

# PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO PÚBLICO. DESAFÍOS ACTUALES

Libro conmemorativo de los 20 años de la  
publicación de la Constitución de 1999

## *Coordinadores*

**ALLAN R. BREWER-CARÍAS    JOSÉ ARAUJO-JUÁREZ**

## *Autores*

ALLAN R. BREWER-CARÍAS  
JUAN ALBERTO BERRÍOS ORTIGOZA  
LUCIANO PAREJO ALFONSO  
CECILIA SOSA GÓMEZ  
JOSÉ ARAUJO-JUÁREZ  
JORGE H. SARMIENTO GARCÍA  
JAIME RODRÍGUEZ-ARANA MUÑOZ  
ARMANDO RODRÍGUEZ GARCÍA  
RAFAEL BADELL MADRID  
ALEJANDRO CANÓNICO SARABIA  
GUSTAVO LINARES BENZO  
JAVIER URRUTIGOITY  
CLAUDIA NIKKEN  
CARLOS URDANETA SANDOVAL  
CARLOS GARCÍA SOTO  
ARMANDO LUIS BLANCO GUZMÁN  
JOSÉ PEÑA SOLÍS  
GABRIEL SIRA SANTANA  
JUAN CARLOS HERNÁNDEZ PEÑA  
MARÍA CANDELARIA DOMÍNGUEZ GUILLÉN  
JOSÉ IGNACIO HERNÁNDEZ G.  
JUAN DOMINGO ALFONZO PARADISI

ALI DANIELS  
JOSE AMANDO MEJIA BETANCOURT  
MARÍA AMPARO GRAU  
JOSÉ GREGORIO TORREALBA R.  
TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ  
MIGUEL ÁNGEL TORREALBA SÁNCHEZ  
ROSIBEL GRISANTI DE MONTERO  
JOSÉ IGNACIO HERCE MAZA  
CATERINA BALASSO TEJERA  
JESÚS CABALLERO ORTIZ  
GREGORIO MONTERO  
JOSÉ RAFAEL BELANDRIA GARCÍA  
JUAN CARLOS CASSAGNE  
SALVATORE CHIARACANE  
ALBERTO BLANCO-URIBE QUINTERO  
FLAVIA PESCI FELTRI  
ANTONIO SILVA ARANGUREN  
RAMIRO SAAVEDRA BECERRA  
LUIS A. ORTIZ ALVAREZ  
JACQUELINE T.T. LEJARZA A.  
VÍCTOR RAFAEL HERNÁNDEZ-MENDIBLE  
JOSÉ LUIS VILLEGAS MORENO  
MARISOL GARCÍA DELGADO



Editorial Jurídica Venezolana Internacional

2020



PRINCIPIOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO PÚBLICO.  
DESAFÍOS ACTUALES



## 23. LA QUIMERA DEL PRINCIPIO DE EFICACIA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

Alí DANIELS \*

**Resumen:** El principio de eficacia para un estado con obligaciones prestacionales no se limita al cumplimiento de metas sino a la racionalización de los recursos, pero nada ello es posible si la estructura del estado impide cualquier necesidad de competitividad que exija a la administración tanto el cumplimiento de metas como la eficiencia en los recursos para alcanzarlos. Ello es imposible sin un cambio en el modelo rentista del estado, pues impide la existencia de una administración que necesite ser eficiente y para ello se proponen diversos mecanismos que permitan iniciar la evolución de una administración displicente con el ciudadano, a otra que busque la aprobación del mismo.

**Palabras claves:** Principio de eficacia – principio de eficiencia – función administrativa – estado rentista – evaluación de desempeño – eficacia jurídica.

**Abstract:** The principle of effectiveness for a state with performance obligations is not limited to the fulfillment of goals but to the rationalization of resources, but nothing is possible if the structure of the state prevents any need for competitiveness that requires the administration both to fulfill goals as the efficiency in the resources to reach them. This is impossible without a change in the state rentier model, as it prevents the existence of an administration that needs to be efficient and for this, various mechanisms are proposed that allow the evolution of an administration that is complacent with the citizen, to another that seeks approval of the same.

**Key words:** Principle of effectiveness – principle of efficiency – administrative function – rentier state – performance evaluation – legal effectiveness.

### I. INTRODUCCIÓN

Es un lugar común que en el habla cotidiana se narre la suma de horrores que es la ineficacia de la Administración en Venezuela. No es que sea tarde y mal, es que no es. Pero lo cierto es que la realidad es muy diferente al tópico en la medida que el desmantelamiento de las estructuras públicas, tanto humanos como materiales, atenta contra cualquier idea de cumplir con los objetivos de la Administración, al punto que la ausencia de Estado ha generado una emergencia humanitaria compleja, es decir, un quiebre

---

\* Abogado (UCAB), Especialista en derecho administrativo por la misma universidad. Ha sido profesor de derecho internacional humanitario (UCAB) y de derechos humanos (UNIMET). Director de la organización no gubernamental Acceso a la Justicia. Tiene 10 artículos publicados en revistas arbitradas en materia de derechos humanos, filosofía del derecho, derecho bancario, derecho militar y derecho administrativo.

institucional<sup>1</sup> que imposibilita el cumplimiento de los objetivos básicos de cualquier estado moderno. En ese sentido, el peligro más acuciante de la actual situación es que la Administración, a falta de cumplir con sus metas naturales, normalice su ausencia y convierta su propia existencia en el fin superior de sus actuaciones y no las necesidades sociales.

El peligro de una Administración que sólo es para sí y no medio de satisfacción de los derechos ciudadanos es, precisamente, el sacrificio de estos.

Ante la ausencia del estado, entonces, resulta imposible hablar de eficiencia, pero ello no impide analizar cómo la escasa, y a veces, nula apreciación del término en la Administración ha formado parte de los elementos que han conducido a esta tragedia que es la realidad de Venezuela. La necesidad de reconstruir un estado con apego a los principios básicos de una democracia no será posible si no está incluido como un elemento fundamental el principio de eficacia. De hecho, como veremos, para hacerlo posible se necesitan cambios estructurales, por lo que no bastaría ni la consagración normativa ni voluntad política de hacerla efectiva, hace falta un nuevo tipo de Administración. Por ello consideramos hacer algunas consideraciones sobre dicho concepto.

## II. ETIMOLOGÍA: UN TÉRMINO VERSÁTIL

Lo primero que llama la atención cuando se trata de conocer el contenido del concepto de eficacia, es que su literalidad difiere de la idea que generalmente se utiliza del mismo, y que generalmente viene acompañada además de su diferencia con la palabra eficiencia. Así, cuando buscamos eficacia en el DRAE, se nos dice que es la “Capacidad de lograr el efecto que se desea o se espera”, y luego cuando hacemos lo propio con eficiencia, la misma fuente nos informa que es la “Capacidad de disponer de alguien o de algo para conseguir un efecto determinado”, con la cual, salvo la alusión a los medios del segundo término, resulta que ambas ideas son bastante parecidas, sino idénticas.

Sin embargo la diferencia sí existe cuando se acude a la economía o a las ciencias de la Administración y cuyo uso bastante extendido, a saber, que la eficacia es “hacer lo correcto, alcanzar las metas” mientras que eficiencia sería “la relación entre los insumos y los productos. Busca reducir al mínimo el costo de los recursos”<sup>2</sup>. En ese sentido entonces, para apreciar el contenido jurídico de estos conceptos no debe acudirse a su literalidad sino a la interpretación que de estas han realizado otras disciplinas.

Entonces, bajo esta última consideración es como tales conceptos se han traspasado al derecho administrativo, y así Parejo señala que la eficacia “alude a la efectiva conse-

---

<sup>1</sup> “Las emergencias humanitarias complejas o “emergencias complejas” son crisis mayores de origen político creadas por una multiplicidad de factores que tienen amplias repercusiones en la destrucción del Estado, la economía y el bienestar de una sociedad. Estas crisis generan masivas necesidades de índole humanitario y graves problemas de inseguridad humana, sin haber ocurrido desastres ni guerras”. *Vid.* Acceso a la Justicia et alia (2019). Manual sobre el derecho a la protección internacional en crisis mayores. Disponible en: <https://www.accesoalajusticia.org/manual-sobre-el-derecho-a-la-proteccion-internacional-en-crisis-mayores/>

<sup>2</sup> Robbins, Stephen y Decenzo, David. *Fundamentos de Administración. Conceptos esenciales y aplicaciones*. Pearson. México 2002, p. 5.

cución de objetivos prefijados”<sup>3</sup> mientras que la eficiencia sería una “subespecie de la eficacia, que incorpora la perspectiva de la relación medios-objetivos para prescribir el grado óptimo de la misma, siendo posible también diferenciar tipos de eficiencia según el criterio material que se emplee para la fijación de la relación óptima”<sup>4</sup>.

Respecto de esta última concepción debemos destacar la aparente diferencia entre economía de recursos y relación óptima, en la medida en que la eficiencia podría ser considerada en función de lo óptimo del resultado y no tanto en la economía de los recursos para lograrlo.

Esta diferenciación, sin embargo es aparente como señalamos, pues la economía de recursos no viene determinada sólo por el costo, y así, cuando se obtiene un resultado óptimo con un mayor número de recursos<sup>5</sup> puede estar apuntándose a una política de medio y largo plazo más que al beneficio inmediato o a obtener una ventaja respecto de otros que tienen el mismo fin, por lo que la consideración de óptimo en tanto determinación de lo eficiente es aplicable al sector público y al privado. Por ello, más que una calificación del resultado, la eficiencia es la relación medios-objetivos, cuyo contenido concreto variará dependiendo de la situación particular en la que es aplicada.

### III. CONTENIDO Y DESARROLLO DEL PRINCIPIO DE EFICACIA Y SUS DERIVADOS A LOS EFECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Como señala Parejo, la consagración y desarrollo del principio de eficacia viene apareja con el del Estado social de derecho, a partir del cual este asume la obligación de establecer mecanismos de implementación amplios y complejos para la satisfacción de los derechos sociales, y aunque hay ejemplos de tercerización en el sector privado, los mismos aparecen más tardíamente y no en la misma medida.

Esto lo explica muy claramente Parejo en los siguientes términos:

“No basta ahora ya al Estado la legitimación que le presta el origen democrático del poder, ni la derivada de la efectividad (en términos tradicionales) de su mando sobre los ciudadanos: le es preciso justificarse permanentemente en la adecuada utilización de los medios puestos a su disposición y la obtención de resultados reales, es decir, necesita la legitimación que proviene de la eficacia en la resolución de los problemas sociales”.

En este punto, además, debemos recalcar que el modelo español al que referencia el autor citado, se implementa muchos después que la mayoría de sus pares europeos, como es sabido, y en ese sentido, el que en la Constitución (en la que el autor mencionado encuentra siete casos de alusión a la eficacia<sup>6</sup>) y en la jurisprudencia española se

<sup>3</sup> Parejo, Luciano. *La eficacia como principio jurídico de la actuación de la Administración pública. Documentación Administrativa*. Nos. 218-219, 1989, pp. 15-65. p. 19.

<sup>4</sup> *Ídem*.

<sup>5</sup> Aprovechando que al escribir estas líneas la humanidad pasa por una pandemia resulta pertinente, a los efectos de lo expuesto, el caso de las inversiones para lograr una vacuna, en donde el resultado óptimo es la obtención de la misma antes que otros, por lo que el uso de los recursos puede ser sustantivamente superior a lo que ocurriría en tiempos de normalidad. La eficiencia en tal situación es el uso adecuado de los recursos para facilitar el acortamiento de los lapsos para obtener el producto deseado.

<sup>6</sup> Parejo, Luciano. *Op. cit.* 1989, p. 18.

haga hincapié en la eficacia de la implementación de los derechos sociales, no escapa a la necesidad de legitimar el nuevo estado de cosas a partir de 1978, año de entrada en vigencia de la Constitución.

En ese sentido, aunque estamos de acuerdo que el concepto de eficacia se estructura de una manera más definida, y sobre todo con un matiz más gerencial, a partir del siglo XX, resultaría negar la realidad que en las Administraciones liberales del siglo XIX no existiese la idea de eficacia en las estructuras estatales, por más limitadas que estas hubieran sido. Ya el solo hecho de que en ese siglo se hayan constituido las bases y principios del derecho administrativo es la mejor demostración del establecimiento de unas bases racionales para contar con una Administración cumplidora de las metas que debía cumplir.

Esta sincronización tardía con el resto de Europa se manifiesta de maneras un poco sorprendentes, al señalar el mencionado autor que le llama la atención que en contraste con los numerosos llamados de la Constitución española a la eficacia, su texto inspirador, esto es, la Ley Fundamental alemana al respecto guarde “silencio total”<sup>7</sup>, como si necesariamente una cosa dependiera de otra, y sin considerar que dependiendo del sentido de las diferentes culturas jurídicas la eficacia de las normas dependerá, en algunos casos de su simple aprobación por los canales institucionales, y en otras, de la voluntad políticas y de los mecanismos que se implementen para hacer efectiva esa normativa. No se trata de un tópico “norte-sur” sino de una realidad cultural que simplemente debe asumirse sin que ello implique una descalificación de entrada. Aceptar esa realidad es el primer camino al respeto del estado de derecho y no que sea el derecho el que imponga, por sí solo, ese respeto.

Por ello, consideramos importante señalar las tres posiciones que respecto a la eficacia como principio jurídico deben analizarse de acuerdo con Parejo. La primera sería la de Kelsen “para quien la validez de un ordenamiento jurídico está en directa función de la adecuación de las conductas por él ordenadas al orden que establece o, lo que es igual, de su eficacia”<sup>8</sup>, es decir hay ordenamiento jurídico sólo en el supuesto de que el mismo sea eficaz, lo cual en principio tiene perfecto sentido, sobre todo desde la perspectiva de un estado liberal, pero no desde la visión de un estado prestacional y con normas de planificación y de contenido programático, en donde la validez *ad integrum* viene dada más por el agotamiento de los pasos necesarios para lograr escalonadamente las metas que alcanzarlas en el corto plazo.

Luego Parejo cita a Jellinek de quien dice “coloca el hecho normativo en el lugar que le corresponde en la dogmática jurídico-pública” pues “el efecto de una norma (y, por tanto, su eficacia) no se confunde ni con el valor ni con el hecho; trasciende ambos y consiste más bien en una relación entre ellos, es decir, en el interés de la comunidad jurídica o valor en cuanto referido a la realización material del hecho”<sup>9</sup> y en consecuencia la eficacia esa vinculación entre la norma y su efecto considerado como un todo, a lo que agrega lo dicho por Falzea respecto a que “el efecto jurídico contiene *in nuce* una

---

<sup>7</sup> *Ídem.*

<sup>8</sup> Parejo, Luciano. *Op. cit.* 1989, p. 27.

<sup>9</sup> *Ídem.*



valoración de necesidad, pues en función de él, las situaciones son necesarias o no<sup>10</sup>, es decir que a esa relación señalada por Jellinek precede un elemento axiológico, una valoración que aclara, no es fáctica, sino estrictamente jurídica, aunque la misma se inicie, obviamente de la valoración de las necesidades materiales, pero luego se convierten en una consideración axiológica, y a partir de allí se materializan en una norma con vocación de ser cumplida.

En el caso venezolano, agregamos lo que dice Bidart sobre la fuerza normativa de la Constitución:

“...Pero con ser muy cierta tal necesidad, no por eso se ha de despreciar como inútil una sistematización iusfilosófica del fundamento de los derechos. De modo equivalente, no es estéril indagar si la frustración de la fuerza normativa de la constitución deriva de su inexistencia o más bien, está siempre presente en la constitución pero no se vuelve efectiva si no cuenta con la añadidura de los reaseguros que le confieren tanto los medios, las vías y los controles de exigibilidad, cuanto al pleno control de la constitucionalidad”<sup>11</sup>.

Por ello, resumiendo lo expuesto por los autores anteriores, la relación entre la norma eficacia viene definida, en tanto su creación por la axiología que define y categoriza las necesidades como bienes jurídicos protegidos y en su ejecución por los medios que desde esa misma axiología deben definirse para su implementación y que van desde el simple enunciado de la norma a la estructuración de mecanismos que así lo permitan. La eficacia de la norma no es entonces parte del voluntarismo de quien la propone, sino una técnica legislativa que tiene que ser asumida. Ese es el reto.

De lo expuesto tenemos entonces que la eficacia normativa resulta tan importante como la propia eficacia material de la Administración.

Por otro lado, el contenido del principio de eficacia, de acuerdo con Parejo, en la normativa española tiene las siguientes implicaciones: 1) La organización de la administración, a través de la normativa que regula la función pública; 2) el régimen de las potestades dadas a la Administración en tanto poder público; y 3) la extensión de estos dos primeros principios a todas a las administraciones involucradas, locales, comunidades autónomas y la nacional, con los deberes de interrelación que ello debe comportar según el caso<sup>12</sup>.

Esto supone que para la Administración venezolana, en la instauración, que esperamos sea pronta de un estado de derecho, lo siguiente:

Respecto de la función pública:

- El establecimiento de una Administración fuera del *spoils system* existente según el cual los cargos de la misma son para cubrir y equilibrar relaciones de poder. Ello implica, un acuerdo político que permita el desarrollo real de una carrera funcional ajena a los vaivenes de los cambios en los factores de poder y que permita que el accionar técnico de la administración pueda ejercerse según sus parámetros y no por consideraciones políticas. Resulta necesario un funcionariado con estabilidad, seguridad y con

<sup>10</sup> Parejo, Luciano. *Op. cit.* 1989, p. 28.

<sup>11</sup> Bidart, Germán. *El derecho de la constitución y su fuerza normativa*. Ediar. Buenos Aires 1995, p. 53.

<sup>12</sup> Parejo, Luciano. *Op. cit.* 1989, p. 25.

contraprestaciones competitivas con el sector privado, y el primer paso para ello es tener a los que necesitan y no a los que se pueden contratar, tanto en número como en calidad.

- Aplicar los principios anteriores a todos los ámbitos de la Administración sea la nacional, la descentralizada funcionalmente como la descentralizada territorialmente.

- Eliminar cualquier figura jurídica que permita evadir la estabilidad en los cargos en los funcionarios, incluyendo la tristemente célebre reestructuración de los órganos y entes de la Administración que al final se convierten en verdadera purgas por el control algún sector de la Administración.

- Una vez lograda la estabilidad de los funcionarios deben establecerse mecanismos de mejoramiento y capacitación constante.

- La evaluación de desempeño no sólo debe ser del funcionario sino también de la institución, y en ese sentido debe darse voz, en el último caso a la sociedad civil y a las comunidades organizadas de cuya relación se generen compromisos efectivos y con seguimiento para evaluar el desempeño de la administración. La elaboración conjunta de presupuestos con las comunidades puede ser una práctica que facilite estos mecanismos siempre que existan parámetros objetivos de evaluación y no una simple distribución de recursos a las comunidades que puedan resultar más problemáticas a los funcionarios.

Respecto a las potestades de la administración:

- Aunque depende de elementos estructurales de la economía y del Estado el modelo de la Administración tiene que partir de criterios gerenciales, que la acerquen a los mecanismos de la empresa privada para hacerla más eficiente, pero ello requiere una administración que *necesite* ser eficiente, y para ello, en un primer momento, tanto el control de gestión con objetivos claros y objetivos y el hacer costumbre el dar y rendir cuentas no sólo a los órganos de control sino a las sociedad civil y a las comunidades puede ser el primer paso en ese sentido. Esto es esencial, si la Administración no necesita ser eficiente, simplemente no tiene razón de ser, pero debe ser reconducida por una serie de mecanismos complementarios que así lo permitan, y su condición eficiente en ese sentido es la derogación del estado rentista, como veremos *infra*.

- Establecer, y esto si es novedoso en nuestro ordenamiento, prohibiciones expresas de ejercicio de potestad a la Administración que le permitan ver sus límites, y a los ciudadanos vías de reclamos ante un incumplimiento al haber invasiones sobre esos mandatos negativos. Más claramente: nuestra administración conoce lo que puede hacer, pero desconoce groseramente lo que no puede hacer.

- Establecimiento de mecanismos de planificación para la determinación axiológica de las necesidades y de este modo establecer las prioridades normativas y con ello la ejecución de la Administración. En ese sentido, la vinculación con las universidades, la academia y los gremios profesionales puede facilitar la tecnificación de los mecanismos de planificación para que dejen de ser simples enunciados de verbos en infinitivo.

- Establecer mecanismos sencillos de rendición de cuenta periódicos, hacer transparentes y públicas todas las contrataciones y permitir a las comunidades y a la sociedad civil el tener acceso a toda la información referida a ello.

- Establecer mecanismos de cooperación internacional, sea con otros estados o con organismos multilaterales que permitan aplicar las mejores prácticas a los esquemas de trabajo de la Administración.

- Configurar las potestades de la Administración a través de la visión gerencial y no desde la coerción y la coacción del imperio público. La administración está para satisfacer necesidades establecidas normativamente, no para intimidar. Se trata de un cambio de paradigma pero el darle peso a la evaluación de las comunidades organizadas y a la sociedad civil permitirá tener al menos un inicio.

#### IV. EL PRINCIPIO DE EFICACIA EN EL DERECHO VENEZOLANO

##### 1. Reconocimiento normativo del principio

Expuesto lo anterior, resulta necesario señalar que el principio de eficacia resulta ajeno a las Constituciones venezolanas del siglo XIX, respondiendo a esa idea de estado liberal propuesta en la Constitución de 1830, en donde la intervención del estado debía limitarse al fomento. El mayor reto de ese proyecto, era sin embargo, la construcción misma de un Estado, por lo que no es fácil calificar como de exitosa implementación, pues la dificultad de recursos humanos y medios la dificultaron, y en esa misma medida, quedaron pendientes la constitución y prácticas de la naciente Administración, llegándose a afirmar, incluso, la escasa juridicidad de ese estado<sup>13</sup>.

Ya a partir de 1848, con el autoritarismo de Monagas, la sujeción a la fuerza del Congreso y las guerras civiles que le sucedieron, cualquier aspiración de una mínima Administración era simplemente ilusoria<sup>14</sup>.

Por ello la Administración venezolana, tal y como la conocemos es un producto del siglo XX. Con el advenimiento de la renta petrolera y de un largo período de estabilidad –el gomecista– es que se tiene los medios y el tiempo para construir las estructuras incipientes de lo que sería la Administración pública venezolana, es decir a partir de la década de los 20 de ese siglo<sup>15</sup>, pero respecto del actuar de esta, el principio de eficacia debe esperar hasta la Constitución de 1947 donde se utiliza, respecto de la seguridad social, cuando en su artículo 52 estableció lo siguiente:

“Los habitantes de la República tienen el derecho de vivir protegidos contra los riesgos de carácter social que puedan afectarlos y contra la necesidad que de ellos se deriva.

El Estado establecerá en forma progresiva, un sistema amplio y **eficiente** de Seguridad Social y fomentará la construcción de viviendas baratas destinadas a las clases económicamente débiles” (énfasis propio).

<sup>13</sup> Plaza, Elena. *El patriotismo ilustrado, o la organización del Estado en Venezuela, 1830-1847*, UCV, Caracas 2007, p. 240 y ss.

<sup>14</sup> En 1865, como Ministro de Hacienda, Guzmán Blanco informó al Congreso (en un diagnóstico que tranquilamente podría ser el de hoy) que “el gobierno carecía de archivos y contabilidad, que la estadística fiscal era inexacta y absurda y que faltaban absolutamente los datos más formales. No existía un censo propiamente dicho; las riquezas nacionales, como tierras baldías y salinas, estaban abandonadas; el presupuesto no era equilibrado; los aranceles de importación y exportación impropios; la legislación de Hacienda insuficiente y anticuada y el país carecía de moneda nacional ...” *Vid.* Polanco Alcántara, Tomás. Guzmán Blanco. *Tragedia en seis partes y un epílogo*. EG. Caracas 2002, p. 396.

<sup>15</sup> Araujo-Juárez, José. *Derecho Administrativo, Parte General*. Paredes, Caracas 2020, p. 239.

Estas ideas, en plena consonancia con las de un estado prestacional vinculado a los derechos sociales, llama la atención, porque está dirigido sólo a un aspecto de la Administración. Por ello consideramos que el que se haga alusión a un “sistema amplio y eficiente”, de entrada califica lo existente como todo lo contrario, y define un ámbito en el que el gomecismo no había dado prioridad a pesar del aumento de los ingresos del estado<sup>16</sup>, en una manifestación del cambio de paradigmas que el nuevo –y efímero– régimen prometía ser. Estimamos entonces que no es tanto la determinación de un fin del estado como el reconocimiento de uno de los reclamos pendiente del régimen que se estaba sustituyendo.

Esta idea de utilizar el término de eficacia para reforzar la idea de un realidad contraria, la encontramos también en la otra mención de este concepto en el texto constitucional de 1947, cuando en el artículo 213, ya fuera del ámbito de la administración pública, se establece un Consejo Supremo de la Magistratura “a fin de asegurar la independencia, eficacia y disciplina del Poder Judicial”, lo que nos denota, una vez más, una descripción de un estado de cosas más que la declaración de que la eficacia no fuese una aspiración de total la estructura estatal.

Luego, en la constitución de 1953, el término eficacia desaparece completamente, y la de 1961 apenas rescata de la de 1947 lo relativo a la creación del Consejo de la Judicatura (217) con los mismos fines del órgano análogo por ella creado.

En ese sentido resalta, que a pesar de que a partir de finales de la década de los 30 la Administración empieza asumir obligaciones prestacionales y reconocer derechos sociales que obligan al establecimiento de mecanismos de implementación, la eficacia de la administración no haya sido establecido como principio básico de esta.

Así, por ejemplo, se ha indicado que la evaluación del desempeño en la función pública, una de las partes necesarias para valorar la eficacia y la eficiencia de la administración, ya era una realidad en Francia desde 1946, en Italia desde 1957 y en Portugal desde 1979<sup>17</sup>, de modo que no era por falta de referentes, sino que se trataba pura y simplemente de una decisión política vinculada una de las características de la administración pública venezolana como lo es su carácter rentista, como trataremos *infra*.

De hecho en la Ley Orgánica de la Administración Central de 1976, los principios que se establecen para la administración ministerial son estrictamente de tipo organizativo, a saber: la unidad de la personalidad jurídica; la unidad patrimonial; la unidad presupuestaria; la unidad jerárquica; y la unidad sectorial<sup>18</sup>. Todos los principios mencionados buscaban más un control a lo interno de la administración que un manejo eficaz de la misma, es decir, regulaba relaciones de poder, no de control de gestión.

<sup>16</sup> Sin embargo, debe siempre hacerse la aclaratoria que en el gomecismo tardío (a partir de López Contreras) hay una mayor preocupación por los temas sociales, en particular, en lo que respecta a la salud pública. Vid. Silva, Luis. *De Cipriano Castro a Carlos Andrés Pérez (1899-1979). Hechos, vivencias y apreciaciones*. Monteávila. Caracas 2000, p. 49 y ss.

<sup>17</sup> Rastrollo Suárez, Juan. “La evolución del principio de eficacia y su aplicación en el ámbito de la función pública: la evaluación del desempeño en La Administración al día”. INAP 2017. Disponible en: <http://la-administracionaldia.inap.es/noticia.asp?id=1507505>

<sup>18</sup> Brewer-Carías, Allan R. “Principios generales de la organización de la Administración Central con particular referencia a la Administración Ministerial” en *Revista de Derecho Público*, N° 2. EJV. Caracas 1980, p. 5-21.

En sentido, hubo que esperar hasta la entrada en vigencia de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en 1982, para que se establecieran dichos principios en su artículo 30, a saber:

“La actividad administrativa se desarrollará con arreglo a principios de economía, eficacia, celeridad e imparcialidad.

Las autoridades superiores de cada organismo velarán por el cumplimiento de estos preceptos cuando deban resolver cuestiones relativas a las normas de procedimiento”.

En este caso, la mera implementación de la ley, porque hubo la voluntad política de aplicarla, hecho siempre necesario en el modelo estatal venezolano, implicó la normalización de los procedimientos y el establecimiento de unas reglas de juego claras en la relación entre el ciudadano y la Administración, y significó en sí mismo, el cumplimiento del principio de eficacia, pues como señala Araujo: “el procedimiento administrativo viene a ser una forma de simplificación del actuar administrativo, evitando un esfuerzo de imaginación a la autoridad o funcionario, y uniformando prácticas acertadas de gestión de la Administración”<sup>19</sup>, por lo que el balance hecho por Brewer resulta ajustado a la realidad cuando señala que “esta Ley Orgánica, sin duda, ha producido un impacto fenomenal en el funcionamiento de nuestra Administración Pública, similar a una revolución administrativa, pues ha cambiado radicalmente la situación anterior”<sup>20</sup>.

De lo dicho debemos destacar que en contexto de normalidad democrática, sí es posible realizar cambios a través de la ley y de su debida implementación, y que lo ocurrido en este caso es una demostración de ello, lo que en el contexto actual no deja de ser esperanzador.

Pese a lo anterior, es llamativo que es la creación de mecanismos y estructuras, al igual que en el siglo XIX, respecto a la creación de los órganos de la Administración, lo que sea un progreso en sí, y aunque efectivamente tal es el caso, también evidencia lo que ha tardado el estado venezolano, ya a finales del siglo XX, en establecer una relación normalizada con los ciudadanos y pone también de relieve lo problemática que ha sido la misma.

De acuerdo con Rondón de Sansó, los principios establecidos en la LOPA para garantizar “la eficacia de la actuación administrativa” serían: 1) Principio de economía procedimental, 2) Principio de racionalización de la actividad de la administración (a su vez compuesto por la publicidad del estructura administrativa, el orden de entrada y el expediente administrativo), 3) Principio de actuación de oficio y 4) Principio de la libertad de la prueba<sup>21</sup>. Como puede apreciarse los enumerados son principios vinculados al procedimiento, pero el artículo 30 ya citado establece la eficacia respecto de toda actuación de la administración por lo que esta apreciación resulta muy limitada respecto de los objetivos originales de la ley al centrarlos a apenas un aspecto de la actividad administrativa.

<sup>19</sup> Araujo-Juárez, José. *Tratado de derecho administrativo formal*. Vadel, Caracas 1998, p. 121.

<sup>20</sup> Brewer-Carías, Allan R. “Introducción al régimen de la Ley Orgánica en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria*. EJV. Caracas 2008, pp. 12 y 13.

<sup>21</sup> Rondón de Sansó, Hildegard. “Estudio preliminar,” en *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos y legislación complementaria*. EJV, Caracas 2008, p. 100.

Luego, con la aprobación de la Constitución de 1999, lo que había que buscar afanosamente en el derecho positivo, ahora pasó a formar parte del discurso normativo y en sus dos manifestaciones, como veremos. De este modo, la palabra eficacia aparece 4 oportunidades en el texto constitucional: 1) como principio de la Administración Pública (art. 141); 2) como principio del proceso judicial (art. 257); 3) Como exigencia a la rendimiento de la Defensa Pública; y 4) Como parte de los principios que debe la legislación imponer al Banco Central de Venezuela (disposición transitoria 4ª, aparte 8).

En lo que respecta a la eficiencia, la Constitución resultó aún más prolija al ser invocada en doce ocasiones, diez de la cuales en relación con la Administración, y las dos restantes como una de las características que deben tener los procesos electorales (art. 298, núm. 10) y como uno de los principios que debe regir al régimen socio económico del país (art. 299).

Los enunciados de eficiencia sobre la Administración Pública son los siguientes:

- Respecto del sistema de seguridad social (art. 86).
- Respecto de la administración del patrimonio de las universidades autónomas (art. 109).
- Como principio de la Administración (art. 141).
- Como principio del ingreso a la función pública (art. 146)
- Al establecerse la descentralización como un medio eficaz y eficiente de los cometidos estatales (art. 158).
- Como principio respecto al uso de los recursos provenientes del situado constitucional (art. 167).
- Como principio de la gestión fiscal (art. 311).
- Como principio del sistema de recaudación de tributos (art. 316).
- Como principio del Fondo de Estabilización Macroeconómica (art. 321).
- Como otro de los principios que debería contener la ley que regule al Banco Central de Venezuela (disposición transitoria 4ª, aparte 8)

Tenemos entonces que de ser terreno árido a la eficacia y a la eficiencia, el derecho constitucional ha pasado a ser un abono para los mismos. Para la explicación para nosotros es clara: al igual en que 1947, esta prolijidad no parte necesariamente de una voluntad política de ser exigido respecto al uso eficiente de los medios, sino del reclamo de las aspiraciones insatisfechas que dejó el desarrollo e implementación de la Constitución de 1961, que respecto de las obligaciones del estado, en general tenía la misma carga a favor del estado y cuyos resultados, a pesar de los indiscutibles grandes avances, fueron en la mayoría de los casos justamente criticados. Es pues desde el reclamo que se pide una Administración eficiente, y en modo alguno desde una evolución de la propia institución, pues esto último queda negado por la presunción de que se parte desde un imaginario nuevo comienzo que exige criticar el pasado sin considerarse parte del mismo, y mucho menos una evolución de este.

Esto último resulta trascendente en la medida que los hechos nos han demostrado que la acumulación de poder que régimen actual ha tenido, con un manejo ya no opaco

sino turbio de los haberes públicos y la falta total de controles, ni siquiera formales, permiten concluir que no hubo voluntad política de convertir esa consagración de la eficacia y la eficiencia como principios constitucionales en una realidad concreta.

Lo dicho se inscribe entonces en el marco general de una apariencia institucional detrás del cual se encuentran desarrollos normativos, sean legales, sublegales o judiciales, que vacían de contenido los llamativos principios constitucionales para convertirlos en lo contrario de lo que deberían ser.

En ese mismo sentido, tenemos la Ley sobre Simplificación de Trámites Administrativos<sup>22</sup>, cuya aplicación ha sido un total fracaso para una administración cada vez más adecuada a que los ciudadanos soporten sus exigencias con independencia de la arbitrariedad de las mismas o las dificultades que les impongan a estos, y entre cuyas manifestaciones más comunes son las largas filas, muchas veces de un día para otro que los ciudadanos debe realizar para realizar un trámite u obtener un servicio por parte de la administración.

Por su parte, también tenemos la primera Ley Orgánica de la Administración Pública<sup>23</sup> y sus posteriores reformas<sup>24</sup>, en la que se pretendió desarrollar esos postulados constitucionales, y en la que se sigue el patrón general de revertir el contenido esencial de los mismos. Así entonces, en esta norma legal se hace positiva la distinción entre eficacia (art. 19) como “el cumplimiento eficaz de los objetivos y metas fijados en las normas, planes y compromisos de gestión” establecidos por el Presidente de la República o la máxima autoridad según el nivel político territorial, mientras que la eficiencia (art. 20) es vista desde dos vertientes, primero al decir que la “asignación de recursos se ajustará estrictamente a los requerimientos de su funcionamiento para el logro de sus metas y objetivos” y en segundo término que la Administración “propenderá a la utilización racional de los recursos, materiales y presupuestarios”.

Como puede apreciarse, la definición de eficiencia resulta poco ajustada a lo que debería ser en la medida en que la eficiencia es, como indicáramos la relación entre medios y objetivos, algo que siempre debe estar presente, mientras que la ley citada (y en las reformas posteriores a la misma) se condiciona bajo la utilización del verbo “propender” esto es “Inclinarse o tender a algo” lo que hace algo deseable pero no obligatorio, y en la misma medida no exigible.

Por ello, entonces podemos decir que en la normativa legal venezolana, si bien la eficacia es ya un principio indiscutible de la Administración, en lo que respecta a su desarrollo y evolución natural, es decir, la eficiencia, esta es apenas algo recomendable pero no necesario de la actuación de la Administración, por lo que no es posible calificarlo como un principio establecido en el derecho positivo o no por lo menos desde la perspectiva del desarrollo legal.

Lo expuesto es una demostración de la técnica de desvinculación que a través de desarrollo legal ha ejecutado el régimen para convertir una obligación constitucional es una potestad discrecional de la administración, y de esta forma dejar sin efecto en la realidad de la actuación de la administración algo que debería ser parte de sus obligaciones.

<sup>22</sup> Decreto Ley publicado en la *Gaceta Oficial* Extraordinario N° 5.393 de fecha 22 de octubre de 1999.

<sup>23</sup> Ley publicada en la *Gaceta Oficial* N° 37.305 del 17 de octubre de 2.001.

<sup>24</sup> La ley vigente fue publicada en la *Gaceta Oficial* N° 6.147 Ext. de fecha 17 de noviembre de 2014.

## 2. Razones para el reconocimiento tardío del principio de eficacia

Poniendo la situación en perspectiva, el hecho de que la creación de la Administración Pública en términos de su implantación, sea, como se ha indicado un esfuerzo realizado desde la década de los años 20 del siglo XX y que la estructuración, desde un punto de vista de un estado moderno, de su relación con los sujetos a los que está llamado a servir, haya tardado 60 años, es un signo manifiesto del problema que la institucionalización comporta para el país, y que resulta un reto para la reconstrucción, luego de necesario proceso de deconstrucción a la que tiene que ser sometida la Administración venezolana para reincorporarla a la modernidad.

En ese sentido, hace casi cuatro décadas, se urgía no sólo a la regulación de la relación con los ciudadanos, sino también al paso siguiente, esto es, la evaluación de la conducta de la Administración y la determinación del cumplimiento o no de sus obligaciones, pues Brewer lo expresó claramente en los siguientes términos en 1982:

“En nuestro país hemos desarrollado controles de todo tipo, menos el control de gestión. Por ello, en general, puede decirse que carecemos de un control del rendimiento del gasto público y del resultado de la gestión administrativa. El control se ha reducido a un mero control fiscal del gasto público, en el sentido de saber si el gasto efectuado corresponde al autorizado, pero no nos hemos interesado en saber ni si se gastó bien ni si se lograron los objetivos programados”<sup>25</sup>.

Ese diagnóstico, en el que el control era entendido como control del gasto y no del rendimiento del mismo y de alcanzar las metas se prolongó hasta el siglo XXI mientras hubo apariencia de institucionalidad.

Ahora bien, ¿a qué se debe esta reticencia de los poderes públicos a consagrar la eficacia y la eficiencia como uno de los principios de su actuar? Creemos que la respuesta no debe ser el simplismo del lugar común según el cual ello obedece a la corrupción o al dispendio del gasto público (que en todo caso sí tienen incidencia), sino que consideramos que tiene que ver con elementos estructurales de la economía que han tenido una influencia fundamental en la conformación del Estado y lo han marcado de una manera diferente a lo que debería ser el desarrollo de la Administración en el contexto en que esta debería comportarse normalmente.

De este modo, idealmente y ocurre en muchos países, la Administración debe obtener sus recursos luego de que el aparato productivo del país sufraga sus costos, genera sus bienes y servicios, obtiene una contraprestación por ello, da sus beneficios y finalmente paga sus impuestos. Como es sabido, en el caso venezolano esto no era así (la situación actual merece otro análisis que escapa al objetivo de estas líneas) en la mayor parte del siglo XX y durante un tramo de lo que va del presente, pues los ingresos del Estado provienen de una renta, en este caso de la renta petrolera.

Las consecuencias de esta situación, las describe magistralmente Urbaneja, al señalar las siguientes consecuencias del sistema rentístico en el Estado venezolano:

- La acumulación del capital proviene de esa renta que no es la consecuencia del esfuerzo de alguna parte de la sociedad.

---

<sup>25</sup> Brewer-Carías, Allan R. *Instituciones Políticas y Constitucionales*. T. II, EJV, Caracas 1982, p. 349.



- Esa renta proviene de una operación política respecto al origen y destino de la renta. La renta no es producto de la inversión sino del acuerdo entre el sector político que detenta el poder y las empresas que extraen el petróleo, y en ese sentido da lo mismo si estas últimas son públicas o privadas. Así mientras en un estado mínimo lo elemental es que el estado sea eficiente, al menos, en la recaudación de impuestos, con lo que ello comporta y exige de estado, en el supuesto de la renta, este esfuerzo se limita a unos pocos funcionarios que negocian con las empresas, por lo que la diferencia es evidente,

- Siendo la razón de la renta la propiedad del Estado sobre el petróleo, de esto se deriva que en realidad se trate de una propiedad común del pueblo por él representado, por lo que a diferencia de una economía productiva, no es achacable al esfuerzo de un determinado sector de la sociedad sobre el que descansa el peso de producir esos recursos.

- Lo anterior condiciona el destino de esos recursos, pues la asignación de esa renta es una operación estrictamente política, con criterios definidos por el estado. Esto genera una puja entre diferentes sectores por convencer al estado distribuidor que la asignación es mejor que a otros, pero no necesariamente desde la perspectiva de las necesidades, sino desde el reclamo, pues al final todos somos titulares de la riqueza, y esto es fundamental, aunque no la hayamos producido, y lo que determina la distribución es la cercanía con el distribuidor.

- A diferencia de otros sectores de la economía, la industria petrolera, si bien requiere grandes inversiones no implica el desarrollo de extendidas cadenas de producción o soporte, siendo de hecho, su mayor carga los impuestos que debe pagar, lo que hace que el Estado que recibe esos ingresos no debe preocuparse por destinar una parte importante de esos recursos en mantener a la industria, lo que le da la libertad de destinarlos a lo que mejor le parezca.

- El papel de distribuidor de los recursos de la renta, al final, hace que tanto la economía como la sociedad dependan del Estado, y la posibilidad que tiene la sociedad de influir en la distribución no viene dada por la viabilidad económica de su actividad sino “por su capacidad o incapacidad de producir estabilidad o inestabilidad política” en la medida en que el factor de distribución es político como se ha dicho.

- Esto último altera lo que debería ser la distribución de los recursos en un estado no rentista, en la medida en que los ingresos son aportados por quienes los generan y estos tienen, por ello mismo, la posibilidad de presionar sobre el uso de los recursos que se derivan de sus esfuerzos.

- Asimismo, al ser el Estado el distribuidor de una riqueza que no genera también deja de percibir recursos al no exigir impuestos pues sus requerimientos de capital son cubiertos por la renta, de modo que en ese sentido el Estado deja de percibir recursos que en otras circunstancias requeriría a través de la carga impositiva. Y eso incide igualmente en la inexistencia de estímulos para hacer eficientes los mecanismos de recolección de los impuestos que sí se cobren, porque su importancia es secundaria respecto de la renta.

- Todo lo expuesto genera una multitud de relaciones con el Estado, de asociaciones para un mejor posicionamiento político que finalmente exigen su parte de la renta, no desde la posición del que genera los recursos, sino del titular de esa renta que él creó, es decir, desde el reclamo, generándose de este modo una constante tensión que variará de acuerdo con las circunstancias. De este modo, por ejemplo, en un estado que vive de los impuestos, que los que más pagan hagan presión sobre el gastos, y por ello sean escuchados, mientras que en el supuesto de la renta todos son titulares, sin haberla generado, y por tanto no hay una *primus inter pares*.

- Adicionalmente, al no ser una riqueza productiva la renta genera una contradicción, pues se dice que es necesario crear una economía que no dependa de esa renta, pero por otro lado quienes tiene la obligación de llevar a cabo este cometido, de lograrlo, perderían el poder que da el distribuir la renta, por lo que se predica eliminar la renta, pero en la práctica todo conduce al mantenimiento del sistema al ser incapaces las clases dirigentes de abandonar las posiciones de poder que esto les genera<sup>26</sup>.

- En conclusión, no hay estímulos para hacer más eficiente la recolección de impuestos, primer cometido de cualquier Estado, y tampoco de gastarlo racionalmente, pues quien genera esa riqueza no le interesa saber cómo se gasta, y quien lo distribuye centra sus esfuerzos en esa distribución y no en su uso eficiente, dado que no existe una relación de control sobre lo distribuido, sino una relación equilibrio de poderes entre sectores que puedan o no generar desestabilización.

Ahora bien, ¿qué tiene que ver todo lo anterior con el principio de eficacia, y sobre todo con el de eficiencia de la administración? Para nosotros mucho, pues al depender la economía y la sociedad de la distribución de la renta por parte del Estado, las exigencias sobre el manejo de los recursos se centran más en que la distribución recaiga en el sector que tenga más peso sobre la decisión política, y no respecto a que ese destino se corresponda con lo que deba ser el fin de la Administración. Se trata de un tema axiológico, donde la determinación de la necesidad y la valoración de las mismas se encuentran tan mediatizadas en los grupos de presión, que aunque algunas decisiones efectivamente coincidan con el interés general, no pocas serán para aplacar amplios sectores cuyos objetivos no sean los de la sociedad integralmente considerada.

No es que esto no ocurra en un modelo no rentista, pero al menos en el modelo que vive de sus impuestos, es algo natural dar beneficios al sector productivo, para, precisamente, coleccionar más impuestos. En nuestro caso, la independencia del aparato productivo es por el contrario una amenaza pues se haría independiente, o menos dependiente, del estado, y esto define toda la situación.

Por ello, insistimos, no se trata, obviamente, que toda actuación de la Administración sea en función de distribuir la renta a un sector determinado y que por ello no se destinen los recursos al bien común, sino que la determinación de esos recursos responda más al criterio político que a las necesidades de la sociedad. Un ejemplo de ello, lo tenemos, en los gastos de infraestructura que durante la dictadura de Pérez Jiménez se

---

<sup>26</sup> Vid. Urbaneja, Diego. *La renta y el reclamo. Ensayo sobre petróleo y economía política en Venezuela*. Alfa. Caracas 2013, pp. 115 y ss.

hicieron en la capital del país, en marcado contraste con el resto de los Estados, y así aunque esa infraestructura estaba en su mayoría destinada al interés general, se hacía a costa de la desinversión y el desarrollo de otras regiones con menos peso político para recibir recursos.

Otra consecuencia es que al ser los recursos, durante mucho tiempo, superiores a las necesidades de la Administración, la exigencia del uso racional de los mismos fue sustituida por el simple cumplimiento de las metas u objetivo concreto, y así si una obra pública cuesta varias veces los mismo que en otro país con características similares, lo que se destaca es la verificación del objetivo y no los costos de la operación, lo que a la larga afecta al bien común de aquellos que no pudieron recibir ese mismo bien y ese servicio pero no lo recibieron porque se destinaron los recursos sin reparar en el costo. Un ejemplo de esto lo tenemos en el caso de una vía de metro, pues si un kilómetro de ese medio de transporte se hace con los recursos que pudieran usar para hacer tres, los perjudicados por ese dispendio son las comunidades de esos dos kilómetros que no se pudieron hacer por el sobreprecio del primero.

Finalmente, otro factor distorsionador de la renta es que saca las compras de bienes y servicios del mercado, en la medida en que los precios de los mismos por varios factores. El primero es la propia ineficacia de la Administración en realizar contrataciones y pagos ágiles, lo que implica más costos para los contratistas, a pesar de que en las compras de volumen la Administración debería obtener economías, pero ello lo impiden las dificultades, tardanzas, y por supuestos, las prácticas dilatorias *non sanctas* que recargan aún más los costos. Otra razón, es que al no haber estímulo para hacer más eficiente el uso de recursos, las estimaciones presupuestarias pasan de ser el máximo estimado de un bien o servicio a ser el objetivo a gastar, con lo que ello conlleva, y visto que desde el inicio el valor de mercado pierde su sentido de ser guía de las compras, muchas veces lo estimado termina siendo el “valor” de la contratación. A partir de estos supuestos resulta imposible al funcionario más diligente en cumplir con el artículo 30 de la LOPA el lograr sus cometidos pues las deficiencias van más allá de un contratista cómplice y obedecen a como está construida la formas de ejecutar el presupuesto.

Esto último, ha tenido un terrible impacto, pues como señala Brewer el gasto público sólo se mide por la legalidad del gasto y de su imputación en el presupuesto, pero respecto a la racionalidad del mismo. Y la concreción de esto lo vimos cuando la ley señala que la eficiencia como algo deseable pero no obligante.

A partir de allí, ya no es posible hablar de gerencia pública, pues no puede llamarse de este modo el simple destino de los fondos sin importar la eficiencia de ese gastos, pues cuando los recursos disminuyen no se tienen mecanismo que permitan cumplir los objetivos y la Administración simplemente se limita a justificar sus incumplimientos en la falta de asignación de recursos, esto es, en su incapacidad de vencer al que distribuye la renta de que los recursos deben ir a ese sector y no a otro.

Por ello no nos sorprende que las primeras limitaciones estructurales a la actuación del Estado, hayan coincidido con el inicio del declive del sistema rentístico, es decir a principios de la década de los 80, y aun así, a pesar del obvio agotamiento del modelo, la fuerza del mismo fue tal que la falta de criterios de eficiencia sobre el control de los recursos siguió en los mismos términos hasta el arribo de la Emergencia Humanitaria y la crisis política que la originó, en la que se produce un rompimiento institucional de tal magnitud que los controles existentes, que aún con sus limitaciones, imponían obligaciones de rendir cuentas al estado, dejan de ser aplicados.

La mayor expresión de esto último la tenemos en la sentencia N° 90 del 24 de febrero de 2017<sup>27</sup>, dictada por la Sala Constitucional, en la que alegando el supuesto desacato de la Asamblea Nacional, le atribuye consecuencias a ese supuesto que no están en el ordenamiento jurídico, y usurpa atribuciones de ese poder público al establecer que la memoria y cuenta que debía presentarse ante la Asamblea Nacional, a partir de ese momento debía hacerse ante el Tribunal Supremo de Justicia, lo cual ocurrió en marzo de ese año, pero en la práctica se ha convertido en ausencia de control al punto que no se conocen las memorias y cuentas de los ministerios, ni siquiera de la Contraloría, y mucho más grave aún se desconoce cuál es el presupuesto público<sup>28</sup> (cuya aprobación también se atribuyó el TSJ), de modo que a partir de la falta total de información cualquier idea de evaluación resulta ilusoria.

Por ello en ese sentido, con el desmantelamiento de las instituciones, también se elimina los mecanismos por los cuales los ciudadanos puedan tener conocimiento de los objetivos del Estado, y partir de allí, hacer una evaluación sobre la ejecución de tales metas, pues se desconocen tanto unos como los otros.

#### **A MODO DE CONCLUSIÓN**

Así como el derecho no se agota con la simple publicación de una norma en la Gaceta Oficial, el principio de eficacia, y su correlato, el de la eficiencia, no se producen con su introducción en una ley, sino que implican el establecimiento de un cuerpo funcional que dependa del cumplimiento de estos principios para su propio desarrollo profesional. Esto obliga a cambios estructurales en el modelo de Estado en Venezuela, pues mientras la Administración dependa de su cercanía a quien distribuya una renta no saldremos de la Administración que hemos conocido, y para ello necesitamos de un Estado que necesite una Administración que se exija a sí misma para justificar su existencia, que se sepa observada y que vea como algo natural dar explicaciones y tener los archivos expuestos, pues sólo ante la tensión que genera esa exigencia surge naturalmente que el aparato funcional se vea compelido a cumplir metas con el mejor manejo de recursos, de lo contrario estamos condenados a tratar de ser los primeros en la cola de una oficina pública.

---

<sup>27</sup> *Vid.* <https://www.accesoalajusticia.org/presentacion-de-la-memoria-sobre-la-gestion-del-vicepresidente-ejecutivo-y-demas-ministros-ante-el-tsj/>

<sup>28</sup> *Vid.* <https://www.accesoalajusticia.org/el-tsj-usurpa-a-la-an-el-control-del-presupuesto/>