

Análisis económico de los principios que regulan la actividad administrativa

Salvador Leal W.*

Resumen

A partir del de las consecuencias de aplicar los principios de la actividad administrativa a los cuales la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos ordena ajustarse a la Administración Pública se trata de probar que un Estado eficaz y la lucha contra la corrupción exigen discrecionalidad de la Administración al iniciar el procedimiento, proveer un decidor imparcial y procedimientos simplificados. El método es el análisis económico del derecho con una concepción consecuencialista de los principios. Se llega a la conclusión que el optimar los recursos exige tolerar infracciones menores y concentrar esfuerzos. El debido proceso exige procesos de decisión transparentes. Y la confianza en el particular es la base de la simplificación, y esta a su vez disminuye el incentivo para el corruptor.

Palabras clave: Análisis económico del derecho, imparcialidad, debido proceso, simplificación, buena fe.

Economic Analysis of the Principles that Regulate Administrative Activity

Abstract

Based on a study of the consequences of applying the principles of administrative activity which the Organic Law of Administrative Process orders to be applied in Public Administration, we try to show that an efficient state, and the fight against corruption require administrative discretionality at the outset of the process, to provide for an impartial judge and simplified procedures. The methods used is economic analysis of the law with a concept of the consequences

Recibido: 10-02-00. Aceptado: 30-05-00

* Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. slealw@homtmail.com.

of the principles. The conclusion is that to optimize resources minor infractions should be tolerated and efforts concentrated. True process requires transparent decision making processes. Confidence is the base for simplification, and this in turn diminishes the corruptive incentive.

Key words: Economic analysis of law, impartiality, due process, simplification, good faith.

Introducción

La ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (L.O.P.A.), intenta normar la actividad de la administración estableciendo unas directrices generales, principios, los cuales funcionan como títulos competenciales y a su vez como limitantes de esas competencias. Esos principios, economía, imparcialidad y agregado por la Ley Orgánica de la Administración Central, simplificación y objetividad de actuación pueden colidir entre sí y con derechos constitucionales. Entender cómo se traducen en la realidad estas abstracciones y cómo se resuelven los conflictos con los derechos civiles a través del análisis económico del derecho es el objeto de lo que sigue. Este parte de considerar como premisas lo siguiente:

Los recursos disponibles son siempre escasos al ser las necesidades múltiples e infinitas y los bienes finitos. Bienes son el dinero, presupuesto, el trabajo de los funcionarios, pero también la preparación del personal y el tiempo disponible. El uso de un recurso siempre significa un costo representado por el valor del uso alternativo que ese recurso tiene, por lo tanto ninguna decisión está libre de costos. El elegir una opción sobre otra de manera eficiente exige preferir la de mayor diferencia costo-beneficio. Una segunda premisa parte de considerar a cada funcionario como un maximizador de beneficios, dinero, prestigio, poder y que actuará en consecuencia. En ambas premisas el actor que elige es un ser racional y con la eficiencia como objetivo (Pejovich, 1985).

Los principios del procedimiento

Como nos recuerda Nozick, todo abogado sabe que no obstante lo general que la ley se pueda hacer, no es posible prever todas las posibilidades, absurdas incluso, que pueden presentarse y como toda ley puede en un caso dado ser injusta (1997: 206).

Eso obliga a poner a disposición del Juez o la Administración un medio de integrar esa laguna, laguna axiológica pues la norma existe. O bien, técnica si no existe (Kelsen, 1977: 174).

El Código Civil venezolano pone a disposición del intérprete los principios generales del derecho, que tomando prestada la definición del Código Civil español se distinguen por ser:

1º Fundamento del ordenamiento jurídico.

2º Ser norma orientadora de la función interpretativa.

3º Constituir un elemento de integración de las lagunas de la ley (López, 1992: 22).

Su principal función, en el derecho administrativo, es la de servir y funcionar como mecanismos de control de la Administración en manos del Juez (Idem y Brewer, 1990: 21).

En el caso que nos ocupa al ser principios positivos no quedan dudas de su obligatoriedad, así la exposición de motivos de la Ley de Procedimientos Administrativos española los concebía como:

Verdaderas normas jurídicas, al habilitara la Administración de una vez para siempre para adoptar cuantas medidas repercutan en la economía, celeridad y eficacia de los servicios (Agúndez, 1990: 84).

Y dice el artículo 30 de la L.O.P.A.:

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.

El legislador mismo va a instrumentar y desarrollar los principios, pero a su vez la Administración o el Juez de lo Contencioso Administrativo pueden recurrir a estos principios para extraer la solución en caso de lagunas, prefiriendo entre las interpretaciones posibles aquella que mejor sirva a la eficacia, economía o simplicidad, de la actividad de la Administración.

El principio de economía Este principio ha sido interpretado sólo en su vertiente procesal y por tanto como la base para la valoración de los vicios de forma o procedimiento, evitando reposiciones inútiles y como la base de la simplificación procedimental (García de Enterría y Fernández, 1995: 454).

Pero el artículo 30 L.O.P.A. predica esta característica no del procedimiento, sino de la actividad administrativa. Por tanto, podemos entender que este principio exige optimar la utilización de los recursos escasos y limitados en la búsqueda de cumplir los cometidos estatales. Esto exige tomar en cuenta los costos de oportunidad de toda actividad emprendida o procedimiento iniciado.

Los recursos que se ocupan en un procedimiento dejan de estar disponibles para otro procedimiento. Si se inicia una inspección tributaria el tiempo, los empleados y los instrumentos materiales utilizados no podrán utilizarse en otro procedimiento (Pejovich, 1985:12). Lo que exige comparar los beneficios sociales del procedimiento iniciado con los costos que este impone no sólo al Estado sino a la sociedad al influir sobre los recursos disponibles para otras tareas (ibid: 14).

La principal consecuencia es la necesidad de que el inicio del procedimiento, salvo que se trate de aquellos que están destinados al ejercicio de derechos y por tanto parte del derecho de petición garantizado constitucionalmente (Art. 51 Constitución Bolivariana), debe ser entendido como un acto discrecional (A.A.V.V., 1995: 479).

¿Pero tiene esta interpretación base legal? La Ley Orgánica de la Administración Central establece en su artículo 4:

toda competencia atribuida a los órganos de la administración central, será de obligatorio cumplimiento, deberá ser ejercida bajo las consideraciones establecidas legalmente y será irrenunciable...

La doctrina por su parte ha afirmado que aún siendo discrecional la competencia no elimina “su carácter obligatorio, en cuanto al ejercicio” (Brewer, 1996: 56). Pero las leyes expresamente pueden darle carácter discrecional al ejercicio de la competencia así la Ley Contra Prácticas desleales en el Comercio Internacional (Antidumping) artículo 33, numeral 1, y la Ley Para Promover y Proteger el Ejercicio de la Libre Competencia (Antimonopolio) artículo 32 establecen como discrecional la apertura de procedimientos sancionadores. Cabe observar que ambas leyes son copiadas del derecho anglosajón donde en tal caso la discrecionalidad es la regla.

La L.O.P.A, en su artículo 49 se limita a autorizar la apertura del procedimiento de oficio.

En el proceso penal con base en el llamado principio de oportunidad y de la proporcionalidad (Losing, 1998: 58), se faculta al Fiscal del Ministerio Público, aún estando establecidos los hechos y habiendo prueba de la culpabilidad para prescindir de la acción penal (artículo 31 Código Orgánico Procesal Penal) si el hecho es insignificante. Y se trata de un funcionario no electo a diferencia de la de los superiores de los entes administrativos, Presidente, Gobernadores y Alcaldes. Y somete la acción penal a consideraciones políticas. Siendo en cambio esta propia del gobierno quien es simultáneamente administración. (Montero, 1997: 51 y 71).

¿Cuál de las dos posiciones debe prevalecer) la de la L.O.A.C. o la que reflejan las leyes Antimonopolio y Antidumping?

La posición de la L.O.A.C. es una negación de la realidad de la escasez de recursos y la multiplicidad de cometidos estatales y de infracciones administrativas.

La Administración está sometida a restricciones de número de personal, de recursos monetarios, de preparación de personal (Gellhorn y Levin, 1997: 115) y sobre todo de tiempo. A respuesta a esto suele ser solicítense aumentos de presupuesto del Ministerio. Pero esto exige o reducir el presupuesto de otro Ministerio o aumentar los impuestos, y por tanto reducir los recursos monetarios para el logro de otro cometido público, bien para la inversión privada. O contratar más personal. Si no se aumentan los recursos económicos baja la calidad del personal por lo bajo de los sueldos. Si se privilegia a un organismo público con recursos para personal, se reduce el capital humano de otros organismos o de la empresa privada.

Para iniciar un procedimiento un ente público debe tomar en cuenta, aún si tiene conocimiento de una infracción, para decidir en qué casos sería preferible ocupar los escasos recursos, las posibilidades de éxito de la acción (Cooter y Ulen, 1998: 479) y la seriedad de la violación de la ley (Gellhorn y Levin, 1995: 115). Por demás en algunos casos al estar realizando un procedimiento otras acciones simplemente pasarán desapercibidas. El ignorar estos factores e iniciar simultáneamente demasiados procedimientos traerá como consecuencia que ninguno avance y se acumulen expedientes que nunca se deciden.

En el campo de las sanciones podría alegarse que esa aleatoriedad es injusta, la tolerancia ante las infracciones, ser vista como muestra de debilidad del Estado, como factor de desigualdad

(Martín, 1991: 144). A raíz del éxito de Rudolf Giuliani en Nueva York se ha puesto de moda la política de tolerancia cero a las infracciones. Pero ya se vio como el C.O.P.P., va en la dirección contraria y con argumentos que precisamente derivan del principio de economía.

Toda actividad administrativa se presume produce un beneficio social, pero también impone costos a la sociedad. Las personas emplean tiempo y dinero en cumplir con las normas y por tanto no podrán emplear en su beneficio particular y deberán contratar abogados, contadores etc., para llenar formularios, acudir a oficinas públicas o para ocultar los hechos y burlar las autoridades (Posner, 1992:221). Aún más importante el efecto disuasor de las sanciones puede significar que actividades valiosas no se realicen. Y pueden bajar el nivel de actividad por debajo del óptimo para la sociedad, e.g. el nivel de producción de una fábrica, utilizar o no el automóvil. (Polinsky y Shaveli, 1.997). Hoy en día una mujer embarazada no dispone de medicamentos pues ninguna empresa está dispuesta a correr el riesgo de demandas como las que siguieron al problema de la talidomida.

Entonces la Administración debe abstenerse de actuar cuando los costos de imponer sanciones exceden de los beneficios posibles de la acción. También los objetivos políticos (A.A.V.V., 1995:180) pueden exigir la inacción o la moderación de la actividad. Ej. La Ley Antimonopolios en su artículo 11 prohíbe las concentraciones económicas que restrinjan la libre competencia, una aplicación estricta de la norma exigida impedir la fusión entre bancos pues esto permite a esas entidades adquirir información que servirá para restringir la actividad crediticio.

Pero la Superintendencia de Bancos podría a través de los requerimientos de capital artículo 161, numeral 6 de la Ley de Bancos y otras Instituciones Financieras, forzar las fusiones de bancos, para fortalecer los activos de los bancos y aumentar la solvencia y restringir los créditos contribuyendo simultáneamente a la seguridad de los ahorristas y controlar la inflación, En definitiva la política del gobierno podría exigir tolerancia a la infracción de la ley.

Por demás está decir que en todo caso esta discrecionalidad está sujeta a los principios del artículo 12 de la L.O.P.A. sobre los actos discrecionales y al control judicial. Y por tanto la decisión judicial podría anular la administrativa si esta es irrazonable, pues podría deberse a sobornos (idem.); o bien, es manifiestamente contraria al principio de igualdad ante la ley (artículo 21 Constitución Bolivariana) pues ante violaciones o actividades de igual magnitud ya se procedió.

Hasta ahora, se ha tomado en cuenta sólo los casos de actividades discrecionales. Pero incluso en casos de actividades de competencias regladas es necesario distribuir los recursos.

Así, la Ley Orgánica de Identificación establece una potestad reglada emisión de la cédula de identidad (artículo 7 L.O.I.). También establece la obligación de renovarla cada 10 años. Y en caso de extravío culpable o no (artículo 14 ejusdem) establece multas para quienes no la obtengan o no la renueven (artículo 26 ejusdem).

Pero en reconocimiento a que la escasez del material necesario para la cedulación, el poco personal disponible impiden cumplir lo mandado, el mismo artículo 26 ejusdem faculta a no imponer las sanciones cuando no puede cumplirse la obligación. Igualmente el artículo 32 de las disposiciones transitorias autorizan a alterar el orden de expedición de las cédulas de identidad para

dar prioridad a los votantes por primera vez en las elecciones de ese año, lo cual también reconoce el artículo 34 de la L.O.P.A., al permitir variar el orden de tramitación de las solicitudes.

El principio de imparcialidad

El derecho a que la decisión sea tomada por un órgano sin preferencias preestablecidas e injustificadas en favor de una de las partes es consustancial al derecho al debido proceso, noción que como reconoce como propia de; procedimiento administrativo la Constitución Bolivariana en su artículo 49.

La Ley Orgánica de Procedimientos aunque limitadamente con respecto al procedimiento judicial, reconoce el derecho a la inhibición y recusación del funcionario, pues los 4 numerales se corresponden con sólo 8 de los casos de recusación según el Código de Procedimiento Civil.

Pero hay un problema no solucionado por la L.O.P.A. y es lo que se conoce como la “captura” del ente administrativo por los sujetos a la potestad del órgano. Hay captura cuando:

el interés regulado controla la regulación y la agencia reguladora o si las partes reguladas logran coordinar las actividades de; organismo regulador de modo que se satisfaga su interés privado; o si la parte regulada logra de algún modo neutralizar o logran o no el desempeño (...) o si (...) logra cooptar a los reguladores para que vean las cosas desde su propia perspectiva ... (Mitnick, 1989: 113).

En las leyes puede verse que han sido los entes regulados los que crearon la legislación. Y así los periódicos reseñan:

Conatel y Empresarios reanudaron discusiones sobre proyecto de Ley de Telecomunicaciones” (Osorio y Méndez, 1 999: E7).

“El gobierno y la Cámara de Construcción reglamentaran la Ley de Licitaciones.” (Remiro, 2000: 2-6).

La Ley Antimonopolios prohíbe en su artículo 11 los acuerdos para “fijar de manera directa o indirecta (...) condiciones de comercialización y el 9 prohíbe expresamente los acuerdos que impidan restringir la libre competencia. Pero la Ley de Bancos autoriza al Consejo Bancario Nacional integrado por representantes de los bancos en su artículo 40 para:

Estudiar, coordinar y mejorar las prácticas bancarias y velar por su observancia y uniformidad.

Por demás al autorizar la reunión de todos los bancos facilita acuerdos para fijar condiciones y precios, pues permite el intercambio de información que haga efectivo un acuerdo de colusión al permitir la vigilancia y sanción.

Los mecanismos a través de los cuales se logra la captura son básicamente el control de la información que tiene el sujeto de la potestad administrativa. Aquél provee la información que

necesita el ente regulador para poder desempeñar sus funciones. Esa información puede ser manipulada a favor del sujeto de la regulación (Mitnick, 1989; 224).

Así, la Ley de Bancos en su artículo 140 numeral 1, exige al Consejo Bancario Nacional enviar informes sobre las condiciones bancarias y económicas del país a la Superintendencia de Bancos y al Banco Central de Venezuela. la Superintendencia de Bancos a su vez establece los requerimientos de capital, artículo 161, numeral 6, y puede ser influenciada por información que le indique que hay debilidad en el banco y en consecuencia elevar estos requerimientos con lo cual se produce un cierre del mercado, ya que será necesario un mayor capital para funcionar.

El otro medio es la cooptación por parte de ente sujeto a control. El personal que forma parte de los organismos reguladores, especialmente cuando no tiene estabilidad o está limitada, tiene como mejor opción profesional la industria o actividad regulada. Y cuando su experiencia propia ha sido en la actividad regulada se es menos estricto y más comprensivo. (Makkait, 1998: 173).

Las leyes venezolanas sin embargo exigen experiencia en la industria regulada para ser regulador.

Así, la Ley de Bancos exige en su artículo 145 del Superintendente de Bancos experiencia de diez años en materia bancaria, Y esta sólo se obtiene trabajando en un banco. La Ley del Servicio Eléctrico exige para ser miembro de la Junta Directiva de la Comisión Nacional de Energía competencia profesional en el área que sólo procede obtenerse en la misma industria, aunque también puede obtenerse en la propia comisión.

Por otra parte cuando se ocupan tales actividades durante años, se desarrollan vínculos de amistad pero sobre todo se acumula una experiencia en el área que solo puede ser útil en esas empresas.

Luego, no la conviene a los funcionarios ser muy estrictos so pena de hipotecar su futuro profesional.

Caso patente de esto es la ley que autoriza por encima de la ley Antimonopolios los acuerdos para el comercio de productos agrícolas que aparece firmado como Ministro por quien un año después fue designado dirigente de una asociación de productores beneficiados por la ley.

En conclusión, la L.O.P.A., ataca el problema de la excesiva o poca distancia entre el decisor y el interesado. Pero en situación de actividad más compleja los mecanismos de la inhibición y recusación no son suficientes.

Por supuesto, siguen siendo necesarios y condición sine que non del debido proceso.

Principio de simplificación

El artículo de la L.O.A.C. incorpora el principio de buen fe en la relación entre el particular y la Administración Pública y de este principio deriva siguiendo el modelo colombiano, la obligación de simplificar los trámites administrativos. La Constitución colombiana del 91 establece;

las actuaciones de los particulares deberán ceñirse a los postulados de la buena fe, la cual se presumirá en todas las cuestiones que aquéllos adelanten ante éstas. (Esguerra, 1998: 130).

Partiendo de esa norma se decretó por el gobierno colombiano la simplificación de los trámites que va desde evitar la exigencia de complacencia personal hasta la automatización mediante sistemas computarizados, pasando pues la no exigencia de documentos “vigentes” (Idem.).

La ley de Simplificación de Trámites Administrativos (L.S.T.A.) con la misma base ordena las mismas medidas que en Colombia. Así el artículo 8 de la L.S.T.A. establece:

De acuerdo con la presunción de buena fe, los trámites administrativos se deben mejorar o diseñarse para lograr el objetivo propuesto en la generalidad de los casos y no para cubrir las posibles excepciones al comportamiento normal del ciudadano, En consecuencia, en todas las actuaciones que se realicen ante la Administración Pública se debe tener como cierta la declaración del administrado, salvo prueba en contrario.

Eso sí para evitar la burla de la ley se establece en el artículo 55 ejusdem, para los casos excepcionales una multa de 6,25 a 25 unidades tributarios para quien suministre datos falsos.

El Código Penal sanciona el forzamiento de documentos para darle apariencia de público, en su artículo 320 al castigar:

forjar total o parcialmente un documento para darle la apariencia de instrumento público; 1) alterar un documento público verdadero; c) en falsificar una copia de algún acto público, bien suponiendo el original o alterando uno auténtico, bien expidiendo uno contrario a la verdad (Febres, 1981: 288).

El particular que ateste falsamente ante el funcionario público sobre su identidad, estado y también si se declaran como ciertos hechos que adquieran fuerza de verdad, salvo tacha de falsedad, lo cual limitara la sanción a los casos en que se declare ante Registrador o Notario (Artículo 321 C.P.).

Igualmente si la copia certificada o simple que el artículo 14 L.S.T.A. permite presentar es falsa, el particular puede ser castigado en virtud del artículo 323 C.P., aún si no tuvo parte en la falsificación y ese uso puede ser el presentarlo como prueba o para su registro, autenticación y el uso judicial o extrajudicial, que es el caso que aquí interesa (Febres, 1981: 677 y 678).

El Código Penal por demás castiga con penas menores la falsedad de licencias y pasaportes en sus artículos 327 y 328. Pero la Ley Orgánica de Salvaguarda en cambio establece penas mayores para el profesional de la salud que altere certificaciones de enfermedades amparadas por el Seguro Social Obligatorio y para aquél que haga uso de licencias, certificaciones, pasaportes o cualquier otro documento, como cédulas de identidad, expedidas indebidamente. (Artículos 74 y 75 L.O.S.P.P.). En tal caso de conflicto ideal de leyes se resuelve aplicando la pena mayor (C.P. Art. 87).

Quiere decir esto, que la “sociedad de la confianza” usando las palabras de Peyrefitte no se basa en la confianza sino en las sanciones penales. No, el recurso al sistema judicial es caro en tiempo y dinero y sólo actúa en algunos casos y después que los hechos ocurran si son descubiertos, la mayor parte del tiempo se depende de que la otra persona actúe fielmente y sin doblez. La mayoría de las personas no comete delitos a pesar de que no es vigilada las veinticuatro horas de día por un policía.

El concepto de buena fe tiene un origen civilista, el artículo 789 C.C. establece lo que puede considerarse un principio general del derecho privado.

La buena fe se presume siempre y quien alegue la mala debe probarla.

Principio que ahora se extiende al derecho público, al establecerse en que:

hace legítima la confianza de; ciudadano en que su honesta relación con la Administración, no sólo no le va a ocasionar daño innecesario sino que va a recibir de la Administración ayuda enseñanza y explicación que evitar ese daño (Sainz, 1979: 31 I).

Así, la I.S.T.A. complementa en sus artículos 36, 37 y 40 la obligación ya establecida en la L.O.P.A. en su artículo 33 de informar al público y que es desarrollado en el Reglamento Parcial sobre Servicios de información al Público y Recepción y Entrega de Documentos.

También significa que se permite al:

administrado recobrarla confianza en que la Administración no va a exigirle más de lo que estrictamente sea necesario para la realización de los fines públicos que en cada caso concreto se persiga. Y en que no le va a ser exigido en el lugar, en el momento ni en la forma más inadecuada en atención a sus circunstancias personales y sociales y a las propias necesidades públicas (González en Castillo, 1998: 257 y 258).

Así, no se exigirá la presencia personal si no es necesario, artículos 27 y 29 L.O.P.A. y 11 L.S.T.A. No se exigirán pruebas sobre hechos no controvertidos, artículo 13 L.S.T.A.

El principio de buena fe se traduce entonces en simplificación en:

Hacer más sencilla, más fácil o menos complicada una cosa... Reducir una expresión, cantidad o ecuación a su forma más reducida (Real Academia de la Lengua Española, 1992: 1883).

Y se le puede ver a la simplificación administrativa en tres formas: simplificación normativa, simplificación orgánica y procedimental (Martín, 1998: 8)

Aquí sólo interesa la tercera vertiente, la simplificación, la racionalización, el hacer efectivos los procedimientos. El reducir el costo en tiempo perdido, de los procedimientos y disminuir el incentivo para la corrupción como expresamente establece la L.S.T.A., en su artículo 5, numeral 1, al exigir:

1. Suprimir los trámites innecesarios que incrementen el costo operacional de la Administración Pública hagan menos eficiente su funcionamiento y propicien conductas deshonestas por parte de los funcionarios.

Entre los medios a través de los cuales se busca la simplificación está la ventanilla única del artículo 42 L.S.T.A.

Se trata de la posibilidad de presentar las solicitudes o escritos ante el registro de cualquier órgano involucrado en el trámite y que allí se realice todo el procedimiento (idem).

Así, la Ley de Minas, establece los requisitos de la solicitud concesión en su artículo 40, sin exigir la autorización pero esta es exigida previamente a la admisión de la solicitud, artículo 41 ejusdem. Si funciona la taquilla única los recaudos exigidos por la Ley Orgánica de Ordenación del Territorio, en sus artículos 53 y 54, se presentarán también ante el Ministerio de Energía y Minas y esto hará las comunicaciones el del Ambiente y Recursos Naturales Renovables.

Otra forma ampliamente regulada en la L.S.T.A. es la no exigencia de documentos innecesarios como papeles “vigentes” cuando no pierden vigencia, como las partidas de nacimiento, artículo 29 L.S.T.A.. Y aún mas importante no se debe como continuamente sucede en las Universidades, solicitar documentos que reposan en los archivos de la Administración, Artículo 23 L.S.T.A.

Conclusiones

El principio de economía no se agota en la vertiente procesal como reducción de trámites. Su concepción sustantiva es más adecuada como predicado de la actividad administrativa.

El principio exige materialmente tomar las decisiones que correspondan a un maximizador racional, que con los menores costos, en oportunidades perdidas, obtiene el máximo beneficio social, en efectividad de la actividad de la Administración.

Una manifestación es el principio de oportunidad que se traduce en rechazar la tolerancia cero por ineficaz e irreal, pues conlleva la dispersión y desperdicio de recursos. Esto a su vez exige rechazar el carácter obligatorio del ejercicio de la competencia.

La imparcialidad es consustancial al debido proceso. La garantía legal se agota en la inhibición que sólo ataca los elementos tradicionales, vínculo familiar o amistoso, que acercan o problemas que alejan, enemistad entre funcionarios y el ciudadano, pero no se ataca la captura del órgano “controlador”, por los controlados, que deriva de la especialización que la función reguladora conlleva y que convierte al controlador en futuro empleado del “controlado”.

La actividad de la Administración se halla entabada por múltiples trámites que buscan evitar el fraude. Aquellos aumentan el tiempo necesario para sobrepasar el proceso, lo cual crea incentivos para que el ciudadano busque corromper al funcionario. La solución que la ley de simplificación ofrece rompe con la mentalidad tradicional y asume la buena fe de; particular, dejando al sistema

pena; posterior la corrección de la minoría deshonestas. Así se pueden eliminar trámites que resultan superfluos, se disminuye el tiempo que debe invertirse en el proceso y se reduce la corrupción.

Bibliografía

- A.A.V.V. 1995. **Gelfhorn and Byse's Administrative Law**. Cases and Coments. St. Paul. The Foundation Press. Minnesota.
- AG ÚNDEZ FERNÁNDEZ, Antonio. 1990. **La Ley de Procedimiento Administrativo**. Estudio de Doctrina y Jurisprudencia. Colmena. Madrid
- BREWER CARÍAS, Allan. 1990. **Los principios del Procedimiento Administrativo**. Madrid. Civitas. Madrid.
- BREWER CARÍAS, Allan. 1996. **Instituciones Políticas y Constitucionales**. Tomo II. UCAT-EJV. San Cristóbal.
- CASTILLO BLANCO, Federico. 1998. **La Protección de la Confianza en el Derecho Administrativo**. Madrid. Marcial Pons.
- COOTER, R y ULLEN, T. 1998. **Derecho y Economía**. Fondo de Cultura Económica. México.
- ESGUERRA, Juan. 1998. La Formalidad y la Informalidad. en A.A.V.V. **El Procedimiento y las Relaciones Jurídico-Administrativas**. Funeda. Caracas
- FEBRES, Héctor. 1981. **Curso de Derecho Penal**. Parte Especial. Tomo II. S/e. Mérida.
- GARCÍA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. 1995. **Curso de Derecho Administrativo**. Tomo II. Civitas. Madrid.
- GELLHORN, E. y LEVIN, R. 1997. **Administrative Law and Process in a Nutsheli**. West Publishing. St. Paul.
- LÓPEZ MENUDO, Francisco. 1992. Los Principios Generales del Procedimiento Administrativo en **Revista de Administración Pública** N9 129. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.
- LOSING, Norbert, 1998. Estado de Derecho y Procesal Penal en A.A.V.V. **El Nuevo Proceso Penal**. Jornadas Domínguez Escobar. Colegio de Abogados de Lara. Barquisimeto.
- MAKKAIT, B. 1998. In and out of the Revolving Door. Making Sense of Regulatory Capture en A.A.V.V. **Reader on Regulation** Oxford University Press. Oxford.
- MARTÍN – RETORTILLO, Lorenzo. 1991. Las Sanciones Administrativas en relación con la Defensa de los consumidores con especial referencia a la Publicidad de las mismas en **revista de Administración Pública** N°. 126. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.

- MARTÍN – RETORTILLO, Lorenzo. 1998. De la simplificación de la Administración Pública. **Revista de Administración Pública** N°. 147. Centro de Estudios Constitucionales.
- MITNICK, Barry, 1989. **La Economía Política de la Regulación**. FCE. México.
- MONTERO, Juan, 1997. **Principios del Proceso Penal**. Triant lo Blanch. Valencia.
- NOZICK, Roberto. 1997. **Moral Complications and Moral Structure in Socratic Puzzles**. Harvard University Press Cambridge.
- OSORIO y MÉNDEZ, 1999. Conatel y empresarios reanudaron discusiones sobre Proyecto de Ley de Telecomunicaciones en **El Nacional**. Caracas.
- PEJOVICH, Svetozar. 1985. **Fundamentos de Economía. Un enfoque basado en los Derechos de Propiedad**. Fondo de Cultura Económica. México.
- POLNSKY y SHAVELLS. The Economic Theory of Public Enforcement of Law. En **Discussion Papers** en http://www.law.harvard.edu/programs/olinondicenter/abstract_235.html. 1997.
- POSNER, Richard. 1992. **Economic Análisis of the Law**. Little Brown. Boston.
- REAL ACADEMIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA. 1992. **Diccionario de la Lengua Española**. Tomo II. Espasa Calpe. Madrid.
- REMIRO, Fátima. 2000. El gobierno y la Cámara de Construcción reglamentarán la Ley de Licitaciones en **Panorama**. Maracaibo.
- SAINZ, Fernando. 1979. La Buena Fe en las Relaciones de la Administración Pública. **Revista de Administración Pública** N°. 89. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid.