

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN VENEZUELA

José ARAUJO-JUÁREZ*

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Consagración constitucional*. III. *Caracteres constitucionales*. IV. *Principios constitucionales*. V. *Desarrollo legislativo: Ley Orgánica de la Administración Pública*. VI. *Conclusiones*

I. INTRODUCCIÓN

Un hecho importantísimo en el ordenamiento jurídico de Venezuela, es la aprobación de la Constitución del año 1999, fruto de un arduo proceso constituyente, que influye en la sistemática y contenido del derecho administrativo venezolano, cuyos capítulos se nutren en los principios, valores y normas constitucionales.

También dentro de las innovaciones que se han introducido en los últimos tiempos con respecto a la reforma del Estado, y muy particularmente sobre la modernización de la administración pública, la más importante aparece en la propia Constitución de la

* Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, de la Asociación de Derecho Administrativo Iberoamericano, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo, de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo y Miembro de Honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo.

JOSE ARAUJO-JUAREZ

República Bolivariana de Venezuela de 1999,¹ en la cual, en el capítulo I “De las disposiciones generales”, del título IV sobre “El Poder Público”, se encuentra una sección segunda relativa específicamente a “De la Administración Pública” con tres importantes temas: i) los principios de la administración pública (artículo 141); ii) la creación de las entidades descentralizadas (artículo 142); y iii) la regulación del derecho a la información y de acceso a los documentos oficiales (artículo 143).

Ahora, el concepto de administración pública, determinante del derecho administrativo, está condicionado en su efectiva realidad, por aquel otro más amplio que es el de la Constitución. En definitiva, la administración pública no es sino una parte del Estado. Esta elemental relación integradora, tan esquemáticamente enunciada, lleva consigo una doble consecuencia, ciertamente sugestiva.

La primera, es que para la comprensión real de ambos conceptos --Constitución y administración pública--, es preciso partir inequívocamente de la perspectiva que cada uno de ellos ofrece al otro. La segunda, que la verdadera y real comprensión de lo que la administración pública representa, sólo puede alcanzarse determinándola directamente, en su recíproca interrelación con la Constitución. En suma, constitucionalización positiva de lo que la administración pública es. Y es esta segunda observación la que nos va a servir de punto de partida.

¹ Véase Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° 5.453 Ext., de fecha 24 de marzo de 2000.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

II. CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL

El conjunto de preceptos constitucionales sobre el que se articula nuestro sistema juridico-administrativo es conocido, extensa e intensamente comentado por nuestra doctrina. Pero una ordenación sistemática es imprescindible para poder deslindar lo que constituye la interpretación de lo que fue en la voluntad del constituyente, el diseño de la administración pública.

Entonces, veamos cuál es la concepción de la administración pública en la Constitución del año 1999. En primer lugar, desde el punto de vista de los caracteres constitucionales básicos, la Constitución vigente está profundamente inspirada por el principio de separación y de diversidad de los poderes del Estado. Desde ese punto de vista, es evidente que hay una separación y, por tanto, la necesidad de deslindar no sólo las funciones, sino también de separar: por un lado, la administración pública del Poder Legislativo; y por el otro, la administración pública del Poder Judicial.

Así las cosas, la administración pública como organización del Estado es la que tiene atribuida como propia la función administrativa, la cual sólo puede ser ejercida por aquella organización estatal investida de tal cualidad, en la forma y condiciones que la propia Constitución establece. Se destaca claramente como la Constitución ha basado la delimitación de la administración pública en el seno del Estado, partiendo de la caracterización de la función administrativa para atribuirle a una organización específica del mismo y estructurada internamente sobre la base de las propias características de la función que debe desarrollar. Es aquí donde encuentra plena y satisfactoria explicación la consideración subjetiva

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

de la administración pública construida en torno a la función administrativa, como forma peculiar de servir a los ciudadanos y ciudadanas, y donde es posible deslindar su ámbito propio, sin implicar a los demás órganos del poder público.

En tal sentido, existe una correspondencia formal, de alcance y valor constitucional entre función administrativa y la organización estatal que la asume constitucionalmente, esto es, la administración pública subjetivada.

Ahora bien, la administración pública puede tener diversas acepciones. Como *actividad*, en cuanto significa la acción concreta del Estado para satisfacer las necesidades colectivas a que se ha hecho cargo. En este orden de ideas, la jurisprudencia² define la administración en un sentido general, como aquella actividad del poder público que tiende a conservar y promover los intereses generales, mantener el orden público, proteger el ejercicio normal del derecho y facilitar el desenvolvimiento de toda la actividad libre dentro de la convivencia social. Y como *sujeto*, para expresar el conjunto de órganos del Estado que realizan la función administrativa. Es desde este último punto de vista que entendemos que la Constitución de 1999 ha definido a la administración pública, esto es, el centro o complejo de órganos que formando parte del Estado, están dotados de poder de “imperium” y tienen por finalidad, en última instancia, la aplicación concreta y específica de la ley, por intermedio de la función administrativa.

Así, la regulación sobre la administración pública está en la propia Constitución, en la cual, en el capítulo I relativo a “De las disposiciones generales”, del

² Véase Sentencia de la CSJ/SPA, de fecha 30 de mayo de 1966, G.F. N° 52, 1966, pp. 108-113.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

título IV sobre “El Poder Público”, se encuentra una sección segunda relativa específicamente a “De la Administración Pública.” En efecto, cuando habla del poder público, la primera institución que menciona es efectivamente la administración pública; sin embargo, la Constitución no define lo que es la administración pública sino, por el contrario, alude a unos rasgos conceptuales y, en definitiva, al deber ser de la misma.

III. CARACTERES CONSTITUCIONALES

Entonces, ¿cuáles son los caracteres constitucionales de la administración pública? Veamos cuál es la concepción de la administración pública en la Constitución de 1999.

A. *Carácter funcional u objetivo*

Al respecto debemos empezar señalando como primera y principal reflexión, como afirma el autor Rodríguez-Arana,³ que el centro de la acción pública es la persona, y que desde este punto de vista la persona no puede ser entendida como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones públicas. Definir a la persona como centro de la acción pública significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino sobre todo, considerarla protagonista por excelencia de la vida pública.⁴

De ahí que uno de los objetivos principales de la modernización de la administración pública es conseguir que la misma sirva efectivamente al ciudada-

³ Rodríguez-Arana, Jaime, *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, Caracas, EJV, 2007, p. 161.

⁴ *Ibidem*, p. 162.

JOSE ARAUJO-JUAREZ

no, auténtico propietario del aparato público. Así, los modelos políticos y administrativos deben construirse a partir del ciudadano, en función de sus necesidades colectivas.⁵

En tal sentido, la Constitución de 1999 aborda la regulación sobre la administración pública desde una perspectiva funcional u objetiva, cuando claramente afirma en el artículo 141 que: “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas”. Este es un precepto que tiene una referencia muy cercana al correspondiente en la Constitución española, sin embargo, esta última habla de que está al servicio de los intereses generales. En Venezuela, por el contrario, la referencia es servir directamente a “los ciudadanos y ciudadanas”.

En consecuencia, el mencionado artículo 141 destaca el aspecto funcional u objetivo de la administración pública caracterizándola de una forma singular, no aplicable por tanto en un sentido institucional a las demás organizaciones estatales. Así, lo peculiar de la administración pública venezolana es que se fundamenta en la consideración de que “está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas”, con lo que se destaca un aspecto cualitativo que domina toda su actividad como nota esencial de su régimen jurídico. Y ello conecta directamente con la propia preocupación de los ciudadanos. Es más, el primer interés de los ciudadanos se centra en que la administración pública cumpla las leyes y actúe los fines constitucionales, que van desde la simple respuesta a los trámites administrativos hasta la resolución de los diversos problemas de la vida diaria que trascienden a la colectividad. De ahí que lo importante, lo verdaderamente trascendente para el

⁵ *Ibidem*, p. 159.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

poder constituyente del 99 es que la administración pública sea efectivamente un instrumento de la sociedad al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, como lo prevé el artículo 141, *eiusdem*, y no caiga en la permanente tentación de erigirse en un fin en sí misma, al sólo servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones.

En primer lugar, desde el punto de vista de los caracteres básicos, hay que hacer referencia al principio de separación funcional de los distintos órganos que ejercen el poder público, pues la noción que consagra la Constitución de administración pública, está profundamente inspirada por el mismo, cuando dispone en el artículo 136, *eiusdem*, lo siguiente:

Artículo 136. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral. Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe sus ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado.

En efecto, a la administración pública como organización del Estado, le ha sido adjudicada la función administrativa, la cual sólo puede ser ejercida por una organización estatal investida de tal cualidad, capaz de ejercerla en la forma y condiciones que el propio precepto constitucional establece. Se destaca claramente cómo la Constitución ha basado la delimitación de la administración pública en el seno del Estado, partiendo de la caracterización de la función administrativa para atribuirla a una or-

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

ganización específica del mismo, estructurada internamente sobre la base de las propias características de la función que debe desarrollar. Es aquí donde encuentra plena y satisfactoria explicación la consideración subjetiva de la administración pública construida en torno a la función administrativa, como forma peculiar de servir a los ciudadanos y ciudadanas, y donde es posible deslindar su ámbito propio, sin implicar a los demás órganos del poder público.

En tal sentido, existe una correspondencia formal, de alcance y valor constitucional entre función administrativa y la organización estatal que la asume constitucionalmente, la administración pública subjetivada. Sin embargo, en la Constitución no hay definición sino, por el contrario, se alude a unos rasgos conceptuales y, en definitiva, al deber ser de la administración pública.

Ahora bien, ¿cuáles son esos caracteres constitucionales, a que alude la Constitución de 1999? Pasaremos a realizar sus análisis de seguidas siguiendo el tratamiento de Meilan Gil.⁶

a. *Poder jurídico*

En primer lugar, es un poder jurídico, en cuanto que las referencias que la Constitución contiene revelan el carácter necesario de la administración pública como elemento de organización del Estado, lo cual significa, en otras palabras, el carácter permanente y estable de la administración pública, desde el punto de vista de su cometido constitucional de-

⁶ Meilan Gil, José Luis, "El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en España", en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, 2006, p. 163.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

ntro del Estado, ligado al ejercicio de la función administrativa que corresponde, en principio, al Poder Ejecutivo (artículo 136, C).

Por tanto, a la administración pública se le concibe dotada de potestades exorbitantes que no poseen los particulares, tales como: policía, fiscal, expropiatoria, etc., que ejerce un poder de imperio derivado de la soberanía del Estado y que se justifican para el cumplimiento de sus fines y se rige por unas normas especiales.

b. *Poder estructural*

En segundo lugar, la Constitución hace referencia a un poder estructural o concepto de estructura orgánica, estando la administración pública, referida desde ese punto de vista a una pluralidad de sujetos públicos que están diseminados en todo el articulado de la Constitución, de muy distinta índole, con muy distintas funciones y, por consiguiente, la administración pública (en singular), no sólo está incrustada dentro del Poder Ejecutivo (artículo 225, C), sino que comprende a las distintas administraciones públicas (en plural) para referir su complejidad actual, y de manera específica, aquellas de rango constitucional --poder ciudadano y poder electoral-- (artículo 136, C).

Desde este punto de vista, la Constitución se refiere a la administración pública como: (i) un fenómeno organizativo; (ii) una estructura compleja; y (iii) una institución constitucional, de modo que la administración pública tiene también en la Constitución de 1999 rango o jerarquía constitucional.

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

c. *Poder servicial*

En tercer lugar, la administración pública es un poder servicial por determinación constitucional, cuando la Constitución la aborda desde una perspectiva funcional u objetiva, en el artículo 141, C, al prescribir que “La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas”.

El precepto destaca el aspecto servicial de la administración pública caracterizándola de una forma singular, no aplicable por tanto en un sentido institucional a las otras organizaciones que ejercen el poder público. Desde esta perspectiva orgánica, cobra especial significación la administración pública, ya que la justificación de su existencia radica en la servicialidad de la misma,⁷ que proviene de su propia etimología, pues la palabra administrar proviene del latín “*ad*” y “*ministrare*”, que significa “servir a”.⁸ Así las cosas, el concepto servicial de la administración pública, consagrado en la Constitución, supera el viejo concepto de una administración pública exclusiva de potestades y trasciende a una actividad administrativa encaminada al desarrollo de la libertad. De su capacidad de erigirse en un instrumento de libertad y desarrollo dependerá, en última instancia la legitimación social del Estado moderno.⁹

Así, lo peculiar de la función administrativa se encierra en la consideración de que “está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas”, con lo que se des-

⁷ Soto Klos, Eduardo, *Derecho Administrativo*, t. I, Santiago de Chile, Ed. Jurídica de Chile, 1996, p. 83.

⁸ Delpiazzo, Carlos E, “Marco constitucional del Derecho Uruguayo” en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, 2006, p 110.

⁹ Moltó García, Juan Ignacio, *La Administración General del Estado*, Madrid, Tecnos, 1998, p. 15.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

taca un aspecto cualitativo que domina toda la actividad de la Administración Pública, como nota esencial de su nuevo régimen jurídico.

d. *Poder subordinario o vicarial*

Finalmente, otro elemento de la concepción constitucional de la administración pública es el carácter de ser un poder público, pero instrumental¹⁰ o subordinario o vicarial¹¹ para el logro del bien común. En este sentido, el precepto constitucional 141 establece expresamente que la administración pública actúa “con sometimiento pleno a la ley y al derecho”. Por tanto, el principio de legalidad obliga a las autoridades administrativas a someterse al ordenamiento jurídico en su actuación.¹²

Para fortalecer la cláusula de Estado de derecho, inherente al régimen democrático, la Constitución del 99 ratifica el principio constitucional de legalidad, como límite y condición del ejercicio de las potestades de la administración pública y de su actividad. Así las cosas, el primado del derecho --con mayúsculas-- es la sumisión no sólo a la ley sino también, como también rezan las constituciones alemana y española, al derecho. De acuerdo con lo indicado, según la jurisprudencia,¹³ el principio de legalidad representa la conformidad con el derecho, en otros términos, la regularidad jurídica de las ac-

¹⁰ Brito, Mariano R., “Principio de legalidad e interés público en el Derecho positivo uruguayo” en *La Justicia Uruguaya*, Tomo XC, Sección Doctrina, p.11.

¹¹ Meilan Gil, José Luis, Ob. cit., nota 6, p. 163.

¹² Véase Sentencia de la CSJ/SPA, de fecha 21 de diciembre de 1972, G.O. N° 1568 Extr., de fecha 12 de febrero de 1972, p. 6.

¹³ Véase Sentencias de la CSJ/SPA, de fecha 21 de enero de 1966, G.F. N° 51, 1966, pp. 103-105; y N° 2189 del TSJ/SC, de fecha 5 de octubre de 2006.

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

tuaciones de todos los organismos públicos del Estado.

Por tanto, el derecho (que puede coincidir o no con la ley, como distingue la propia Constitución vigente), vincula plenamente a la administración pública, o en palabras del Tribunal Supremo de Justicia, la administración pública “se configura como una Administración que actúa con subordinación plena a la Ley y al Derecho, que está sometida, por ello, al control integral del Poder Judicial”.¹⁴

IV. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

Es de todos sabido que durante el siglo XX se produce un fenómeno de constitucionalización de la administración pública¹⁵ y, dentro de esta, de su organización --estructura y funcionamiento-- y actividad --material y jurídica--. Es así como a diferencia de nuestras Constituciones históricas, en las que encontramos escasas referencias a las materias administrativas, la Constitución del 99 prevé un conjunto de principios, valores y normas que sintetizan lo que ha de constituir la administración pública y su actividad.

No corresponde al objeto de este trabajo efectuar un análisis completo de la definición, alcance, características y significación completa de cada uno de tales principios constitucionales. Bástenos, por ahora, una mención de los mismos con relación a las materias administrativas siguientes:

¹⁴ Véase Sentencia N° 1632 del TSJ/SC, de fecha 11 de agosto de 2006,

¹⁵ Treves, *Gli istituti ed i principi fondamentali del diritto amministrativo italiano*, Bologna, 1956, p.8.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

A. *Organización administrativa*

Los principios atinentes a: la organización central y ministerial (artículos 141, 141 y 236. 20; C); las personas de derecho público territoriales y no territoriales (artículos 145 y 322); la administración descentralizada funcionalmente como los institutos autónomos (artículo 142, C) y las empresas del Estado (artículo 300, C).

B. *Actividad administrativa*

Por lo que respecta al ejercicio de la actividad administrativa, los principios los enumera, así: “los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública” (artículo 141, C); y, por otro lado, los principios de la información pública (artículo 143, C).

En materia de las formas de la actividad administrativa tenemos que en la función administrativa material, se consagran los principios referidos a las materias siguientes: la policía administrativa (artículos 20, 156.6, 146.6 y 178, C); la actividad de servicios públicos (artículos 84, 86, 102, 103, 156.29, 164.7, 178, 196.6, 281 y 259, C); y por último, la actividad de fomento (artículos 306 y ss.).

Por su parte, en materia de la función administrativa jurídica tenemos los principios referidos a: los actos administrativos (artículos 113, 150 y 151, C); la contratación administrativa (artículos 150 y 151, C); y la ordenación de la actividad de los particulares (artículos 112 y 128, C).

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

C. *Interés público*

Otra novedad de la Constitución de 1999 es la del concepto de fines del Estado, que se encuentran especialmente en su preámbulo y en el artículo 3, C., que consagra entre otros, el “bien común” o el “bienestar del pueblo”, que en términos jurídicos se traduce en el “interés público”. Así, la Constitución acoge expresamente la distinción entre el interés público o general y el derecho e interés individual, así como la configuración de estos últimos en derechos subjetivos, intereses legítimos, incluidos los colectivos o difusos (artículo 26, C). En tal sentido, no hay duda de la posibilidad de oposiciones, interferencias, incompatibilidades o conflictos entre el interés público y el interés individual, que la Constitución resuelve en cada caso estableciendo la prevalencia del primero mediante la limitación o restricción de los segundos, a través de una norma de rango legal.

La exigencia de que la función de la administración pública persiga en todo momento el interés público, fue incorporada a la Constitución a partir de 1961, al facultar a la jurisdicción contencioso administrativa para anular los actos administrativos, incluso por desviación de poder (artículo 259, C),¹⁶ y que reitera el vigente artículo 259, C.

Ahora bien, es a la administración pública a quien incumbe cumplir las leyes y actuar los fines constitucionales, para lo que se requiere unas veces su abstención, pero en muchas otras ocasiones su intervención, su actividad, su buen funcionamiento. En efecto, muchos preceptos constitucionales preci-

¹⁶ Véase Sentencias de la CPCA, de fecha 14-6-82, en *RDP*, N° 11, p. 134; 13-8-86, en *RDP*, N° 28, p. 92; y de la CSJ/SPA, de fecha 15 de noviembre de 1982, en *RDP*, N° 12, p. 134.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

san de la acción de las administraciones públicas (nacionales, estatales o municipales). Asimismo, muchas libertades públicas exigen, para ser efectivas, un buen funcionamiento de la administración pública, que se convierte así en el brazo ejecutor de los fines del Estado. Es, pues, en las administraciones públicas donde se juega verdaderamente la efectividad de los postulados constitucionales en los más variados sectores de la vida cotidiana --educación, salud, vivienda, etcétera--.

Es a este tipo de administración pública, la que es objeto de regulación del derecho administrativo, parte de cuya misión consiste en rastrear las bases constitucionales, ahondar en el fin de las normas, profundizar en su análisis, esbozar técnicas tendientes a facilitar el entendimiento de los principios constitucionales a la administración pública referidos, aspecto este que abordaremos a continuación.

Así, en el articulado de la Constitución, las constantes referencias de las distintas manifestaciones o personificaciones de la administración pública, siempre aluden a un elemento finalista, por ejemplo: el Estado “garantizará” (artículo 19, C), el Estado “tendrá la obligación” (artículo 30, C), el Estado “protegerá” (artículo 75, C), etc., los cuales se logran a través de las administraciones públicas, por lo cual goza de ciertos privilegios que la ubican en un plano de supremacía necesario para el cumplimiento de los mismos.¹⁷

Ahora, la garantía del interés público es la principal tarea del Estado. Por ello, su referencia central es elemento clave para caracterizar al derecho administrativo moderno, que ha de tener presente esta realidad y adecuarse, institucionalmente, a los nue-

¹⁷ Véase Sentencia No. 104, del TSJ/SC, de fecha 21 de noviembre de 2000.

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

vos tiempos. Ahora, es a partir de la noción de interés público, la matriz desde la cual se deben abordar los profundos cambios que se están operando en el seno del derecho administrativo moderno, por lo que el elemento clave debe estar en lo que debe entenderse, en cada momento, por interés público.

D. Función pública

En materia de la función pública, se consagran los principios del estatuto del funcionario público (artículos 144 a 149, C); y los principios de responsabilidad del funcionario público (artículos 46.4, 139, 199, 200, 216, 222, 232, 241, 242, 244, 281.4 y 5, 285.4 y 315, C).

E. Bienes del Estado

En materia del dominio público, los principios de inalienabilidad, imprescriptibilidad e inembargabilidad (artículos 12, 181 y 304, C).

F. Garantía patrimonial

Los principios consagrados en materia de la responsabilidad administrativa o patrimonial del Estado, los principios de integralidad y del sistema mixto de responsabilidad (artículos 25, 141 y 259, C).

G. Control de la gestión administrativa

Por último, en materia de control de la gestión administrativa hay: los principios del control popular (artículo 62, C), del control político (artículos 66, C); del control fiscal (artículo 287, C) y del control de gestión (artículo 315, C).

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

Son todos ellos principios constitucionales referibles a la administración pública, actúe ésta *in veste* de tal administración pública o no, conforme a procedimientos jurídico-privados.¹⁸

Este conjunto normativo constitucional constituye sustantivamente lo que se pudiera denominar el cuadro estatutario constitucional de la administración pública de nuestro modelo de Estado. Ahora, los llamados procesos de modernización de la administración pública van también acompañados de importantes reformas legislativas que se presentan como elementos de simplificación y del reforzamiento de las garantías ciudadanas, advirtiéndose que no se puede cambiar la realidad mediante la mera sanción de leyes reformadoras.

V. DESARROLLO LEGISLATIVO: LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La Asamblea Nacional, en cumplimiento del mandato instruido por la Asamblea Nacional Constituyente para que dentro del primer año de vigencia del nuevo texto constitucional dictara una legislación que regulara la organización y funcionamiento de la administración pública nacional, sancionó la Ley Orgánica de la Administración Pública,¹⁹ --en lo sucesivo LOAP-- la cual, a su vez, derogó según lo dispuesto en su disposición derogatoria única, el

¹⁸ Martín-Retortillo, Sebastián, *Derecho Administrativo Económico*, t. I, Madrid, La Ley, 1988, p. 218.

¹⁹ Véase Gaceta Oficial N° 37.305 de fecha 17 de octubre de 2001, reformada parcialmente mediante el Decreto N° 6.217, con Rango, Valor y fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela N° de, de fecha .

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

Decreto con Rango y Fuerza de Ley Orgánica de Reforma de la Ley Orgánica la Ley Orgánica de la Administración Central,²⁰ y todas las disposiciones legales y reglamentarias que colidan con la referida ley orgánica.

A. Relación con la Constitución

La Constitución de 1999 prevé una separación entre: por un lado, la potestad del Poder Legislativo Nacional para regular los principios y bases de la organización y funcionamiento de la administración pública y, en particular, para regular las bases de la organización y funcionamiento de la administración pública, central y descentralizada funcionalmente del poder nacional; y, por el otro, la potestad del Ejecutivo Nacional para fijar el número, organización y competencia de los ministerios y otros organismos de la administración pública nacional, así como también la organización y funcionamiento del Consejo de Ministros.

En tal sentido, sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, la Constitución diferencia las normas bases --legislación nacional-- de las normas de desarrollo y adaptación --reglamentos organizativos del Ejecutivo Nacional, leyes de los estados y ordenanzas de los municipios--. Mientras que sobre el ejercicio de la potestad organizativa sobre la administración pública nacional, la Constitución establece un nuevo régimen por el cual el Poder Legislativo tiene que establecer las bases de organización y funcionamiento y el Poder Ejecutivo decidir el diseño organizacional y operativo detallado.

²⁰ Véase Gaceta Oficial G.O. N° 36.850, de fecha 14 de diciembre de 1999.

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

En tal sentido, la LOAP tiene como finalidad principal, adaptar la regulación de la administración pública a la Constitución de 1999 y se fundamenta en la competencia que ella le otorga al Poder Legislativo Nacional en los artículos 187, numeral 1, y 236, numeral 20, *eiusdem*, para legislar en las materias de la competencia nacional y, especialmente, sobre el funcionamiento de las distintas ramas del poder público nacional, así como para establecer los principios y lineamientos de la organización y funcionamiento de la administración pública nacional.

Esta es la finalidad del Legislador al establecer en los artículos 1, 3, 4 y 6, de la LOAP, el objeto de la propia ley, la vinculación de la administración pública a los valores y principios constitucionales arriba mencionados, y en especial, la sujeción al principio de legalidad, así como las garantías ofrecidas a los particulares, indicando siempre en cada uno de dichos artículos, la referencia específica a los términos organización y funcionamiento de la administración pública.

Por otra parte, la LOAP establece que la administración pública se organiza y actúa conforme al principio de legalidad --artículo 3, *eiusdem*-- y tiene como principal objetivo de su organización y funcionamiento, dar eficacia plena a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución y, en especial, garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos --artículo 4, *eiusdem*--.

Así las cosas, la asignación, distribución y ejercicio de las competencias --como ámbito válido de actuación-- por parte de los órganos y entes de la administración pública deberán sujetarse a la Cons-

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

titución, a las leyes y a los actos administrativos de carácter normativo, en garantía y protección de las libertades públicas que consagra el régimen democrático a los particulares.

B. Objeto de la Ley Orgánica de la Administración Pública

La LOAP tiene por objeto establecer el régimen jurídico que rige las relaciones entre la administración pública y los administrados, así como entre cada uno de los entes y órganos integrantes de aquella, teniendo además un carácter de aplicación supletoria a los órganos del poder público cuando éstos se desempeñan en el ejercicio de la función administrativa. También es de observancia obligatoria por la administración pública de los estados, los municipios y los distritos metropolitanos, en aquellos supuestos en los cuales así lo indique expresamente dicha ley (artículos 3, 6 y 2, *eiusdem*, respectivamente).

En razón de lo anterior, podríamos afirmar que la LOAP, al determinar el régimen jurídico sobre la organización y funcionamiento de la administración pública, obliga a su observancia en dos ámbitos de importancia fundamental en la actuación de la administración pública: por un lado, el referido al ejercicio de la potestad organizatoria; y por el otro, el concerniente a los principios y mecanismos que debe observar la administración pública durante el ejercicio de la actividad administrativa.

Así, tenemos que la potestad organizatoria encuentra en la LOAP límites para su ejercicio, tales como los requisitos formales y materiales para la creación, modificación o extinción de los órganos desconcentrados y entes descentralizados funcio-

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

nalmente (servicios autónomos, institutos autónomos, empresas, asociaciones y fundaciones del Estado).

El ejercicio de la potestad organizatoria constituye una garantía para el administrado y un deber para la administración pública, en el sentido que a través de ella se racionaliza la actuación de esta mediante órganos y entes que han sido creados conforme a la legalidad, y sólo cuando su actuación es requerida en razón de la función específica que están llamados a cumplir. De igual modo, el funcionamiento de la administración pública conforme a las normas establecidas en la LOAP, es una garantía para el administrado y un deber para la Administración Pública en la medida que instrumentalizan y juridifican su funcionamiento.

En este último sentido, al determinar la LOAP la juridificación de la organización y funcionamiento de la administración pública, origina que las normas en ella contenidas si bien son normas creadas, inicialmente para regir en el ámbito interno de la administración pública, produzcan en razón de esa aplicación interna un efecto en el administrado, constituyendo tal primer grado de aplicación una garantía a favor de éste, la cual le informa sobre la posibilidad de contar con una administración pública garante de los principios constitucionales. Es por ello que la regulación tanto constitucional como legal impide en la actualidad mantener la tesis tradicional que negaba el carácter jurídico pleno a las normas sobre la organización administrativa, tesis que ya Santi Romano rechazaba.

OSÉ ARAUJO-JUÁREZ

C. Interrelación de la LOAP con otras leyes

La LOAP, como norma que informa y rige la organización y funcionamiento de la administración pública incide fundamentalmente en tres aspectos: *i)* la actuación procedimental de la administración; *ii)* el ejercicio de la potestad organizatoria por parte de sus titulares; y, *iii)* y el régimen de la competencia, razones por las cuales es procedente su articulación en la aplicación de aquellos supuestos en los cuales leyes²¹, y otras más, regulen tales materias.

De igual modo será de obligatoria observancia en aquellos supuestos en los cuales leyes especiales así lo indique, por ejemplo, sería el caso de las leyes que crean institutos autónomos, o de los decretos de creación de empresas, fundaciones, asociaciones o sociedades del Estado. En estos últimos supuestos serán también aplicables las normas previstas en el Código Civil y el Código de Comercio.

VI. Conclusiones

La Constitución de 1999 introdujo un nuevo marco constitucional sobre la organización y funcionamiento de la administración pública. Ahora, si bien es un presupuesto en el proceso de modernización del Estado el dictado de las reformas legislativas, también es indispensable una dinámica partici-

²¹ Véanse, entre otras: Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, la Ley Orgánica del Poder Público Municipal, la Ley del Estatuto de la Función Pública, Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, Ley de la Administración Financiera del Sector Público, Ley Especial que crea el Distrito Metropolitano de Caracas, Decreto sobre la Organización y Funcionamiento de la Administración Pública Central, etc.,

LA CONSTITUCIONALIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN...

pativa de toda la sociedad a que la administración pública debe servir.

Así, la modernización de la administración pública constituye una extraordinaria oportunidad para avanzar en la reelaboración de las categorías y técnicas jurídicas del derecho administrativo. En particular, en virtud de los principios constitucionales sobre el funcionamiento de la administración pública, esto es, los de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, con sometimiento pleno a la ley y al derecho, se impone una nueva concepción de la actividad administrativa del Estado, que debe perseguir la economía en el gasto y la eficiencia funcional.

Tales fines obligan a que la nueva concepción organizacional y funcional de la administración pública se encuentre estrechamente vinculada con principios y mecanismos referidos al control del gasto, así como a la racionalización de la relación entre el cumplimiento de los objetivos y metas de la actividad de la administración pública y la utilización de sus recursos presupuestarios, materiales y humanos.

En definitiva, la reorganización general de la administración pública que requiere su adaptación a la nueva Constitución, conlleva a la imperiosa obligación --todavía injustificadamente postergada-- de diseñar, establecer y regular procesos de seguimiento, evaluación y control de la gestión institucional y de seguimiento y evaluación de las políticas públicas y sus resultados.