delitos», y porque «la destrucción de la moral pública causa bien pronto la disolución del Estado»¹².

Ahora bien, es indudable que otro pecado que está vinculado con la corrupción es la lujuria. Lujuria significa desajuste, exceso, desmesura, y al igual que la avaricia, es un problema moral del hombre. En general, si bien se piensa en el pecado de la lujuria como adicción al sexo, esta adicción también se extiende al dinero, e incluso al ejercicio de poder, y por ello el estrecho parentesco entre ambos pecados con la corrupción.

De hecho, la desviación del uso de los medios o recursos que deben estar consagrados para servir el interés general, hacia los intereses particulares, la utilización de potestades públicas para el exclusivo provecho personal, supone, como advierte RODRÍGUEZ-ARANA «la prostitución de la función constitucional de la Administración Pública»¹³.

No es de asombrar, asimismo, que la avaricia y la lujuria se relacionan con el pecado de la envidia, que también es una pasión obsesiva y desmesurada que quiere ver desdichado al envidiado, y, sobre todo, desea tener lo que el otro tiene. En el fondo, la raíz del pecado de la envidia es el deseo de despojar al

¹¹ HADDAD, Beltrán: *Delitos contra la Administración Pública (Un estudio sobre los delitos de corrupción o delitos contra el patrimonio público de acuerdo a la Ley Contra la Corrupción. Derecho comparado)*. Álvaro Nora Librería Jurídica. Caracas, 2014, p. 211.

¹² DUQUE CORREDOR: ob. cit., p. 20.

¹³ RODRÍGUEZ-ARANA, Jaime. *La dimensión ética*. Dykinson. Madrid, 2001, p. 289.

otro de lo que tiene, y a partir de esta actitud se desprenden la mentira, la intriga, el oportunismo, el abuso de poder, y, por consiguiente, la corrupción.

A los fines de este ensayo, la premisa fundamental que queremos destacar es que la corrupción en la Administración Pública es desencadenada por las pasiones perversas que se asocian a la avaricia, lujuria y envidia de los servidores públicos, que dificultan alcanzar el bien común. Estos pecados al unirse en la pasión por el poder pueden ser fuente de muchos males.

En Venezuela, dada la importancia del tema de la corrupción en la Administración Pública, DUQUE CORREDOR presenta una lista de casos emblemáticos¹⁴ que resultan alarmantes, y que es posible apreciar cuando en el «Índice de percepción de corrupción» correspondiente al 2015, publicado por la ONG Transparencia Internacional, se ubicó a Venezuela en el puesto 158 entre 168 países, con un puntaje de 17 %, y que, evidentemente, sirve para calificarlo como el país más corrupto de Latinoamérica¹⁵.

La corrupción es un mal contrario a los valores que sostienen la función pública como la lealtad institucional, la honradez, la transparencia o la imparcialidad. Es un pecado «porque permite ubicarse por encima de la ley a unos sobre otros, violando los derechos de igualdad y generando situaciones de injusticia en todos los terrenos»¹⁶.

Ciertamente, la sociedad actual vive un momento histórico que exige la formación ética de los funcionarios. Porque, como plantea RODRÍGUEZ-ARANA, «¿qué cabría esperar de una función pública que no actuara con auténtico espíritu de servicio, que no buscara únicamente el interés público?»¹⁷. La Administración Pública sin ética, o mejor, una democracia sin ética «se degrada hasta acercarse peligrosamente a los límites del totalitarismo de los fuertes y de los poderosos»¹⁸.

¹⁴ DUQUE CORREDOR: ob. cit., pp. 6-19.

¹⁵ Vid. <http://noticiasvenezuela.org/2016/01/27/transparencia-internacional-ubica-a-venezuela-como-el-pais-mas-corrupto-en-latinoamerica/>.

¹⁶ SAVATER: ob. cit., p. 152.

¹⁷ RODRÍGUEZ-ARANA: ob. cit. (*La dimensión ética*), p. 307.

¹⁸ *Ibíd.*, p. 391.

4. La ira: potestad expropiatoria como sanción

El pecado de la ira es una pasión arrebatadora, una furia que, de vez en cuando, nos convierte en auténticas fieras. La ira, al igual que los anteriores pecados, es producto de un exceso, en este caso, de venganza.

Los filósofos griegos y romanos dedicaron numerosos tratados sobre este pecado que consideraban junto a la lujuria la pasión más feroz, intensa y peligrosa. El autor MARINA, destaca que SÉNECA dedicó al tema un libro entero, pues «pensaba que era la más destructiva y peligrosa de las pasiones»¹⁹.

Ahora bien, a los efectos de este ensayo, se quiere destacar la venganza como consecuencia normal de la ira. SAVATER, al respecto, advierte que todo castigo lleva implícita la venganza. Este pecado hace que se produzca un afán de llevar el castigo hasta prácticamente la destrucción del otro²⁰. La ira, por tanto, puede ser una herramienta de poder.

En razón de ello, y ante la necesidad de hacer un balance de la Administración Pública, y, por ende, del Derecho Administrativo, nos ha llevado a calificar la tendencia a convertir la expropiación en una sanción por faltas administrativas e incluso, por delitos, una forma de ira y, a su vez, de venganza.

Esta tendencia a convertir la expropiación en una sanción se encuentra contemplada en la Ley Orgánica de Precios Justos de 2011, reformada recientemente mediante el Decreto con rango, valor y fuerza de Ley Orgánica de Precios Justos, publicada en la *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 6.202 extraordinario de fecha 8 de noviembre de 2015.

La expropiación, figura contemplada en la Constitución vigente, así como en todas las que la antecedieron, es conceptualizada por el artículo 115 como el medio a través del cual se obliga al propietario a ceder su propiedad cuando

¹⁹ MARINA: ob. cit., p. 84.

²⁰ SAVATER: ob. cit., p. 81.

la misma resulta necesaria para atender a los fines del expropiante por una causa de utilidad pública o interés social, una vez dictada sentencia firme y efectuado el pago oportuno de una justa indemnización.

De acuerdo con la Constitución y la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública e Interés Social, la expropiación es un instrumento que permite adquirir de manera forzosa los bienes necesarios para realizar una obra o actividad declarada por la ley de utilidad pública e interés social.

La expropiación «no es una pena ni una medida de represalias». Si una empresa incumple el ordenamiento jurídico, de conformidad con la ley, podrá la Administración ejercer la potestad sancionadora, pero no la potestad expropiatoria²¹.

Concebir a la expropiación como sanción, es ampliar desordenadamente esta potestad administrativa, que puede ser ejercida por el Ejecutivo Nacional como una herramienta que buscará amenazar a las personas.

La gravedad de este tema está dada porque esta potestad, así como otras potestades administrativas, puede ser ejecutada bajo una «apariencia legal» pero escuchadas en la ira de la Administración Pública que es despertada del ego o la arrogancia, y, por ende, violatorias del principio de la legalidad teleológica.

5. La gula: intervencionismo en la actividad económica

El pecado de la gula, afirma SAVATER, es ansia inmoderada de comer, de beber. Se transforma en «pecado cuando ofende el derecho y las expectativas del otro al comer lo de los demás, acaparar y dejarlo con poco o nada»²², es decir, que el verdadero pecado es comerse lo del otro, por lo cual es una acción egoísta, que linda con la soberbia. El afán de poder es tan insaciable como el afán de comer.

²¹ HERNÁNDEZ, José Ignacio: *La expropiación en el Derecho Administrativo venezolano*. UCAB. Caracas, 2014, p. 259.

²² SAVATER: ob. cit., p. 30.

Lo relevante que destacamos en este pecado es el desmesurado aumento de las competencias del Ejecutivo Nacional a partir de leyes habilitantes dictadas por la Asamblea Nacional, así como su excesivo intervencionismo en las actividades económicas.

La Administración Pública habilitada a través de leyes nacionales y demás normas, como decretos-leyes y actos reglamentarios ha ampliado sus competencias especialmente dirigidas a la intervención del ejercicio y desarrollo de la actividad ejercida por los agentes económicos –empresarios, gremios, trabajadores, sindicatos y consumidores– hasta el extremo de anular su ejercicio en el país.

Una de las tendencias en el Derecho Administrativo actual, en efecto, es la referida a la intervención pública en el desenvolvimiento del aparato económico del país, intervención que ha convertido a la limitación de la libertad y derechos de las personas como la regla, y la libertad económica como la excepción.

Es una constante en la práctica administrativa la intervención de forma exacerbada en actividades económicas privadas, ya sea como prestador directo de bienes y servicios así como regulador, contralor o fiscalizador en aquellas áreas en las que haya participación del sector privado.

Los resultados de la implementación de este control desordenado en el campo económico se ve reflejado cuando se lee en el «Informe Anual de Libertad Económica en el Mundo» de 2015, que Venezuela ocupa el puesto 157 de 157 países en cuanto a los índices de libertad económica²³.

En efecto, la intervención de la Administración Pública mediante la regulación de precios en alimentos, medicinas y otros sectores de la economía, el régimen cambiario o control de divisas, la intervención directa en la producción, importación, distribución y comercialización de bienes y servicios, la reserva de actividades, las regulaciones a la propiedad privada, las expropiaciones, afecta

²³ *Vid.* <http://www.eluniversal.com/economia/150915/cedice-presento-el-indice-de-libertad-economica-2015-en-el-mundo>.

principalmente a derechos y garantías económicas, concretamente a la libertad económica, a la garantía del derecho de propiedad y al mercado competitivo.

Al respecto, es importante las palabras de RONDÓN-GARCÍA, quien afirma que con el control «de precios no puedes establecer libremente las condiciones en que tú vas a vender tu bien y con el control de cambio no eres libre de convertir en otra moneda el resultado de tu esfuerzo. En definitiva eso nos afecta a todos, no solo a los empresarios sino también a los consumidores porque, entre otros efectos, nos quita la opción de elegir»²⁴.

Estas modalidades o técnicas reguladoras utilizadas por la Administración y su incremento en el orden jurídico conducen a destruir la capacidad productiva del sector privado, la iniciativa, la motivación y la productividad. Se traducen en una desventaja sobre los particulares, además de un vehículo para propiciar la corrupción. Y de esta forma, la Administración impulsa el aumento de tamaño y dimensiones del Estado y, por ende, la ineficacia en la realización de sus finalidades esenciales.

Lo ideal es que exista una economía de libre mercado, donde no intervenga la Administración Pública, salvo para garantizar las condiciones para que cada individuo pueda ejercer libremente sus derechos sin abusar de ellos²⁵.

6. La pereza: inactividad administrativa

El filósofo SAVATER enseña que este pecado «es la falta de estímulo, de deseo, de voluntad para atender a lo necesario e, incluso, para realizar actividades creativas o de cualquier índole»²⁶.

Este pecado podemos relacionarlo, entre otras cosas, con la conducta omisiva de la Administración, cuando existe un deber de realizar una prestación y dicha prestación no sea realizada. Es la falta de actuación de la Administración.

²⁴ Vid. <http://www.eluniversal.com/nacional-y-politica/150823/propiedad-con-barreras>.

²⁵ Ídem.

²⁶ SAVATER: ob. cit., p. 121.

El profesor HERNÁNDEZ advierte, al respecto, que la inactividad de la Administración se ha diferenciado tradicionalmente entre inactividad material e inactividad formal²⁷. La inactividad material es la omisión de la Administración en llevar a cabo la actividad a la cual está obligada por el ordenamiento jurídico. Esa inactividad ha sido definida por el catedrático NIETO como «una pasividad, un no hacer de la Administración en el marco de sus competencias ordinarias»²⁸.

La inactividad formal, por otro lado, es la omisión de la Administración en resolver el procedimiento, es decir, que cada vez que la autoridad administrativa omite la decisión dentro del lapso legalmente establecido, incurrirá en inactividad. Es la pasividad de la Administración dentro de un procedimiento, la simple no contestación a una petición de los particulares.

Sin embargo, sobre esta inactividad UROSA MAGGI sostiene que la ausencia de decisión expresa y oportuna «no sería la única manifestación de inactividad administrativa formal, sino que además toda omisión en la sustanciación de un procedimiento administrativo o en la realización de determinado trámite administrativo»²⁹. En todo caso, la inactividad formal entraña una inactividad material.

Para nadie es un secreto que es recurrente la práctica administrativa de no decidir con celeridad las peticiones que presentan las personas ante las instancias administrativas, lo que supone un estado de indefensión. Esta forma de inactividad de la Administración Pública resulta evidente cuando conforme al artículo 4 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos se consagra la figura del «silencio administrativo».

²⁷ HERNÁNDEZ G., José Ignacio: *Lecciones de procedimiento administrativo*. FUNEDA. Caracas, 2012, p. 255.

²⁸ NIETO, Alejandro: «La inactividad de la Administración y el recurso contencioso-administrativo». En: *Revista de Administración Pública*. N° 37. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962, p. 233.

²⁹ UROSA MAGGI, Daniela: «La inactividad administrativa como objeto de la pretensión en el Contencioso-Administrativo». En: *Revista de Derecho Administrativo*. N° 9. Editorial Sherwood. Caracas, 2000, p. 209.

Conceptualmente, el silencio administrativo es una presunción o ficción legal en virtud de la cual, transcurrido cierto plazo sin resolver el asunto o petición por parte de la Administración Pública u otro órgano u organismo del Estado, se entenderá denegada –silencio negativo– u otorgada –silencio positivo–. En nuestro caso, la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos impone la regla general del silencio administrativo negativo.

Esta solución, ideada por el legislador para garantizar el derecho que tiene la persona para acceder a las vías de impugnación, no releva de responsabilidad a la Administración Pública de responder. La Administración no pierde la competencia para decidir, aun cuando el lapso de decisión esté vencido³⁰.

Ahora bien, otra forma de expresión de la inactividad de la Administración que podemos relacionarla con la «pereza administrativa» es la desmotivación. En este caso, la desmotivación está referida a la falta de motivación de los actos administrativos, especialmente de los actos de contenido negativo.

Efectivamente, para fundamentar el acto desfavorable, el órgano administrativo debe hacer constar las razones por las cuales no atiende las alegaciones de los interesados en sus solicitudes o peticiones. De esta forma, la motivación constituye una importante garantía para el derecho a la defensa de las personas, y que se puede leer en el artículo 9 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos.

La motivación de la decisión es esencial para disponer de una Administración Pública que pueda calificarse de transparente. Es una forma de establecer un límite sustancial a la arbitrariedad a la cual puede incurrir la autoridad administrativa.

Este deber de motivar las decisiones públicas también es fundamental para la credibilidad en la propia Administración Pública y en sus agentes o servidores, para mantener una Administración transparente. Hay que recordar que la transparencia es una exigencia del Estado social y democrático de Derecho y un atributo del funcionamiento de su Administración Pública.

³⁰ HERNÁNDEZ G.: ob. cit. (*Lecciones de procedimiento administrativo*), p. 262.

Muchas veces la Administración adolece de la falta de diligencia para atender los requerimientos de las personas. Es algo peligroso que puede promocionar la desnaturalización del carácter vicarial de la Administración, conforme al postulado de la buena administración establecido en el artículo 141 de la Constitución.

Conviene advertir que la persona debe, pues, volver a ocupar el centro de la Administración Pública como lo declara la referida disposición constitucional y, por ende, del Derecho Administrativo.

Conclusión

En realidad, la actitud de servicio y de interés hacia la persona y, por ende, lo colectivo, debe ser el elemento más importante de la cultura de la Administración. En este sentido, estos pecados capitales en que incurre la Administración y sus agentes atenta contra los principios de ética pública que orientan la acción administrativa.

La Administración Pública debe operar en el marco de los valores éticos, consciente de su carácter instrumental al servicio de la persona y de su propia dignidad; el distanciamiento de estos valores consolida una vida alejada de las virtudes propias de una democracia y fomenta un clima social de engaño y mentira en el que todo se mide en función del dinero y del poder³¹.

Caracas, febrero 2016

* * *

³¹ RODRÍGUEZ-ARANA: ob. cit. (*La dimensión ética*), pp. 387 y 388.

Resumen: La autora toma como punto de partida los tradicionales pecados capitales para así reflexionar sobre la actividad de la Administración Pública en Venezuela. El ensayo evidencia cómo la Administración actual ha pecado al descuidar su rol de servidor en favor del ciudadano y con ello ha caído en vicios como la concentración del poder, la corrupción, la potestad expropiatoria como sanción, el intervencionismo en la actividad económica y la inactividad administrativa. Ello obviamente impide que la Administración cumpla los fines que le fija la Constitución. **Palabras clave:** ética en la administración, administración al servicio de la persona, concentración del poder, corrupción. Recibido: 29-02-16. Aprobado: 28-04-16.

