

LA BUENA ADMINISTRACIÓN Y EL PROCEDIMIENTO DE DETERMINACIÓN DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA Y DEL SISTEMA NACIONAL DE CONTROL FISCAL

Jessica Vivas Roso¹

Resumen: Bajo la figura de la buena Administración se revisa el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) y su reglamento.

Palabras clave: Buena Administración. Responsabilidad administrativa. Control fiscal. Corrupción. Derechos humanos.

Summary: In accordance to principles of good Administration, the procedure established by the Organic Law of the Comptroller General of the Republic and the National System of Fiscal Control (LOCGRSNCF) and its regulations is reviewed, in order to determine administrative responsibility.

Key words: Good administration. Administrative responsibility. Fiscal control. Corruption. Human rights.

Recibido: 27 de abril de 2019 Aceptado: 15 de enero de 2020

1 Abogada (UCV). Especialista en Derecho Administrativo (UCV). Especialista en Gerencia del Sector Público (UCAB). Doctoranda en Derecho Administrativo Iberoamericano (Universidad La Coruña-España). Profesora de Teoría de la Actividad Administrativa en la Especialización en Derecho Administrativo (UCV). Profesora de Finanzas y Presupuesto Público en la Especialización en Gerencia de Sector Público (UCAB). Profesional con más de 10 años de experiencia en el sector público venezolano.

lano. Ha ocupado cargos en los Tribunales de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de la Región Capital, Gobiernos Municipales y Contralorías Municipales. Actualmente coordinadora de proyectos de Transparencia Venezuela A.C.

SUMARIO

- I. Introducción
- II. La buena administración
- III. La responsabilidad administrativa de los servidores públicos como elemento de la buena administración
- IV. El procedimiento de responsabilidad administrativa y los principios de la buena administración
- V. Conclusiones

I. INTRODUCCIÓN

El Derecho Administrativo fue concebido por mucho tiempo como una prerrogativa de la Administración; éste giraba en torno a la Administración Pública como aquella que realizaba su accionar conforme a las atribuciones de ley, de acuerdo a un régimen de privilegios y prerrogativas, que privaba sobre las necesidades básicas fundamentales de los ciudadanos². No obstante, este enfoque evolucionó “al situar como norte y objetivo, la centralidad de la persona humana”³ en un concepto que hoy se conoce como buena Administración.

Entonces, a partir de tal consideración, se concibió un derecho a la buena Administración, entendido como un dere-

2 Así lo expresa José Ignacio Hernández, citado por: Cosimina, Pellegrino “Algunas reflexiones sobre la buena Administración pública desde la mirada del cortometraje venezolano «Cédula Ciudadano», de DIEGO VELASCO”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 11, Universidad Monteávila, Centro de Estudios de Derecho Público, Caracas, 2011, pp. 261-282, p. 272, (consultado el 22 de enero de 2019), disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REDAV/11/REDAV_2017_11_261-282.pdf

3 Cfr.: Miguel Ángel, Torrealba Sánchez, *La justicia administrativa como obstáculo real para el ejercicio del derecho a la buena Administración en Venezuela: dos ejemplos, s.f.*, (Marco Introductorio, 1), (consultado el 28 de febrero de 2019) disponible en: https://jdaiberoamericanas.files.wordpress.com/2014/03/la_justicia_administrativa_venezolana_y_la_buena_administracion.pdf

cho subjetivo que otorga a los ciudadanos el poder de exigir determinadas actuaciones a las instituciones del Estado, encargadas de garantizar la satisfacción de sus necesidades, habilitándoles para exigir jurídicamente el cumplimiento de obligaciones jurídicas públicas insatisfechas⁴. Este derecho a la buena Administración ha sido recogido en la Constitución de 1999 y posteriormente desarrollado en cuanto a sus principios y derechos componentes en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP), que ha servido de instrumento delineador y renovador de los ordenamientos jurídicos iberoamericanos.

El derecho a la buena Administración, no debe entenderse como exclusivo y excluyente de las Administraciones Públicas, sino que al configurarse como un mecanismo que permite garantizar la consolidación de todo Estado Social de Derecho, resulta aplicable a todas las instituciones del estado.

Entre los principios que comprenden la buena Administración se encuentra el principio de responsabilidad del estado y sus funcionarios, el cual impone la obligación de responder por los daños causados en los bienes o derechos de los ciudadanos, como consecuencia del funcionamiento de las instituciones del Estado. Tal garantía acarrea –entre otras cosas– la necesidad de establecer regímenes de responsabilidad personal de los funcionarios públicos (civil, penal, disciplinaria y administrativa) para dar respuesta efectiva a las denuncias que sean efectuadas.

4 Juli, Ponce Solé, citado por: Moisés, Martínez Silva. "El derecho a la buena administración", *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*, Centro para la Integración y el Derecho Público, CIDEP, Caracas, 2017, pp. 26-43, p. 31, (consultado el 22 de enero de 2019), disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/articulo/texto/ANUARIODAUCV/2017/DAUCV_2017_26-43.pdf

Particularmente la responsabilidad administrativa, persigue intervenir, fiscalizar, inspeccionar y enjuiciar a funcionarios que resguarden o custodien fondos y bienes públicos cuando se constate la existencia de comportamientos corruptos o se observe negligencia en el cuidado de los recursos del Estado. Igualmente, investiga y sanciona a funcionarios públicos por el inadecuado o incorrecto uso de los recursos públicos, permitiendo garantizar el derecho a la buena Administración en la medida que los procedimientos administrativos diseñados para el establecimiento de esta responsabilidad, atiendan a los principios y derechos componentes de la buena Administración; además de preservar y respetar los derechos y garantías de los ciudadanos.

En razón de ello, este artículo pretende revisar el procedimiento de determinación de responsabilidad administrativa previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRS-NCF) y su reglamento, en contraste con los criterios generalmente aceptados del derecho a la buena Administración.

II. LA BUENA ADMINISTRACIÓN

1. Entendiendo la buena Administración

En el Estado Social de Derecho, a pesar de las variantes particulares existentes en cada sistema jurídico, las instituciones del Estado deben conducirse ajustadas al Derecho, lo que significa que los ciudadanos pueden aspirar a un “comportamiento esperado” de los órganos y entes públicos. Esa posibilidad de exigir a los Poderes Públicos un comportamiento específico que además debe traducirse en procura de bienestar para los ciudadanos, es lo que se conoce como el derecho a la buena Administración.

La buena Administración, es entonces, aquella que dirige su gestión en función del ciudadano como protagonista, procurando garantizar los derechos fundamentales que le asisten y que son reconocidos en diversas normas y declaraciones⁵. Su actuación debe estar subordinada y “al servicio de la persona atendiendo las necesidades públicas en forma continua y permanente con calidad y calidez”⁶. De ella se demanda además que se rija por “valores y principios, que se concreten en una auténtica ética pública”⁷ teniendo presente que en su actividad “debe prevalecer la finalidad de servicio al ciudadano”⁸. La buena Administración es exigible a todas las instituciones del Estado y no se agota solamente a las Administraciones Públicas, toda vez que implica desarrollar toda

5 La Organización de Naciones Unidas (ONU) trazó como objetivos para las metas del milenio “desarrollo económico y social, democracia, lucha contra la pobreza y contra el hambre”, con lo cual los gobiernos deben adaptar su sistema jurídico y en consecuencia a las Administraciones Públicas. Europa no se ha quedado rezagada en materia con el artículo 41 de la *Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea*. Sobre este particular: Jaime, Rodríguez-Arana Muñoz, *Gobernanza, buena Administración y gestión pública*, s.f., pp. 1-42, pp. 10 y ss., (consultado el 22 de enero de 2019), disponible en: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf

6 Preámbulo de la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD), Caracas, 2013, (consultado el 27 de febrero de 2019) disponible en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>

7 Cfr.: José, Meilán Gil, “Administración Pública para la democracia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 11, A Coruña, 2007, pp. 493-506, p. 497, (consultado el 22 de enero de 2019) disponible en: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2530/AD-11-31.pdf;sequence=1>

8 El autor critica que en el pasado “la Administración (...) decidió cerrarse a la sociedad consciente de que los partidos controlaban el resto de los poderes para acampar, más o menos, en la impunidad.” Vid., Jaime, Rodríguez-Arana Muñoz, “La buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, *Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, N.º 6, Bogotá, 2013, pp. 23-56, pp. 26-27, (consultado el 5 de marzo de 2019) disponible en: <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/04/art1-2.pdf>

la actividad estatal bajo un conjunto de principios que tengan como centro al ciudadano.

Las reglas orientadoras de la buena Administración, están referenciadas en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP), documento que impone un conjunto de obligaciones, entre las que se encuentran: conducirse conforme al principio de legalidad, “especialmente en sus relaciones con los ciudadanos”⁹; actuar con eficacia y eficiencia, conforme a la ética: que promueve entre otros valores: honradez, integridad, probidad, transparencia, y austeridad en el manejo de los fondos públicos; ser responsable por los daños causados a los ciudadanos, lo que deja de manifiesto la existencia de un régimen de responsabilidad personal del funcionario público; permitir la participación ciudadana en el control de la actividad administrativa; dar publicidad y claridad a las normas, procedimientos y al entero quehacer administrativo; rendir cuentas periódicas y actuar con transparencia, permitiéndole al ciudadano el acceso a la información de interés.

Así, un Estado que quiera ajustar su actuación a los principios de la buena Administración procurará que sus actos sean acordes a los preceptos contenidos en la Carta y configurará su ordenamiento jurídico interno con miras a desarrollar armónicamente tales principios. Consecuentemente, se estará en presencia de una mala Administración al observarse actuaciones arbitrarias o inarmónicas que menoscaben los derechos de los ciudadanos¹⁰.

9 “Carta Iberoamericana...”, Capítulo Segundo, pp. 5 y ss.

10 Así lo recoge José Ignacio, Hernández González, “El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 16, A Coruña, 2012, pp. 197-224, p. 211, (consultado el 22 de enero de 2019) disponible en: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12007/AD_16_2012_art_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

2. La buena Administración en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (CRBV) de 1999

El profesor José Ignacio Hernández, bien apunta que no existe en la Constitución de 1999 un reconocimiento expreso del derecho a la buena Administración¹¹, sin embargo, la afirmación contenida en el artículo 141 según el cual “la Administración está al servicio de los ciudadanos; debe actuar con base en ciertos principios básicos, como eficiencia, eficacia, transparencia, rendición de cuentas, responsabilidad y transparencia, con subordinación plena a la Ley y al Derecho”¹², permite reconocer no solamente la naturaleza vicarial de la Administración Pública, sino además señalar que hay un reconocimiento implícito del derecho a la buena Administración.

Esta afirmación se sustenta en el hecho que, a lo largo del texto venezolano de 1999, pueden encontrarse varios de los principios contemplados en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP), que, si bien no se encuentran expresamente consagrados como manifestaciones del derecho a la buena Administración, son orientadores de las relaciones entre el ciudadano y los órganos del Estado.

El debido proceso a que hace referencia el artículo 49¹³ constitucional, está presente como principio rector de la buena

11 José Ignacio Hernández, “La Buena Administración en Venezuela: A propósito de los treinta y cinco años de la Ley Orgánica De Procedimientos Administrativos”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Nro 11, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, enero-abril 2017, pp. 221-260, p. 247, (consultado el 15 de abril de 2019) disponible en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2018/02/La-buena-administracion-en-Venezuela-a-proposito-de-los-treinta-y-cinco-a%C3%B1os-de-la-de-la-LOPA-JIGH.pdf>

12 *Ibíd.*, p. 209.

13 De ocurrir violación a lo preceptuado en el artículo 49.1 o 49.3, todo lo actuado definitivamente sería nulo e inconstitucional

Administración. De la Carta Magna, el artículo 51¹⁴ (principio de racionalidad Carta Iberoamericana) garantiza el derecho de petición. El artículo 58 confiere el derecho a recibir información en forma oportuna y veraz; lo que se conecta con los principios de publicidad y claridad de las normas; y de transparencia y acceso a la información.

Los principios de ejercicio normativo del poder y de eficacia se vinculan con los artículos 137 y 138 de la Constitución. El principio de participación ciudadana en la gestión pública se refleja en los artículos 18, 55, 62, 70, 79, 80, 81, 83, 84, 86, 102, 118, 119, 127, 128, 132, 171, 173, 178, 184, 187 y 255, mientras que el principio de igualdad de trato ante la ley se puede observar en el artículo 21. Sobre el principio de responsabilidad, destacan los artículos 140 (responsabilidad patrimonial del estado), 25 y 139 (responsabilidad personal del funcionario público). El artículo 25 establece la obligación del funcionario que afecte derechos de los ciudadanos de responder personalmente por sus actos (penal, civil y administrativamente) y el 139 dispone que se responderá por la violación de preceptos constitucionales, desviación o abuso de poder.

Resulta necesario destacar que esta regulación constitucional impone al Estado el deber de adecuar su sistema normativo y su funcionamiento de manera tal que garantice el desarrollo de estos postulados; así como atribuye a sus funcionarios el deber de tener una conducta ajustada a la ley y al derecho, procurando la satisfacción de las necesidades colectivas de los ciudadanos, encontrándose obligados a rendir cuentas de sus actos y a permitir el control ciudadano sobre sus actuaciones, puesto que, atendiendo a la noción de buena Administración, los funcionarios se encuentran al servicio de los ciudadanos.

14 También es reproducido en el artículo 9 de la Ley Orgánica de la Administración Pública (LOAP) y el artículo 2 de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA).

III. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS COMO ELEMENTO DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

1. Delimitando el concepto de responsabilidad administrativa

Cuando se habla de responsabilidad personal del funcionario público, se distinguen tres tipos de responsabilidad: civil, penal y administrativa. En cuanto a esta última, existe discrepancia sobre su objeto y alcance; algunos autores la consideran parte de la responsabilidad disciplinaria, mientras que otros estiman que se trata de un tipo distinto de responsabilidad que responde a unas reglas y características específicas, como se verá seguidamente.

Marienhoff¹⁵, afirma que la responsabilidad administrativa persigue sancionar las conductas de los funcionarios públicos que lesionan el buen funcionamiento de la Administración Pública, lo cual es posible con fundamento en el ejercicio de la potestad disciplinaria de la administración, por lo que, este tipo de responsabilidad debe estudiarse como parte del régimen disciplinario de la Administración Pública. En este mismo sentido se pronuncia Bielsa, al señalar que los funcionarios públicos deben cumplir con un conjunto de funciones y atribuciones a los que denomina “deberes administrativos”. La transgresión de algunos de estos deberes trae como consecuencia la imposición de una sanción “característica en la responsabilidad administrativa del funcionario, que se hace efectiva por la pena disciplinaria”¹⁶.

15 Miguel, Marienhoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Cuarta Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974, p. 369.

16 Rafael, Bielsa, *Derecho Administrativo*. Tomo II, Tercera Edición, La Ley, Buenos Aires, 1938, p. 206. Dentro de esta misma corriente se encuentra el profesor González Pérez, quien afirma que la sanción a ciertos comportamientos no éticos de los funcionarios públicos, tipificados como infracciones, se rigen por el ejercicio de la potestad administrativa disciplinaria.

Por su parte, Canónico¹⁷ coloca a la responsabilidad administrativa en una categoría distinta de la responsabilidad disciplinaria; define a la primera como “la responsabilidad declarada a un sujeto por los órganos integrantes del sistema nacional de control fiscal, previa instrucción de un procedimiento administrativo, donde se compruebe que esa persona a cuyo cargo se encuentra el manejo, la administración o custodia de los fondos o bienes públicos, ha incurrido en acciones, hechos u omisiones antijurídicos y no excusables, lo cual conlleva a la aplicación de una sanción pecuniaria en los términos que señale la ley”, mientras que la segunda puede ser impuesta por las máximas autoridades de los órganos o entes públicos en los cuales se desempeñe el funcionario y se configura cuando exista la violación de los deberes propios de la función pública¹⁸.

Bajo esta misma línea de argumentación autores como Rachadell¹⁹ y De Pedro²⁰, destacan que la responsabilidad administrativa cuenta con dos elementos característicos y diferenciadores respecto de la responsabilidad disciplinaria, a saber: 1) es declarada cuando se compruebe la ocurrencia de hechos, actos u omisiones que impliquen una inobservancia a las reglas de preservación y resguardo de los fondos y bienes

Ver: GONZALEZ PÉREZ, J., *Corrupción, ética y moral en las administraciones públicas*, Civitas (Thomson Reuters), Madrid, 2014, p. 220.

17 Alejandro, Canónico Sarabia, “El reparo como forma de determinación de la responsabilidad civil del funcionario frente a la administración”, AA.VV. (Coord. A. Canónico), *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 209-248, p. 214.

18 *Ibidem*.

19 Manuel, Rachadell, “Los Recursos contra el Auto de Responsabilidad Administrativa”, AA.VV. (Dir. A. Brewer-Carías), *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* Vol. 6 (1983), *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*, Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985, pp. 553-593, p. 556.

20 Antonio De Pedro, *El Funcionario Público Venezolano*. Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), Caracas, 1972, p. 107.

públicos, por parte de funcionarios encargados de su custodia, y, 2) la comprobación de los elementos configurativos de la responsabilidad administrativa le corresponde a órganos independientes de las Administraciones Públicas²¹.

En Venezuela, es competencia de los órganos del Sistema Nacional de Control Fiscal²² la tramitación del procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas y su declaratoria de procedencia, en caso de comprobarse la ocurrencia de alguno de los supuestos previstos en los artículos 91 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRS-NCF).

2. La responsabilidad administrativa y la lucha contra la corrupción

La responsabilidad administrativa apunta a garantizar el adecuado uso de los fondos y bienes públicos; siendo su objetivo principal sancionar a los funcionarios que actúen en detrimento de los intereses de los ciudadanos y de la satisfacción de las necesidades colectivas, mediante la desviación o uso inadecuado de los recursos del Estado. Por ello, puede afirmarse que la responsabilidad administrativa en un mecanismo para la lucha contra la corrupción. De acuerdo con Ledlyn Benitez²³,

21 En el caso venezolano, la competencia para la declaratoria de la responsabilidad administrativa es atribuida a la Contraloría General de la República (CGR) y los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal (Contralorías Estadales, Contralorías Municipales, Unidades de Auditorías Internas). En España, puede observarse la labor de la Intervención General de la Administración del Estado (IGAE) y del Tribunal de Cuentas.

22 Contraloría General de la República; Contralorías Estadales, Contralorías Municipales y Unidades de Auditoría Interna.

23 Ledlyn, Benitez, "Declaratoria de responsabilidad administrativa a la luz de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal", *Ética y Jurisprudencia*, (extraordinario), Universidad Valle del Mombay, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Centro de Estudios Jurídicos Cristóbal Mendoza, Valera, 2013, pp. 55-94,

la responsabilidad administrativa es una consecuencia del Estado Democrático y Social de Derecho y de Justicia, dado que mediante ella, se permite vincular las conductas ilícitas cometidas por personas o funcionarios públicos que resguarden, manejen o custodien fondos o bienes públicos, e imponerles la sanción correspondiente.

Hernández-Mendible afirma que la corrupción se manifiesta cuando concurre el concierto de voluntades de funcionarios que tienen algún tipo de responsabilidad o poder sobre bienes o recursos públicos, para permitir, tolerar o aceptar el uso de éstos en contravención a la legalidad. También señala que la corrupción existe cuando se rompen las normas de la ética pública y los funcionarios trasgreden los principios éticos que recoge el ordenamiento jurídico de determinado país para la satisfacción de sus intereses particulares con exclusión de los colectivos²⁴.

Por su parte, la organización Transparencia Internacional²⁵ define la corrupción como el abuso del poder que posee determinado funcionario para su beneficio privado, y se clasifica en gran corrupción, pequeña corrupción y corrupción política, dependiendo de la cantidad de dinero perdido y del sector donde ocurre. De manera tal que, los hechos de corrupción se encuentran asociados con el mal uso de los recursos públicos, bien sea por desvío para el beneficio personal del funcionario o de particulares o por inobservancia de los procedimientos legales establecidos en cada ordenamiento jurídico para el destino y uso correcto de los fondos, recursos y bienes públicos.

p. 55 (consultado el 18 de marzo de 2019), disponible en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RUVM/6-12/ruvm_2013_6-12_55-94.pdf

24 Víctor, Hernández-Mendible, "El Estado de derecho y los controles institucionales en lucha contra la corrupción", AA.VV. (Coord. A. Canónico), *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, pp. 81-130, p. 84.

25 Ver: <https://www.transparency.org/what-is-corruption>

La ocurrencia de hechos de corrupción en cualquier Estado democrático, impide la satisfacción de las necesidades de los ciudadanos, dado que, el postulado de esta figura radica en el uso inadecuado de los fondos públicos. Por ello, la responsabilidad administrativa de los funcionarios es un mecanismo que permite combatir y minimizar la posibilidad de que se produzcan hechos de corrupción, toda vez que la determinación de responsabilidades personales de los funcionarios que incurran en este tipo de actuaciones, permitirá: ejemplarizar a otros funcionarios públicos; establecer las sanciones respectivas y recuperar las cantidades de dinero desviadas indebidamente cuando sea procedente; impedir la reincidencia del funcionario en esas conductas; garantizar que se le dé a los fondos públicos, el uso para el cual han sido previstos. En definitiva, es una herramienta fundamental para favorecer y reforzar la lucha contra la corrupción.

3. Potestades de investigación previstas en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF)

La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal²⁶ (LOCGRSNCF) le otorga a los órganos de control fiscal la posibilidad de realizar dos tipos de procedimientos que pueden eventualmente desembocar en la declaratoria de responsabilidad administrativa de un funcionario público: la potestad de investigación y el procedimiento de determinación de responsabilidades.

26 Asamblea Nacional. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.013 Extraordinario, Caracas, 23 de diciembre de 2010, pp. 10-22.

De acuerdo con Serviliano Abache Carvajal²⁷, la potestad de investigación constituye una representación de la clásica actividad de policía y se manifiesta con “(i) la actividad de investigación propiamente dicha, mediante la cual se descubren hechos anteriormente ignorados o desconocidos; y (ii) la actividad de comprobación, a través de la cual se constata la existencia de hechos conocidos pero inciertos”.

El propósito de la potestad de investigación reside en verificar la posible ocurrencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición normativa que pueda acarrear el establecimiento de responsabilidades personales contra un funcionario público; determinar la existencia de daños causados al patrimonio público y estimar la cuantía de los mismos; y evaluar la procedencia de acciones fiscales²⁸; este procedimiento en sí mismo no concluye con ningún tipo de declaratoria de responsabilidad personal de un funcionario público, sino que puede configurarse como un paso previo al procedimiento de determinación de responsabilidades.

La potestad de investigación busca entonces, garantizar que la actuación de los funcionarios públicos que manejen, resguarden o custodien fondos y bienes públicos se realice con sujeción a la ley y el derecho, así como dejar constancia de los hechos verificados por el órgano de control, que eventualmente –aunque esto no constituye un requisito *sine qua non*– daría lugar al establecimiento de responsabilidades administrativas posteriores.

27 Serviliano Abache Carvajal, “Forma y tiempo de la potestad administrativa de investigación”, *Revista electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Nro. 3, Universidad Monteávila, Centro de Estudios de Derecho Público, Caracas, 2014, pp. 13-46, p. 25 (consultado el 18 de marzo de 2019), disponible en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2014/12/Forma-y-Tiempo-de-la-Potestad-Administrativa-de-Investigaci%C3%B3n.pdf>

28 Venezuela. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, artículo 77, p. 17.

Por su parte, el procedimiento de determinación de responsabilidades, tal como su nombre lo indica, tiene como fin comprobar la ocurrencia de hechos, actos u omisiones que pudieran conducir a la declaratoria de responsabilidad personal de un funcionario público. Este procedimiento culmina –en caso de ser procedente– con la declaratoria de responsabilidad administrativa del funcionario o funcionarios involucrados; el establecimiento de multas y reparos correspondientes; y funge como presupuesto para el establecimiento de las penas accesorias previstas en el artículo 105 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF).

IV. EL PROCEDIMIENTO DE RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA Y LOS PRINCIPIOS DE LA BUENA ADMINISTRACIÓN

Los artículos 95 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) indican la forma como se desarrollará el procedimiento para la determinación de responsabilidades. Al tener carácter administrativo, le resultan aplicables los principios de la buena Administración y se traducirá en un procedimiento efectivo y eficiente, en la medida que se traduzca en un instrumento real para el establecimiento de responsabilidades personales de aquellos sujetos o funcionarios que se encuentren incurso en conductas tipificadas como ilegales, derivadas del uso, resguardo o custodia inadecuada de fondos y bienes públicos, y siempre que –durante su ejecución– se atiendan a los principios que comprenden el derecho a la buena Administración.

La consagración de un procedimiento para la determinación de responsabilidades administrativas de los funcionarios públicos, representa la materialización de los principios de economía y responsabilidad previstos en la Carta Iberoameri-

cana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP). De responsabilidad, porque el procedimiento se encamina a establecer responsabilidades personales contra funcionarios públicos y de economía, porque es un procedimiento que busca preservar y garantizar el adecuado uso de los fondos y bienes públicos.

1. Del inicio del procedimiento

Un procedimiento de determinación de responsabilidades puede iniciarse al cumplirse cualquiera de los siguientes supuestos:

- A. Como consecuencia del ejercicio de las funciones de control, es decir, en el marco de las competencias atribuidas a los órganos de control fiscal se realiza una auditoría que atienda a lo dispuesto en las Normas Generales de Auditoría de Estado²⁹, en la que se observen hechos, actos u omisiones por parte de ciudadanos o funcionarios públicos que pudieran encuadrarse en alguno de los supuestos generadores de responsabilidad administrativa previstos en los artículos 91 y 92 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal³⁰. Estos

29 Contraloría General de la República. *Normas Generales de Auditoría de Estado*. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 40.172 Ordinario, Caracas, 22 de mayo de 2013, pp. 401.668-401.672,

30 Constituyen supuestos generadores de responsabilidad administrativa, los siguientes: 1. La adquisición de bienes, la contratación de obras o de servicios, con inobservancia total o parcial del procedimiento de selección de contratistas que corresponda, en cada caso, según lo previsto en la normativa aplicable. 2. La omisión, retardo, negligencia o imprudencia en la preservación y salvaguarda de los bienes o derechos del patrimonio de los órganos o entes públicos. 3. El no haber exigido garantía a quien deba prestarla o haberla aceptado insuficientemente. 4. La celebración de contratos por funcionarios públicos o funcionarias públicas, por interpuesta persona o en representación de otro, con los entes y órganos regulados por la Ley. 5. La utilización en obras o servicios de índole particular, de trabajadores o trabajadoras, bienes o recursos que por cualquier título estén ctados o destinados a los entes y organismos regulados en la Ley. 6. La

expedición ilegal o no ajustada a la verdad de licencias, certificaciones, autorizaciones, aprobaciones, permisos o cualquier otro documento en un procedimiento relacionado con la gestión de los entes y organismos regulados en la Ley, incluyendo los que se emitan en ejercicio de funciones de control. 7. La ordenación de pagos por bienes, obras o servicios no suministrados, realizados o ejecutados, total o parcialmente, o no contratados, así como por concepto de prestaciones, utilidades, bonificaciones, dividendos, dietas u otros conceptos, que en alguna manera discrepen de las normas que las consagran. En estos casos la responsabilidad corresponderá a los funcionarios o funcionarias que intervinieron en el procedimiento de ordenación del pago por cuyo hecho, acto u omisión se haya generado la irregularidad. 8. El endeudamiento o la realización de operaciones de crédito público con inobservancia de la Ley Orgánica de la Administración Financiera del Sector Público o de las demás leyes, reglamentos y contratos que regulen dichas operaciones o en contravención al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno. 9. La omisión del control previo. 10. La falta de planificación, así como el incumplimiento injustificado de las metas señaladas en los correspondientes programas o proyectos. 11. La afectación específica de ingresos sin liquidarlos o enterarlos al Tesoro o patrimonio del ente u organismo de que se trate, salvo las excepciones contempladas en las leyes especiales que regulen esta materia. 12. Efectuar gastos o contraer compromisos de cualquier naturaleza que puedan afectar la responsabilidad de los entes y organismos regulados en la Ley, sin autorización legal previa para ello, o sin disponer presupuestariamente de los recursos necesarios para hacerlo; salvo que tales operaciones sean efectuadas en situaciones de emergencia evidentes, como en casos de catástrofes naturales, calamidades públicas, conflicto interior o exterior u otros análogos, cuya magnitud exija su urgente realización, pero informando de manera inmediata a los respectivos órganos de control fiscal, a fin de que procedan a tomar las medidas que estimen convenientes, dentro de los límites de la Ley. 13. Abrir con fondos de un ente u organismo de los regulados en la Ley, en entidades financieras, cuenta bancaria a nombre propio o de un tercero, o depositar dichos fondos en cuenta personal ya abierta, o sobregirarse en las cuentas que en una o varias de dichas entidades tenga el organismo público confiado a su manejo, administración o giro. 14. El pago, uso o disposición ilegal de los fondos u otros bienes de que sean responsables el particular o funcionario respectivo o funcionaria respectiva, salvo que éstos comprueben haber procedido en cumplimiento de orden de funcionario competente y haberle advertido por escrito la ilegalidad de la orden recibida, sin perjuicio de la responsabilidad de quien impartió la orden. 15. La aprobación o autorización con sus votos, de pagos ilegales o indebidos, por parte de los miembros de las juntas directivas o de los cuerpos colegiados encargados de la administración del patrimonio de los entes y organismos regulados en la Ley, incluyendo a los miembros de los cuerpos colegiados que ejer-

cen la función legislativa en los estados, distritos, distritos metropolitanos y municipios. 16. Ocultar, permitir el acaparamiento o negar injustificadamente a los usuarios o usuarias, las planillas, formularios, formatos o especies fiscales, tales como timbres fiscales y papel sellado, cuyo suministro corresponde a alguno de los entes y organismos regulados en la Ley. 17. La adquisición, uso o contratación de bienes, obras o servicios que excedan manifiestamente a las necesidades del organismo, sin razones que lo justifiquen. 18. Autorizar gastos en celebraciones y agasajos que no se correspondan con las necesidades estrictamente protocolares del organismo. 19. Dejar prescribir o permitir que desmejoren acciones o derechos de los entes u organismos regulados en la Ley, por no hacerlos valer oportunamente o hacerlo negligentemente. 20. El concierto con los interesados para que se produzca un determinado resultado, o la utilización de maniobras o artificios conducentes a ese fin, que realice un funcionario o funcionaria al intervenir, por razón de su cargo, en la celebración de algún contrato, concesión, licitación, en la liquidación de haberes o efectos del patrimonio de un ente u organismo regulado en la Ley, o en el suministro de los mismos. 21. Las actuaciones simuladas o fraudulentas en la administración o gestión de alguno de los entes y organismos regulados en la Ley. 22. El empleo de fondos de alguno de los entes y organismos regulados en la Ley en finalidades diferentes de aquellas a que estuvieron destinados por Ley, reglamento o cualquier otra norma, incluida la normativa interna o acto administrativo. 23. Quienes ordenen iniciar la ejecución de contratos en contravención a una norma legal o sublegal, al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno. 24. Quienes estando obligados a permitir las visitas de inspección o fiscalización de los órganos de control se negaren a ello o no les suministraren los libros, facturas y demás documentos que requieren para el mejor cumplimiento de sus funciones. 25. Quienes estando obligados a rendir cuenta, no lo hicieren en la debida oportunidad, sin justificación, las presentaren reiteradamente incorrectas o no prestaren las facilidades requeridas para la revisión. 26. Quienes incumplan las normas e instrucciones de control dictadas por la Contraloría General de la República. 27. La designación de funcionarios o funcionarias que hubieren sido declarados inhabilitados o inhabilitadas por la Contraloría General de la República. 28. La retención o el retardo injustificado en el pago o en la tramitación de órdenes de pago. 29. Cualquier otro acto, hecho u omisión contraria a una norma legal o sublegal al plan de organización, las políticas, normativa interna, los manuales de sistemas y procedimientos que comprenden el control interno. 30. Cuando no dicten las normas, manuales de procedimientos, métodos y demás instrumentos que constituyan el sistema de control interno, o no lo implanten. 31. Cuando no acaten las recomendaciones que contengan los informes de auditoría o de cualquier actividad de control, autorizados por los titulares de los órganos de control fiscal externo. 32. Cuando no procedan a revocar la designación de los titulares de los órganos de con-

procesos de auditoría tienen carácter reservado y la información sobre el mismo es considerada confidencial³¹

- B. Como consecuencia del ejercicio de potestades de investigación: Los órganos de control fiscal tienen la potestad de verificar la posible ocurrencia de actos, hechos u omisiones contrarios a una disposición normativa que pueda acarrear el establecimiento de responsabilidades personales contra un funcionario público. Esta facultad se ejerce de conformidad con los artículos 77 y siguientes de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal y las investigaciones realizadas tendrán carácter reservado hasta que se notifique a alguna persona actos, hechos u omisiones que comprometan su responsabilidad³².
- C. Por denuncia de particulares: La ley permite que los particulares presenten denuncias sobre posibles irregularidades en el manejo de los fondos y bienes públicos, las cuales deberán ser escritas, bien sea mediante documento entregado en la sede del órgano de control o enviada a través de medios electrónicos. Tales denuncias deberán contar con la suficiente documentación que permita presumir al menos la ocurrencia de un hecho que genere responsabilidad administrativa a un funcionario.

trol en los casos previstos en la Ley, salvo que demuestren que las causas del incumplimiento no le son imputables. Ver: Asamblea Nacional. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, artículos 91 y 92, p. 18-19.

31 Los artículos 13 y 47 de las Normas Generales de Auditoría de Estado imponen a los sujetos que participen en procesos de auditoría a mantener estricta confidencialidad sobre la información y los datos que se pudieron obtener en la práctica de una actuación fiscal. Ver: Contraloría General de la República. *Normas Generales de Auditoría de Estado...* op. Cit, pp. 401.669-401.672

32 Ver artículo 79 de la Ley.

- D. A solicitud de cualquier organismo o empleado público: Al igual que en el caso de la denuncia de particulares, los organismos públicos y sus empleados podrán solicitar el inicio de procedimientos de determinación de responsabilidades cuando consideren que han existido vulneraciones a las normas sobre el manejo de fondos, bienes y recursos públicos.

Puede apreciarse que dos de las formas de inicio del procedimiento de determinación de responsabilidades derivan de actuaciones previas de los órganos de control fiscal (las auditorías y la potestad de investigación) las cuales tienen carácter reservado y confidencial; sin embargo, ello no debe representar una limitante para que los ciudadanos conozcan sobre las actuaciones realizadas por los órganos de control y las evaluaciones que estos realicen sobre el uso de los fondos públicos por parte del resto de los órganos del Estado.

En este sentido, debe indicarse que entre los principios integrantes de la buena Administración se encuentran: el principio de publicidad y claridad de normas, procedimientos y del entero quehacer administrativo; y el principio de transparencia y acceso a la información general³³. Bajo estos principios, los órganos de control fiscal en la oportunidad de rendir cuentas sobre sus actuaciones, deben informar sobre las auditorías; potestades de investigación y procedimientos de determinación de responsabilidades iniciados, sustanciados y decididos, con indicación de las áreas, procesos, procedimientos y normas objeto de estos procedimientos, respetando el derecho a la intimidad de los funcionarios implicados en los mismos; siendo ésta una de las oportunidades en las que la ciudadanía podrá conocer no sólo de la gestión de los órganos de control fiscal, sino que además le permitirá estar enterado de la actuación del resto de los órganos del Estado.

33 Estos principios se encuentran recogidos en los artículos 141 y 143 de la Constitución de 1999.

Las otras dos formas de inicio de este procedimiento, están relacionadas a una actuación del particular (denuncia) o de la Administración (ya sea por petición de un funcionario en particular o por solicitud de un órgano o ente público). Éstas son una expresión del principio de participación que faculta a los ciudadanos a estar presentes e influir sobre cuestiones de interés general, en especial, el control de la actividad administrativa.

La participación ciudadana en el control de la gestión pública, es un principio reconocido no solamente en la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes de los Ciudadanos en relación con la Administración Pública (CIDYDCAP) sino que además se encuentra consagrado en la Constitución de 1999 y señalado en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRS-NCF). Específicamente, el artículo 75 de la Ley³⁴ establece que la Contraloría General de la República establecerá estrategias de formación y promoción de la participación contralora y ciudadana para coadyuvar a la vigilancia de la gestión fiscal; ello impone en los órganos integrantes del Sistema Nacional de Control Fiscal, la carga de garantizar mecanismos efectivos de participación ciudadana en todos los procedimientos realizados por los órganos de control, de los cuales no se escapan los procedimientos de determinación de responsabilidades.

De acuerdo a ello, la sola presentación de la denuncia como mecanismo de inicio de los procedimientos de determinación de responsabilidades no implica un ejercicio efectivo de la participación ciudadana; es necesario que el procedimiento permita la participación del denunciante en otras fases del procedimiento administrativo y que sea informado sobre el estatus de su denuncia y de las actuaciones llevadas a cabo por los órganos de control fiscal con ocasión a la misma.

34 Asamblea Nacional. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, artículo 75, p. 17.

2. Del auto de apertura y su notificación

El artículo 98 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) menciona el auto de apertura del procedimiento; en este acto, se identificarán los sujetos presuntamente responsables y se señalarán los elementos probatorios y las razones que puedan comprometer su responsabilidad. En el artículo, no se establecen los requisitos que deben cumplir el auto de apertura y el acto de notificación; éstos se encuentran expresamente señalados en los artículos 88 y 90 del reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGRSNCF). Son actos formales, necesarios para la validez del procedimiento, en los cuales el órgano de control fiscal expone los hechos, actos u omisiones que se considera, comprometen la responsabilidad personal de determinado funcionario público.

Debe resaltarse que el artículo 98 de la Ley refiere que el auto de apertura se notificará a “los interesados o interesadas” quienes quedarán a derecho para todos los efectos del procedimiento. El interesado legítimo –según lo que dispone el artículo 75 del reglamento– es aquella persona vinculada a los actos, hechos u omisiones que dieron origen a las investigaciones; es decir, él o los funcionarios presumiblemente responsables administrativamente.

Se observa que la Ley no prevé la posibilidad de participación de otros sujetos que pudieran tener un interés legítimo en el procedimiento, tales como: el particular que presentó una denuncia ante un órgano de control fiscal que pudo dar lugar al inicio del procedimiento de determinación de responsabilidades; el funcionario o el representante del órgano público que haya solicitado el inicio de este procedimiento.

Ante ello, debe indicarse que una buena Administración debe permitir la participación ciudadana en todos los asuntos

que sean del interés de los particulares; el control y supervisión del buen manejo de los fondos y bienes públicos debe constituir uno de los supuestos en los cuales se debe garantizar –en la medida de lo posible, y respetando el derecho a la intimidad de los involucrados– mayor participación de los ciudadanos, de allí que se considera que la definición que se le ha otorgado a los “interesados legítimos” en los procedimientos de determinación de responsabilidades es restrictiva y puede constituir un obstáculo para el principio de participación.

La notificación, por disposición del artículo 96 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) se realizará de conformidad con lo dispuesto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA). Este mismo mandato, puede observarse en la disposición final tercera de la misma Ley, que señala “(l)os actos emanados de los órganos de control fiscal se notificarán de conformidad con lo previsto en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos”³⁵; es decir, la ley especial no establece un procedimiento de notificación de los actos administrativos distinto a lo previsto en la norma general y supletoria sobre procedimientos administrativos.

3. De las pruebas

Los artículos 99; 100 y 102 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRNCF) establecen la oportunidad para la promoción de pruebas y las reglas de su valoración.

A. De la promoción de pruebas

El artículo 99 refiere que, dentro de los 15 días hábiles siguientes a la notificación del auto de apertura, él o los inte-

35 Asamblea Nacional. *Ley Orgánica de la Contraloría General de la República*, disposición final tercera, p. 21.

resados legítimos³⁶ podrán indicar los medios de prueba que producirán en el acto público a celebrarse en el marco de los procedimientos de determinación de responsabilidades, indicando que este lapso de 15 días se computará de forma individual, en el caso de existir varios interesados legítimos. Por disposición del artículo 100, son admisibles todos los medios probatorios previstos en el ordenamiento jurídico, siempre que no estén expresamente prohibidos.

Destaca la especial forma que dispone la Ley para computar el lapso de promoción de pruebas, cuando existen varios interesados legítimos. El artículo 99, expresamente refiere que este lapso se computará de forma individualizada, a partir de la fecha de notificación de cada particular; ello significa que –por disposición expresa del texto legal– cada interesado legítimo tendrá un lapso de promoción de pruebas de 15 días, con independencia de la oportunidad en la que se notificó el primero o el último de los interesados.

Cabe preguntarse si esta disposición respondería a los principios de celeridad y eficacia de los procedimientos administrativos, en virtud de los cuales las actuaciones administrativas deberán realizarse optimizando el uso del tiempo; ello tomando en consideración que, con miras de garantizar la uniformidad del procedimiento, lo ideal sería que –en caso de existir varios interesados legítimos– que el lapso de promoción de pruebas transcurriera en el mismo período de tiempo para todos.

Adicionalmente debe referirse que, siendo el procedimiento de determinación de responsabilidades un procedimiento administrativo, resultan aplicables las reglas tendentes a la flexibilidad del procedimiento y de los trámites procedimentales previstos en la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), entre las que se destacan la elimina-

36 El interesado legítimo es aquel funcionario relacionado directamente con los hechos objeto del procedimiento.

ción del principio de la preclusividad de los lapsos y de actos procesales (arts. 23, 41 y 60³⁷) y la posibilidad de alegación por parte de los particulares en cualquier momento (art. 62³⁸) si no existe un lapso preciso de contestación.

Ello significaría que, en un procedimiento de determinación de responsabilidades donde existan varios interesados legítimos que han sido notificados en fechas distintas del acto de apertura del procedimiento; cada uno de estos interesados podrá realizar su promoción de pruebas dentro del lapso de 15 días que confiere el artículo 99 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), pero además, finalizado ese lapso y siempre que fuere necesario, podrá promover otros medios de prueba distintos siempre que no haya finalizado el lapso de promoción de pruebas del último de los notificados y el órgano de control fiscal no haya fijado la oportunidad para celebrar la audiencia oral y pública.

B. De la oposición a las pruebas y posterior admisión

Nada dispone la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) sobre la oportunidad para realizar la oposición a los medios probatorios presentados por los interesados legítimos, ni el tiempo en el cual el órgano de control fiscal se pronunciará sobre su admisión.

El artículo 91 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGRSNCF) dispone que las pruebas serán admitidas, dentro de los 3 días hábiles siguientes al vencimiento del lapso de promoción de pruebas.

37 Congreso de la República. *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos*. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N. 2.818 Extraordinario, Caracas, 1° de julio de 1981, pp. 2-4.

38 *Ibíd.*, p. 4.

En el caso de existir varios interesados legítimos, con el fin de garantizar el derecho a la defensa, el órgano encargado del procedimiento de determinación de responsabilidades, debe otorgarles a los participantes del procedimiento un lapso prudencial para que puedan realizar la oposición a las pruebas que se hubieren presentado y luego de ello, correspondería emitir pronunciamiento sobre la admisión de los medios probatorios. Este proceder garantizaría el principio del debido proceso, de acuerdo al cual los órganos del Estado deben permitir a los particulares el ejercicio de los derechos de representación, defensa y contradicción.

C. De la evacuación de las pruebas

Otra de las áreas grises que se observan en el procedimiento de determinación de responsabilidades, es el relativo a la evacuación de las pruebas. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) no señala la oportunidad en la que las partes podrán evacuar las pruebas que le fueren admitidas, ni el lapso dispuesto para ello. En este sentido, el artículo 91 del reglamento sólo indica que la evacuación de las pruebas deberá realizarse antes del acto oral y público.

Ahora bien, dado que está permitido promover cualquiera de los medios probatorios previstos en el ordenamiento jurídico, los interesados legítimos –en caso de considerarlo necesario– pudieran promover medios de prueba que por su naturaleza requieran del cumplimiento de ciertas formalidades que hacen necesario contar con un lapso de tiempo suficiente que permita la evacuación de la prueba. Ejemplo de ello es la prueba de experticia, que requiere de: la designación del o los expertos; su juramentación; la realización del estudio en el ámbito del cuál es experto; la consignación del informe en el expediente, entre otros.

El no establecimiento de un lapso cierto para la evacuación de pruebas que lo requieran, atenta contra el principio de seguridad jurídica, previsibilidad, claridad y certeza normativa; toda vez que los interesados legítimos quedan al criterio de cada funcionario responsable de la tramitación de los procedimientos de determinación de responsabilidades, quien cuenta con la potestad de decidir discrecionalmente el tiempo que se dará a los interesados para la evacuación de prueba; circunstancia que eventualmente pudiera ocasionar violaciones al derecho a la defensa de las partes en el procedimiento.

4. Del acto oral y público

Finalizado el lapso probatorio, corresponde realizar el acto oral y público que se fijará por auto expreso para el décimo quinto día hábil siguiente³⁹. En este acto pueden estar presentes todos los sujetos que tengan interés en el procedimiento de determinación de responsabilidades. El artículo 92 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOC-GRSNCF) prevé la posibilidad de participación de medios de comunicación en este acto, previa autorización del órgano de control y siempre que las circunstancias así lo permitan.

Se destaca que si bien el acto es calificado como público y pueden asistir todos los interesados; la participación activa y el derecho de palabra en el mismo están reservadas para los interesados legítimos. Ello se infiere de la lectura del artículo 95 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGRSNCF) que dispone:“(e)l titular del órgano de control fiscal o su delegatario concederán el derecho de palabra a los sujetos presuntamente responsables de los actos, hechos u

39 Ver artículo 101 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF).

omisiones y a sus representantes legales, a fin de que expongan los correspondientes argumentos de defensa⁴⁰''

Se expone nuevamente el argumento de acuerdo al cual, para garantizar una verdadera participación ciudadana en los procedimientos de control fiscal, se debe permitir que terceros ajenos al procedimiento puedan presentar sus argumentos. En el caso del procedimiento de determinación de responsabilidades, tomando en consideración que éste puede iniciarse por denuncia de un particular; un funcionario, o a solicitud de un órgano público; resulta razonable que se les permita la participación de estos sujetos en el acto oral y público, dado que fueron ellos quienes activaron el inicio del procedimiento de determinación de responsabilidades.

Este acto oral y público se efectúa en una única audiencia, aunque no implica que el debate deba agotarse en un solo día. El artículo 96 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGRSNCF), señala que cuando las circunstancias lo justifiquen, el acto podrá suspenderse por un plazo máximo de 5 días hábiles y continuará en la fecha y hora que establezca el órgano de control fiscal.

5. De los autos para mejor proveer

El artículo 101 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (RLOCGRSNCF) le otorga al órgano de control fiscal la posibilidad de dictar autos para mejor proveer con posterioridad a la celebración del acto oral y público, cuando estime necesaria la obtención de nuevas pruebas o la ampliación de las existentes,

40 Presidencia de la República, *Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.240, Caracas, 12 de agosto de 2009.

con el fin de esclarecer los hechos y las responsabilidades⁴¹. El mandato contenido en el auto para mejor proveer deberá ser resuelto en un término no mayor a 15 días hábiles.

6. De la decisión

El artículo 103 de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF) señala que la decisión deberá tomarse una vez concluya el acto oral y público o a más tardar el día siguiente, siempre y cuando el órgano de control no estime necesario dictar un auto para mejor proveer. En caso de dictarse un auto para mejor proveer la decisión deberá dictarse una vez cumplido el término del mismo.

La decisión se dictará de forma oral y pública y en ella se indicará si el órgano de control fiscal formula reparos (en caso de que se compruebe la existencia de daño al patrimonio público); si declara la responsabilidad administrativa de los interesados legítimos; si ha lugar a la imposición de multas; absuelve a los sujetos participantes en el procedimiento de dichas responsabilidades; o declara el sobreseimiento. Estas decisiones deberán constar por escrito al término de 5 días hábiles del pronunciamiento oral.

A nivel del texto legal estaría contemplado el principio de celeridad, dado que luego de celebrarse el acto oral o cumplido el plazo establecido en los autos para mejor proveer, los órganos de control fiscal tienen un breve lapso de tiempo para dictar la decisión correspondiente; sin embargo, la práctica forense en ocasiones indica que estos lapsos no son respetados por los operadores públicos, lo que conlleva a realizar una evaluación de la eficacia y pertinencia del lapso previsto en la norma.

41 Ver artículo 97 del Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal.

V. CONCLUSIONES

La buena Administración es un concepto que debe entenderse más allá de las Administraciones Públicas. Las reglas; principios orientadores y derechos que lo integran pueden ser aplicados a todas las instituciones del Estado, en tanto y en cuanto se quiera garantizar la consolidación del Estado Social de Derecho.

En razón de ello, se puede hablar de la aplicación de los principios de la buena Administración al procedimiento de determinación de responsabilidades administrativas previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y de Sistema Nacional de Control Fiscal (LOCGRSNCF), dado que éste se traduce como un elemento que —utilizado correctamente y adecuadamente, apegados a la Ley y al Derecho— contribuye a la lucha anticorrupción.

La revisión de este procedimiento a la luz de los principios de la buena administración demuestra la existencia de vacíos legales que pueden dar lugar a actuaciones arbitrarias por parte de los funcionarios encargados de la tramitación del procedimiento y una insuficiente participación ciudadana.

La buena administración reclama procedimientos sencillos, comprensibles, claros, que sean resueltos en plazo razonable, donde los interesados sepan quién es el funcionario que tramita y el que resuelve el expediente y, además, donde la ciudadanía pueda conocer los resultados de las actuaciones de la administración; respetando el derecho a la intimidad de los involucrados.

Es necesario contar con procedimientos que establezcan las reglas claras, con todas sus etapas bien definidas para que los ciudadanos puedan ejercer de forma efectiva su derecho a la defensa y para garantizar que los funcionarios responsables

de los mismos no puedan cometer actuaciones arbitrarias, so pena del control judicial de las mismas.

BIBLIOGRAFÍA

Abache Carvajal, Serviliano, "Forma y tiempo de la potestad administrativa de investigación" *Revista Eelectrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Nro. 3, Universidad Monteávila, Centro de Estudios de Derecho Público, Caracas, 2014, en: <http://redav.com.ve/wp-content/uploads/2014/12/Forma-y-Tiempo-de-la-Potestad-Administrativa-de-Investigaci%C3%B3n.pdf>

Asamblea Nacional. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 6.013 Extraordinario, Caracas, 23 de diciembre de 2010.

Benitez, Ledlyn, "Declaratoria de responsabilidad administrativa a la luz de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y el Sistema Nacional de Control Fiscal", *Ética y Jurisprudencia*, (extraordinario), Universidad Valle del Momboy, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Centro de Estudios Jurídicos Cristóbal Mendoza, Valera, 2013, en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/RUVM/6-12/ruvm_2013_6-12_55-94.pdf

Bielsa, Rafael, *Derecho Administrativo*. Tomo II, Tercera Edición, La Ley, Buenos Aires, 1938.

Canónico Sarabia, Alejandro, "El reparo como forma de determinación de la responsabilidad civil del funcionario frente a la administración", AA.VV. (Coord. A. Canónico), *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012.

Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en relación con la Administración Pública, aprobada por el Consejo Directivo del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) en reunión presencial-virtual celebrada desde Caracas el 10 de octubre de 2013, en: <http://old.clad.org/documentos/declaraciones/Carta%20Iberoamericana%20de%20los%20deberes%20y%20derechos%20-%20documento%20aprobado.pdf/view>

Congreso de la República. Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos. Gaceta Oficial de la República de Venezuela N. 2.818 Extraordinario, Caracas, 1° de julio de 1981

Contraloría General de la República. Normas Generales de Auditoría de Estado. Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N. 40.172 Ordinario, Caracas, 22 de mayo de 2013.

De Pedro, Antonio, *El Funcionario Público Venezolano*. Dirección de Malariología y Saneamiento Ambiental del Ministerio de Sanidad y Asistencia Social (MSAS), Caracas, 1972.

Hernández González, José Ignacio, "El concepto de Administración Pública desde la buena gobernanza y el Derecho Administrativo global. Su impacto en los sistemas de Derecho Administrativo de la América española", *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, Nº 16, A Coruña, 2012, en: https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/12007/AD_16_2012_art_10.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Hernández González, José Ignacio, "La Buena Administración en Venezuela: A propósito de los treinta y cinco años de la Ley Orgánica De Procedimientos Administrativos", *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, Nro 11, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila, Caracas, enero-abril 2017, en: <http://redav.>

com.ve/wp-content/uploads/2018/02/La-buena-administracion-en-Venezuela-a-proposito-de-los-treinta-y-cinco-a%C3%B1os-de-la-de-la-LOPA-JIGH.pdf

Hernández-Mendible, Víctor, “El Estado de derecho y los controles institucionales en lucha contra la corrupción”, AA.VV. (Coord. A. Canónico), *El Control y la Responsabilidad en la Administración Pública*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012

Marienhoff, Miguel, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo III-B, Cuarta Edición, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1974.

Martínez Silva, Moisés, “El derecho a la buena administración”, *Anuario de la Especialización en Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela*, Centro para la Integración y el Derecho Público, CIDEP, Caracas, 2017, en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/ANUARIODAUCV/2017/DAUCV_2017_26-43.pdf

Meilán Gil, José, “La buena Administración como institución jurídica”, *Administración de Andalucía: Revista Andaluza de Administración Pública*, N° 87, Universidad de Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, Sevilla, 2013, en: <http://www.juntadeandalucia.es/institutodeadministracionpublica/institutodeadministracionpublica/servlet/download?up=97919>

Meilán Gil, José, “Administración Pública para la democracia”, *Anuario da Facultade de Dereito da Universidade da Coruña*, N° 11, A Coruña, 2007, en: <https://ruc.udc.es/dspace/bitstream/handle/2183/2530/AD-11-31.pdf;sequence=1>

Pellegrino, Cosimina, “Algunas reflexiones sobre la buena Administración pública desde la mirada del cortometraje venezolano «Cédula Ciudadano», de DIEGO VELASCO”, *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, N° 11, Univer-

sidad Monteávila, Centro de Estudios de Derecho Público, Caracas, 2011, en: http://www.ulpiano.org.ve/revistas/bases/artic/texto/REDAV/11/REDAV_2017_11_261-282.pdf

Presidencia de la República, Reglamento de la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 39.240, Caracas, 12 de agosto de 2009.

Rachadell, Manuel, “Los Recursos contra el Auto de Responsabilidad Administrativa”, AA.VV. (Dir. A. Brewer-Carías), *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración* Vol. 6 (1983), *Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público*, Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985.

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, *Gobernanza, buena Administración y gestión pública*, en: http://aragonparticipa.aragon.es/sites/default/files/ponencia_jaime_rodriguez_arana.pdf

Rodríguez-Arana Muñoz, Jaime, “La buena Administración como principio y como derecho fundamental en Europa”, *Misión Jurídica: Revista de Derecho y Ciencias Sociales*, N.º 6, Bogotá, 2013, en: <https://www.revistamisionjuridica.com/wp-content/uploads/2017/04/art1-2.pdf>

Torrealba Sánchez, Miguel Ángel, La justicia administrativa como obstáculo real para el ejercicio del derecho a la buena Administración en Venezuela: dos ejemplos, en: https://jdai-beroamericanas.files.wordpress.com/2014/03/la_justicia_administrativa_venezolana_y_la_buena_administracion.pdf