

# EL CARÁCTER SERVICIAL DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA: EL ARTÍCULO 141 DE LA CONSTITUCIÓN\*

**Carlos García Soto**

*Profesor de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela.  
Secretario General de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo*

**Resumen:** *Se explica cuál es el significado del carácter servicial de la Administración Pública reconocido por el artículo 141 de la Constitución de Venezuela, sobre la base de su antecedente en el artículo 103 de la Constitución de España.*

**Palabras clave:** *Significado. Carácter servicial de la Administración Pública. Constitución de Venezuela. Antecedente. Constitución de España.*

**Summary:** *The author explains the meaning of the helpful nature of public administration recognized in article 141 of the Constitution of Venezuela, on the basis of the preceding article 103 of the Constitution of Spain.*

**Key words:** *Meaning. Helpful nature of public administration. Constitution of Venezuela. Constitution of Spain.*

Recibido: 28 de junio de 2017    Aceptado: 11 de julio de 2017

---

1 Este trabajo es una versión que desarrolla la publicada originalmente en *Derecho y Sociedad. Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Monteávila*, N° 10, octubre, 2011. Es preciso advertir que si bien este trabajo trata de identificar las consecuencias que se derivan del carácter servicial de la Administración Pública que se reconoce en el artículo 141 de la Constitución de Venezuela, no es suficiente que una norma de la Constitución reconozca ese carácter servicial de la Administración

## SUMARIO

### Introducción

- I. La fórmula del artículo 103.1 de la Constitución de España
- II. La fórmula del artículo 141 de la Constitución de 1999
- III. La recepción legal del principio

## INTRODUCCIÓN

La Sección Segunda del Capítulo I (“De las disposiciones fundamentales”) del Título IV (“Del Poder Público”) de la Constitución de 1999 tiene el significativo rótulo “De la Administración Pública”<sup>2</sup>. Expresa referencia a esta institución, que sólo incidentalmente se mencionaba en la Constitución de 1961<sup>3</sup>. Tal Sección Segunda contiene los artículos 141, 142 y 143, de los cuales el 141 constituye la norma jurídica fundamental sobre el carácter y los principios de la Administración Pública

---

para que ésta en efecto lo sea. Por el contrario, una determinada Administración, aun debiendo actuar según ese carácter por así exigirlo la propia Constitución, puede ser, por el contrario, un instrumento para la concentración del poder y, en consecuencia, para la violación de los derechos de los ciudadanos, tal como ocurre en Venezuela, precisamente, desde 1999. Entre otros muchos estudios, véase, por ejemplo, Allan R. Brewer-Carías, “Del Derecho Administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático del Derecho, al Derecho Administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario. La mutación en el caso de Venezuela”, en *Revista de Derecho Público*, N° 142, abril-junio, 2015.

- 2 Sobre el origen de esa norma en esa Sección segunda del Capítulo I del Título IV en la Constitución, véase lo que señala con carácter testimonial Allan R. Brewer-Carías, “Prologo”, en José Ignacio Hernández G., *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 14-18.
- 3 Véase Hildegard Rondón de Sansó, “*Ad imis fundamentis*”. *Análisis de la Constitución venezolana de 1999 (Parte orgánica y sistemas)*, Editorial Ex Libris, Caracas, 2006, pp. 117-118. En referencia a la Constitución de 1961 Allan R. Brewer-Carías destacaría, en todo caso, cómo el establecimiento de “diversas normas sobre el funcionamiento de la Administración Pública”, constituye un “reflejo del proceso de constitucionalización del derecho administrativo” (*Instituciones Políticas y Constitucionales. El régimen histórico-constitucional del Estado*, tomo I, Editorial Jurídica Venezolana-Universidad Católica del Táchira, Caracas-San Cristóbal, 1996, p. 427).

en el ordenamiento jurídico venezolano. Con todo, el artículo 141 de la Constitución no definirá qué deba entenderse por Administración Pública.

La fórmula del artículo 141 puede dividirse en tres partes: en primer lugar, señala expresamente que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos; en segundo lugar, advierte que la Administración Pública se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, y, en tercer lugar, somete plenamente la actividad de la Administración Pública a la Ley y el Derecho.

Nuestra intención con este trabajo es referirnos al primero de los aspectos señalados: el carácter servicial de la Administración Pública<sup>1</sup>. Carácter servicial que se establece a favor de los ciudadanos, y que preside toda la actividad administrativa, como luego se verá.

La influencia del artículo 103.1 de la Constitución de España es notable en la fórmula del artículo 141 de la Constitución de Venezuela de 1999<sup>2</sup>, si bien con una diferenciación: en

- 1 Sobre los orígenes dogmáticos del carácter servicial de la Administración Pública, véase Alejandro Nieto, "La vocación del Derecho Administrativo de nuestro tiempo", en *Revista de Administración Pública*, N° 76, enero-abril, 1975, pp. 19-21; Alejandro Nieto, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", en Sebastián Martín-Retortillo Baquer (Coordinador), *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al profesor García de Enterría. La Corona. Las Cortes Generales. Del Gobierno y de la Administración Pública*, tomo III, Civitas, Madrid, 1991, pp. 2.185-2.225 y José Luis Villar Palasí, *Curso de Derecho Administrativo. Introducción. Teoría de las normas y grupos normativos*, tomo I, Universidad de Madrid, Madrid, 1972, pp. 61-67.
- 2 Véase José Araujo-Juárez, "Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional", en *Revista de Derecho Público*, N° 112 (estudios sobre la reforma constitucional), octubre-diciembre 2007, pp. 170-171; Allan R. Brewer-Carías, "La Constitución española de 1978 y la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999: algunas influencias y otras coincidencias", en Francisco Fernández Segado (Coordinador), *La Constitución de 1978 y el Constitucio-*

la fórmula acogida por la Constitución de España se señalará que la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales, mientras que el artículo 141 de la Constitución de 1999 refiere el carácter servicial de la Administración a los ciudadanos.

Para el Derecho Administrativo, no será necesario insistir en ello, el artículo 141 de la Constitución resulta verdaderamente capital, desde que, en apretada síntesis, establece los principios constitucionales que deben gobernar la actividad administrativa<sup>3</sup>. En nuestra opinión, tales principios deben ser criterios de estricta observancia en la actividad administrativa y la legislación y jurisprudencia que incidan, directa o indirectamente, sobre el Derecho Administrativo. A resaltar tal necesidad intentará este trabajo, específicamente en cuanto al carácter servicial de la Administración.

---

*nalismo Iberoamericano*, Ministerio de la Presidencia-Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2003, p. 784 y José Ignacio Hernández G., "La administración paralela como instrumento del Poder Público", en *Revista de Derecho Público*, N° 112 (estudios sobre la reforma constitucional), cit., p. 175.

3 Como advierte Allan R. Brewer-Carías, al referir el artículo 141 de la Constitución de 1999, "cuyo texto formal, sin duda, está imbuido del postulado esencial de nuestra disciplina que deriva del necesario equilibrio que debe existir en las relaciones jurídicas que se establecen entre Administración y administrados, entre los poderes y prerrogativas de Administración y los derechos y garantías de los ciudadanos" ("Del Derecho Administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático del Derecho, al Derecho Administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario. La mutación en el caso de Venezuela", cit., p. 7). Aspecto resaltado también por José Ignacio Hernández G., para advertir que la "noción *vicarial* de la Administración, reconocida en el artículo 141 del Texto de 1999, que es, a no dudarlo, una de las más importantes normas constitucionales que sientan los pivotes del Derecho Administrativo" ("La participación de los administrados en la actividad y funciones administrativas", en *II Jornadas sobre Derecho Administrativo. Las formas de la actividad administrativa*, Funeda, Caracas, 2005, p. 190).

## I. LA FÓRMULA DEL ARTÍCULO 103.1 DE LA CONSTITUCIÓN DE ESPAÑA

La fórmula del artículo 103.1 de la Constitución de España recoge expresamente el carácter servicial de la Administración Pública, vinculándolo con una noción de notable tradición para el Derecho Administrativo, como lo será la del interés general. Señala esa norma que

“la Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

Alejandro Nieto resaltaré cómo esa fórmula vincula a la Administración Pública con el interés general, para decir que

“el sorprendente paralelismo que media entre las posturas jurídico-administrativas del siglo XIX (...) y la dicción del artículo 103.1 sugiere de inmediato la idea de que la Constitución «ha vuelto a las fuentes» para identificar la Administración Pública con los intereses generales. Pero por otro lado también puede entenderse que la Constitución se ha limitado aquí a positivizar un principio que resulta completamente obvio en el pensamiento europeo del siglo XX. Hoy nadie se atrevería a afirmar lo contrario o a introducir la más mínima salvedad en esta proposición. El artículo 103.1 expresaría así el «modelo ideal» de una Administración democrática, que otras Constituciones no han considerado necesario incorporar a su texto en razón cabalmente a su obviedad”<sup>4</sup>.

---

4 “La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, cit., p. 2.255. Resaltar cómo, al plantearse la justificación y límites de la actividad administrativa, Luis Jornada de Pozas ya había señalado como premisa que a partir de la consideración del hombre, era necesario concluir que “en cuanto a los fines, el Estado y la Administración son para él y no al contrario” (“El problema de los fines de la actividad administrativa”, en *Revista de Administración Pública*, N° 4, enero-abril, 1951, p. 25).

Se entiende, así, que la actividad de la Administración Pública debe orientarse al servicio del interés general, lo que supone que tal actividad tenga como fin realizar ese servicio<sup>5</sup>.

Notar pues, cómo el artículo 103.1 de la Constitución de España señala un expreso carácter servicial a la Administración Pública, carácter servicial que Lorenzo Martín-Retortillo Baquer ha identificado con un carácter medial, como instrumento para lograr determinados fines:

“Otro de los pilares que puede jugar aquí un enorme papel es el del carácter medial de la Administración Pública, la idea, tan cierta, que no obstante precisa ser recordada con insistencia, de que la Administración no debe ser considerada nunca como un fin en sí misma. Ni la Administración, ni, por supuesto, el grupo de funcionarios que la sirven de soporte –ni, por lo mismo, cualquiera de los posibles núcleos organizados–”<sup>6</sup>.

---

5 Véase Sebastián Martín-Retortillo Baquer, *Instituciones de Derecho Administrativo*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, p. 89. Véase igualmente Luciano Parejo Alfonso, “La eficacia, principio de la actuación de la Administración”, en *Eficacia y Administración. Tres estudios*, Instituto Nacional de Administración Pública-Boletín Oficial del Estado, Madrid, 1995, pp. 125-127; Nelson Rodríguez García, “El sistema contencioso-administrativo venezolano”, en *Revista de Derecho Público*, N° 13, enero-marzo, 1983, p. 33; Miguel Sánchez Morón, “Artículo 103”, en María Emilia Casas Baamonde y Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (Directores) y Mercedes Pérez Manzano e Ignacio Borrajo Iniesta (Coordinadores), *Comentarios a la Constitución española. XXX Aniversario*, Fundación Wolters Kluwer. España, Madrid, 2008, pp. 1.682-1.683 y Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, Tomo I, Iustel, 2009, Madrid, p. 82.

6 “La participación en la Administración Pública. Principios y límites”, en Méritos o Botín y otros retos jurídicos de la democracia, Aranzadi Editorial, Elcano (Navarra), 2000, pp. 227-228. Juan Alfonso Santamaría Pastor va a derivar dos ideas de la fórmula del artículo 103.1 de la Constitución de España: la Administración debe actuar con “objetividad” y los funcionarios deben actuar “imparcialmente”. La objetividad de la Administración, a su vez, se va a desdoblar en dos ideas: la actividad de la Administración debe ser fiel a los fines que le asigna el ordenamiento y, por otra parte, las decisiones que tome la Administración deben ponderar todos los inte-

El antecedente directo de la norma se encuentra en el artículo 40.1 de la Ley Orgánica del Estado, que señalará que “la Administración, constituida por órganos jerárquicamente ordenados, asume el cumplimiento de los fines del Estado en orden a la pronta y eficaz satisfacción del interés general”. Sin embargo, su formulación en el artículo 103.1 de la Constitución de España tendría los orígenes que se verán de seguidas.

El artículo 101.1 del Anteproyecto de lo que luego sería la Constitución de España de 1978 no traía consigo la fórmula en estudio. Su redacción era la siguiente:

“1. La Administración Pública se ordena de acuerdo con los principios de descentralización y desconcentración y actúa coordinadamente para el cumplimiento de sus funciones en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia”.

La enmienda N° 633 al Anteproyecto de Constitución del Grupo Parlamentario Vasco propondría la siguiente redacción:

“La Administración Pública se ordenará de acuerdo con los principios de descentralización y desconcentración, eficacia y objetividad, sirve a los fines colectivos sometida a la ley y al Derecho, y actúa coordinadamente, para el cumplimiento de sus funciones, en los respectivos ámbitos territoriales de su competencia”.

La enmienda sería justificada en los términos siguientes:

“La enmienda tiende a completar el texto, que es excesivamente programático, tanto en conformar como un mandato la ordenación de los principios rectores de la Administración Pública cuanto que en la exigencia de eficacia y objetividad de aquéllos”.

---

reses en juego (Principios de Derecho Administrativo General, cit., pp. 82-83).

En la Comisión Constitucional del Senado el señor Joaquín Hurtado Simón, en nombre de la UCD, presentaría una enmienda “in voce”, “exclusivamente para sustituir la palabra «colectivos» por «generales”<sup>7</sup>. La enmienda sería aprobada.

Con todo, a nuestra manera de ver, la enmienda propuesta por el señor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer en la misma Comisión Constitucional del Senado, refleja muy bien el principio al cual se quería dar rango constitucional:

“La Administración, como organización de servicio a la comunidad y a los ciudadanos que la integran, lleva a ejecución la ley y presta y asegura los servicios públicos exigidos para el cumplimiento de los fines de esta Constitución que las leyes imponen bajo los principios de diligencia, eficacia y sometimiento pleno a la ley y al Derecho”.

La enmienda sería presentada bajo la siguiente justificación:

“No entraré en detalles sobre cuál es el alcance de cada uno de estos principios, pero sí diré que las notas más destacadas que caracterizan hoy día a la Administración Pública son el principio de legalidad rigurosamente entendido, el principio de la Administración prestadora de servicios, el principio de sometimiento pleno a la ley, pero también hay que considerar que la Administración es un ente instrumental que está al servicio de la comunidad y de los ciudadanos, lo mismo que el planteamiento de sometimiento a la norma es llevar a ejecución la ley. Esta alusión a la diligencia, esta alusión a la imparcialidad, hacen que entendamos que la fórmula propuesta es una fórmula pensada, equilibrada, en la que nada sobra, pero que mantiene un cierto equilibrio con la idea esencial de que la Administración Pública es un ente al servicio de los ciudadanos. Nada más”<sup>8</sup>.

7 Boletín Oficial de las Cortes, N° 50, de 6 de septiembre de 1978, p. 2.356.

8 Boletín Oficial de las Cortes, N° 50, de 6 de septiembre de 1978, p. 2.352.



Paradójicamente, si bien no aprobada esa enmienda, la propuesta de Lorenzo Martín-Retortillo Baquer sería la idea a la cual atendió el artículo 141 de la Constitución de 1999 en Venezuela, con mucha mayor fortuna, en nuestra opinión, tal y como inmediatamente se verá.

## II. LA FÓRMULA DEL ARTÍCULO 141 DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999

### 1. Notas para su interpretación

La Exposición de Motivos de la Constitución de 1999 señala con toda rotundidad que

“por definición, la función ejercida por la Administración Pública está sujeta al servicio público o interés general, por ende debe estar al servicio de la ciudadanía sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones”.

La fórmula acogida por el artículo 141 de la Constitución aludirá a esta idea, al reconocer que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos. La norma señala el carácter servicial en referencia directa a los ciudadanos, carácter servicial que la Exposición de Motivos contempla como una consecuencia de la sujeción de la Administración Pública al servicio público o interés general<sup>9</sup>.

Por ello, puede señalarse que tanto la fórmula del artículo 103.1 de la Constitución de España de 1978, como el artículo 141 de la Constitución de Venezuela de 1999 aluden exactamente a la misma idea: la Administración, en toda su actividad, debe

---

9 Véase Allan R. Brewer-Carías, “Los condicionantes políticos de la Administración Pública en la Venezuela contemporánea”, en *XIV Jornadas de Derecho Público 2015. Impacto de los Decretos-Leyes: balance y perspectiva*, Universidad Monteávila, Caracas, 2015, pp. 11-12.

servir al interés general, que se concreta, realmente, en el servicio a los ciudadanos, destinatarios de toda actividad estatal.

Ha sido pacífico reconocer que la fórmula del artículo 141 de la Constitución constituye un principio, en concreto, de tipo constitucional<sup>10</sup>. Principio que, como quedará señalado más adelante, en nuestra opinión debe informar la actividad administrativa y la legislación y jurisprudencia que incidan directa o indirectamente en el Derecho Administrativo.

A nuestra manera de ver, cabe aquí considerar, a los solos efectos de este trabajo, como equivalentes términos que, a no dudarlo, tienen un marcado significado ambiguo: el carácter al que aludimos como propio de la Administración es el servicial, subordinado o vicarial. Términos distintos, pero que a los efectos de lo expuesto pueden ser considerados como equivalentes, con los matices de rigor.

A contracorriente de la usual interpretación sobre el carácter servicial de la Administración, Hildegard Rondón de Sansó refiere ese carácter servicial de la Administración de modo inmediato al Poder, y de modo mediato a los ciudadanos, a partir de su consideración de la Administración Pública como

---

10 Véase José Araujo Juárez, *Derecho Administrativo Constitucional*, Cidep-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2017, pp. 160-162; Allan R. Brewer-Carías, *Derecho Administrativo. Principios del Derecho Público, Administración Pública y Derecho Administrativo, Personalidad jurídica en el Derecho Administrativo*, tomo I, Universidad Externado de Colombia-Universidad Central de Venezuela, Bogotá-Caracas, 2005, p. 200; Gustavo Briceño Vivas, "Principios generales que rigen el comportamiento de la Administración, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública", en Fernando Parra Aranguren (Editor), *Temas de Derecho Administrativo. Libro Homenaje a Gonzalo Pérez Luciani*, volumen I, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2002, p. 358; José Ignacio Hernández G., "El objeto del procedimiento administrativo y la vis expansiva del Derecho Administrativo venezolano", en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público 1980-2005*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 723 e Hildegard Rondón de Sansó, "Ad imis fundamentis". *Análisis de la Constitución venezolana de 1999 (Parte orgánica y sistemas)*, cit., p. 119.

“una figura subjetiva que no se identifica con ninguno de los Poderes del Estado, constituyendo el **instrumento** o **aparato** a través del cual, los mismos realizan las funciones de atención de las necesidades públicas en forma inmediata y directa”.

Conforme a ese planteamiento, concluirá que la fórmula del artículo 141 de la Constitución

“nos parece completamente equivocada por cuanto la Administración Pública, está **indirectamente** al servicio de los administrados, ya que la relación directa de éstos es con el Poder Ejecutivo o con el núcleo organizativo del cual ella forma parte. En efecto, como señaláramos, la Administración Pública es el aparato del Poder que ejerce la función administrativa, por lo cual su destino y objeto inmediato son el servicio de tal Poder y, sólo en forma mediata, el de los administrados”<sup>11</sup>.

Conforme a esa interpretación, de marcado enfoque autoritario, se atribuye a la Administración un carácter servicial mediato, que no inmediato, de la Administración Pública a los ciudadanos, puesto que se asume a ésta como una figura al servicio del Poder Ejecutivo o del núcleo organizativo del que forme parte, interpretación que resulta abiertamente inconstitucional.

En efecto, la fórmula del artículo 141 supone que el carácter servicial debe ser referido, tanto en el plano dogmático, como en el de la actividad administrativa, de modo inmediato,

---

11 “*Ad imis fundamentis*”. *Análisis de la Constitución venezolana de 1999 (Parte orgánica y sistemas)*, cit., pp. 116 y 119. Su posición sería luego reiterada en “El concepto de Derecho Administrativo en Venezuela y las Administraciones Públicas”, en *100 años de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, tomo I, Universidad Central de Venezuela-Universidad Monteávila-Funeda, Caracas, pp. 353-354.

directo, a los ciudadanos. Dos razones nos llevan a tal conclusión.

En primer lugar, la literalidad del precepto, que se limita a reconocer una realidad que se entiende ya dada: la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos. La fórmula no se construye, propiamente, como un fin al cual debe tender la actividad de la Administración Pública, sino como un carácter esencial a ella, que, sin embargo, como luego se verá, debe gobernar esa actividad. La fórmula del artículo 141 de la Constitución es de una rotundidad bastante expresiva, puesto que la intención de la norma es, simplemente, reconocer una realidad que se considera ya dada: el carácter servicial de la Administración Pública se entiende como una nota que caracteriza la actividad de la Administración Pública, lo que alude a que tal carácter servicial es esencial a la Administración Pública, y que esa norma se restringe a reconocer tal carácter para todo el ordenamiento, sabido el rango normativo supremo de toda norma constitucional<sup>12</sup>.

En segundo lugar, la Administración Pública no es concebida en nuestro ordenamiento constitucional con un carácter servicial al Poder Ejecutivo o a otro núcleo organizativo. Conforme al artículo 137 de la Constitución, nuestro ordenamiento constitucional reconoce un único Poder Público, que puede ser entendido a nuestros efectos “como la potestad constitucional que habilita a las personas estatales para actuar como sujetos de derecho y que les permite imponer el interés público sobre el interés particular”<sup>13</sup>. Pues bien, desde una perspectiva orgánica, los órganos y entes de la Administración Pública actúan

---

12 Cfr. José Ignacio Hernández G., “La participación de los administrados en la actividad y funciones administrativas”, cit., p. 190. Véase igualmente en *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, cit., p. 126.

13 Allan R. Brewer-Carías, “La Administración Pública”, en *El Derecho Administrativo en los umbrales del siglo XXI. Libro homenaje al Manual de Derecho Administrativo de Eloy Lares Martínez*, Universidad Monteávila-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2006, p. 53. Véase, en el mismo sentido, José

como órganos de personas jurídicas estatales territoriales (los órganos a los que se refiere el artículo 15 de la Ley Orgánica de Administración Pública<sup>14</sup>) o como personas jurídicas estatales no territoriales (los entes a los que también se refiere el artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública) que ejercen ese Poder Público<sup>15</sup>.

Con todo, tal Poder Público, según el artículo 136 de la Constitución, “se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”, Poder Público Nacional que, a su vez, “se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”<sup>16</sup>. Es en atención a esta división constitucional del Poder Público que se entiende, en términos generales, la identificación, desde una perspectiva orgánica, de la Administración Pública con el Poder Ejecutivo<sup>17</sup>. De ese sistema, en todo caso, no cabe concluir una supuesta situación de servicio de la Administración ante el Poder Ejecutivo.

La jurisprudencia, por su parte, acogería el principio del carácter servicial de la Administración Pública, señalando algunas notas para la interpretación del alcance del principio.

---

Araujo-Juárez, *Derecho Administrativo*. Parte General, Ediciones Paredes, Caracas, 2008, pp. 84-85.

14 Gaceta Oficial N° 6.147 extraordinario del 17 de noviembre de 2014.

15 El artículo 15 de la Ley Orgánica de la Administración Pública reconoce a las Misiones, que “son aquéllas creadas con la finalidad de satisfacer las necesidades fundamentales y urgentes de la población”. Sin embargo, la Ley Orgánica de la Administración Pública no regula tales Misiones, salvo en su artículo 132 en la cual se atribuye al Presidente de la República en Consejo de Ministros la potestad para su creación. Véase Allan R. Brewer-Carías, “El sentido de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública”, en *Revista de Derecho Público*, N° 112 (estudios sobre la reforma constitucional), cit., pp. 159-161.

16 La Sección Segunda sobre “De la Administración Pública”, se encuentra en el Capítulo I sobre “De las disposiciones generales”, del Título IV sobre “El Poder Público” de la Constitución.

17 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El concepto de Derecho Administrativo en Venezuela”, en *Revista de Administración Pública*, N° 100-102, volumen I, enero-diciembre, 1983, pp. 685-704 y Allan R. Brewer-Carías, “La Administración Pública”, cit., pp. 67-69.

Por ejemplo, la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia se ha referido al principio. Señalará en su sentencia N° 10 de 25 de febrero de 2000:

“Pues bien, en relación con este alegato del solicitante, cabe destacar que ciertamente el invocado artículo 62 constitucional confiere el derecho a los ciudadanos y ciudadanas a la participación en la formación, ejecución y control de la gestión pública, esto es, la función que le corresponde realizar a los órganos que integran la Administración Pública, tal como aparece definida en el artículo 141 de la Constitución, es decir, como complejo orgánico encargado de realizar la función pública (satisfacción y tutela de los intereses generales)”.

Y en su sentencia N° 5.082 de 15 de diciembre de 2005:

“Con fundamento en el referido artículo, se consagra constitucionalmente la existencia de una jurisdicción especializada para el enjuiciamiento de la Administración Pública, en virtud de la especialidad de su finalidad la cual se constata en la satisfacción del interés público, tal como lo dispone el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela”.

Por su parte, se señalará en la sentencia de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 16 de marzo de 2000 que el artículo 141 de la Constitución, haciendo expresa referencia al artículo 103.1 de la Constitución de España de 1978:

“debe ser interpretado como lo ha hecho en el derecho comparado el catedrático Jesús González Pérez, para quien interpretando la Constitución española, «La idea de servicio a los intereses generales debe presidir la actuación de cualquiera que realiza una función pública. Autoridad o funcionario, político o empleado, debe hacer siempre lo que sea mejor para los intereses públicos. La Administración Pública

–dice el art. 103.1 de la Constitución– sirve con objetividad los intereses generales. Lo que constituye un mandato para todos y cada uno de los que realizan una actividad administrativa. Consiguientemente, los programas de Ética Pública se elaboran sobre la idea de servicio, tratando de imbuir la idea de que el funcionario está al servicio de la colectividad. Y los conflictos –y las medidas para prevenirlos y darles solución adecuada– constituyen uno de los temas generales de los congresos sobre Ética pública”.

En la sentencia de la misma Corte Primera de lo Contencioso Administrativo de 30 de agosto de 2000 se advertiría que el artículo 141 de la Constitución constituye un “mandamiento” sobre la Administración Pública:

“Esta Corte considera, que la Administración, en el presente caso, pudo haber eliminado la cerca con fundamento a lo dispuesto en el artículo 141 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela que consagra un mandamiento dirigido a la Administración Pública de que actúe al servicio de los ciudadanos e inspirada en principios de honestidad, eficacia, participación, celeridad, eficiencia y transparencia”.

## **2. Ámbito de aplicación del principio: el carácter servicial de toda la actividad administrativa**

La fórmula del artículo 141 resulta aplicable a toda la actividad de la Administración Pública, “como nota esencial de su régimen jurídico”<sup>18</sup>, bien sea la actividad sometida al Derecho Privado o la sometida al Derecho Administrativo, según la clasificación al uso. Sin embargo, haciendo abstracción del régimen jurídico aplicable a esa actividad, o la forma jurídica –de Derecho Privado o de Derecho Público– que se utilice para

---

18 José Araujo Juárez, *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*, cit., p. 59. Véase, en el mismo sentido, *Derecho Administrativo*. Parte General, cit., pp. 144-145.

realizar tal actividad, toda la actividad de la Administración Pública se encuentra sujeta al carácter servicial de la Administración Pública<sup>19</sup>. En nuestra opinión, no otra conclusión podría derivarse de la fórmula del artículo 141 de la Constitución, que no realiza distinciones de ningún tipo al señalar tal carácter servicial de la Administración Pública<sup>20</sup>. Incluso, recordar cómo fue señalado que la fórmula del artículo 141 se limita a reconocer una realidad que da por supuesta: la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos.

Cabe hacer otra precisión: cuando el artículo 141 de la Constitución señala que la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos, tal fórmula no sólo tiene en cuenta a los órganos de la Administración Pública que se encuentran en la estructura del Poder Ejecutivo, sino que se aplica igualmente a aquella actividad administrativa que realizan órganos del Poder Público que habitualmente realizan funciones estatales

---

19 Véase José Ignacio Hernández G., "El objeto del procedimiento administrativo y la vis expansiva del Derecho Administrativo venezolano", cit., p. 724. Véase la referencia con respecto al ordenamiento jurídico español en Alejandro Nieto, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", cit., pp. 2.225-2.226.

20 Ese carácter servicial, por tanto, se va a extender incluso a lo que convencionalmente pueda calificarse como "actividad administrativa sujeta al Derecho Privado". Un sector de la doctrina ha calificado este fenómeno como el "Derecho Administrativo privado", entendiéndose por tal "la sujeción a los derechos fundamentales y los principios generales del Derecho administrativo respecto de la actividad en régimen jurídico-privado de los entes que crea la Administración para el cumplimiento de funciones administrativas" (Santiago González-Varas Ibáñez, *El Derecho Administrativo privado*, Editorial Montecorvo, Madrid, 1996, p. 103): "el derecho administrativo, y por supuesto, el constitucional, es el derecho normal y específico de las mismas, de manera que incluso algunas actividades públicas sólo están sometidas al derecho público; sin embargo, lo contrario nunca se puede dar, es decir, no puede haber actividad de las Administraciones Públicas que estén sometidas exclusivamente al derecho privado, es decir, no hay actividad administrativa de derecho privado". En el mismo sentido Allan R. Brewer-Carías, "La interaplicación del Derecho Público y del Derecho Privado a la Administración Pública y el proceso de huida y recuperación del Derecho Administrativo", en *II Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Funeda, Caracas, 1996, pp. 55 y siguientes).



distintas a la función administrativa. Así, cuando en el artículo 141 de la Constitución se hace referencia a la Administración Pública, ésta debe ser entendida no sólo en un sentido orgánico, sino funcional, referido a la actividad administrativa que pueden realizar otros órganos del Estado<sup>21</sup>.

### **3. La posición del Reglamento como manifestación del carácter servicial de la Administración**

Una manifestación, en el plano de las fuentes del Derecho Administrativo, especialmente significativa de este carácter servicial de la Administración Pública es la posición del Reglamento. Sabido es cómo el Reglamento se encuentra subordinado a la Ley, que no puede contradecir. El Reglamento, en tanto norma jurídica dictada por la Administración Pública, es una norma que se entiende subordinada a la Ley, porque se considera que la Ley es el producto normativo del soberano, de los ciudadanos, cuya voluntad se expresa a través de las Leyes que dicta el Poder Legislativo, y que corresponde a la Administración Pública ejecutar<sup>22</sup>. Concluirá por ello Eduardo García de Enterría, en un plano general, que

---

21 Como advierte José Ignacio Hernández G., al referirse a la norma del artículo 141 de la Constitución de 1999: "el concepto funcional de Administración estará reflejado en cierta manera en el artículo 141 constitucional, con una particularidad notable: el concepto allí definido de Administración es insular y global. Insular, pues el concepto allí definido de Administración no se remite a su ubicación dentro de determinado órgano del Poder Público: por el contrario, la Administración queda caracterizada como una institución constitucionalmente garantizada, al *margen* (aislada, en cierto modo, como una isla) de la división horizontal y vertical de Poderes. Es además, global, pues no cabe escindir, de cara al artículo 141, la noción orgánica de la noción funcional, en el sentido que toda la actividad de la Administración siempre deberá coincidir con la noción funcional allí recogida, lo que supone la plena equiparación entre actividad administrativa y función administrativa" (*Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, cit., pp. 89-90 y 125).

22 Véase Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de Derecho Administrativo General*, cit., pp. 106-107.

“el Reglamento no es en modo alguno la comunidad, sino un ente servicial y secundario de la misma o, si se prefiere, una organización instrumental de gestión, carente de soberanía, más bien obligada a justificarse a cada momento por el respeto a los límites y atribuciones legales que pautan su actuación y por la persecución del fin servicial al que se debe”<sup>23</sup>.

Como se comprenderá, ello se inscribe en la perspectiva más amplia del carácter subordinado que se entiende de la Administración Pública frente a la legislación, especialmente estudiada desde la perspectiva del principio de legalidad, según el cual la Administración Pública sólo puede actuar si ha sido habilitada para ello por la Ley (artículos 137 de la Constitución y 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública). A ello se referirá Sebastián Martín-Retortillo Baquer, para señalar que

“si la Administración es ejecución, aun constituyendo en la división seccional que del Estado se hace un orden autónomo que implica unos poderes propios y una competencia general que se ejercita en virtud de la propia Constitución y al margen de toda delegación legislativa, es innegable que aparece lógicamente como subordinada. Subordinada precisamente a ese orden superior que ella ejecuta y que está

---

23 *Legislación delegada, potestad reglamentaria y control judicial*, Thomson-Civitas, Madrid, 2006, p. 36. A la misma idea alude el autor en otro lugar: “La Administración Pública se encuentra totalmente organizada y los funcionarios son simples agentes de esta organización. La Administración Pública no es representante de la comunidad, sino una organización puesta a su servicio, lo cual es en esencia distinto. Sus actos no valen por eso como propios de la comunidad –que es lo característico de la Ley, lo que presta a ésta su superioridad y su irresistibilidad–, sino como propios de una organización dependiente, necesitada de justificarse en cada caso en el servicio de la comunidad a la que está ordenada” (Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, tomo I, Thomson-Civitas, Madrid, 2004, pp. 34-35). Véase igualmente Eloy Lares Martínez, *Manual de Derecho Administrativo*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, p. 88.

constituido por la Legislación. En esta sencilla consideración podemos encontrar in nuce una formulación primaria, escueta, del principio de legalidad, que en este caso debe entenderse no sólo como exigencia de que la Administración debe siempre ajustarse a la ley, sino también en cuanto requiere una ley previa, precisamente aquella que ella ejecuta. Esto es, la función administrativa debe fijarse ut et nunc, desde la perspectiva que la ejecución de una ley anterior, en cierto sentido autorizante, facilita<sup>24</sup>.

Por lo demás, a no otra conclusión cabe llegar a partir de la fórmula de los artículos 141 de la Constitución y 4 de la Ley Orgánica de Administración Pública, que someten plenamente a la Administración Pública a la Ley y el Derecho, según previera también el artículo 103.1 de la Constitución de España. Corolario de ese sometimiento pleno a la Ley y el Derecho, resulta la objetividad como principio de la actividad de la Administración Pública<sup>25</sup>, según el artículo 10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública: la voluntad de la Administración Pública está sujeta a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico, sujeción que, con todo, resultará de diversos grados, según la potestad ejercida sea mayormente reglada o discrecional.

#### **4. El ejercicio de las potestades administrativas en interés ajeno: el interés general**

Una de las consecuencias centrales que se deriva del carácter servicial de la Administración Pública es que el ejercicio

---

24 "Presupuestos constitucionales de la función administrativa en el Derecho positivo español", en *Revista de Administración Pública*, N° 26, mayo-agosto, 1958, p. 35.

25 Véase Luis Morell Ocaña, "El principio de objetividad en la actuación de la Administración Pública", en Lorenzo Martín-Retortillo Baquer (Coordinador), *La protección jurídica del ciudadano (Procedimiento administrativo y garantía jurisdiccional)*. Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez, tomo I (I. Consideraciones generales. II. El procedimiento administrativo), Civitas, Madrid, 1993, pp. 147-150.

de las potestades administrativas se realiza, siempre, en interés ajeno: el interés general constituye el fin de toda potestad administrativa, fin que le otorga a ésta un carácter esencialmente heterónomo. Aserto tradicional en el estudio de la actividad administrativa, resulta particularmente importante al estudiar el carácter servicial de la Administración Pública.

Ahora bien, más allá de la perspectiva según la cual la Administración Pública se encuentra al servicio de los ciudadanos, recordar que la Administración Pública también se encuentra sujeta, que no subordinada, al Poder Político. Como ha señalado Allan R. Brewer-Carías, existe “una dependencia de la Administración frente a la instancia política; o en otros términos, que no existe una independencia administrativa frente a la instancia política, en el sentido de que la Administración no debe tener una filosofía propia, sino que debe estar regida por la misma filosofía política que tiene el poder político que opera en una determinada sociedad”<sup>26</sup>, si bien la Administración Pública cuenta con la autonomía técnica suficiente y con sus propias reglas internas de jerarquía para tomar las decisiones que mejor se correspondan con sus fines, y conforme a los principios democráticos y las garantías de los administrados.

Aceptada esa dependencia, sin embargo, advertiremos cómo una de las consecuencias que se derivarían del carácter servicial de la Administración Pública será la objetividad, que proscribire su sujeción a ideologías políticas.

Por ello, la regla aplicable sería la siguiente: la Administración Pública se encuentra sujeta al Poder Político, en tanto

---

26 *Fundamentos de la Administración Pública*, tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, p. 143. Véase más recientemente en Allan R. Brewer-Carías, “Los condicionantes políticos de la Administración Pública en la Venezuela contemporánea”, cit., pp. 11-12 y “Sobre el modelo político y Derecho Administrativo”, en *Revista de Derecho Público*, N° 30, Lima, enero-junio, 2015, p. 13. Véase, con carácter general, Segismundo Royo-Villanova, “La Administración y la Política”, en *Revista de Administración Pública*, N° 10, enero-abril, 1953.

“instancia política”, pero no a ideología política alguna. Su sujeción es objetiva, neutral, al Poder Político, pero no puede ser subjetiva o parcial a favor de alguna ideología política, aún de aquella que se corresponda con la orientación política del Gobierno, entendiendo en este sentido al Gobierno a partir de una perspectiva neutral, que no parcial, relativa a un gobierno determinado<sup>27</sup>. A ello responde una consideración elemental: la Administración Pública no representa a los ciudadanos<sup>28</sup>,

---

27 Es bajo ese contexto, en el que, a nuestra manera de ver, han de entenderse las advertencias realizadas por Alejandro Nieto, quien señalará que la fórmula del artículo 103.1 de la Constitución de España “rechaza también que la Administración Pública esté al servicio, no ya de un Partido político (lo que parece obvio), sino al del Gobierno y aun del Estado. Porque si bien es verdad que «el Gobierno dirige la Administración civil y militar» (art. 97), esta dirección no significa que la Administración haya de servir al Gobierno: a quien sirve –el tenor del artículo 103 no ofrece lugar a dudas– es a los intereses generales. Con lo cual se hace emerger el problema de la posible discordancia entre estos intereses generales y la voluntad de un Gobierno parcial, indebidamente manejado por los Partidos políticos o por los grupos económicos y sociales” (“La Administración sirve con objetividad los intereses generales”, cit., p. 2.226). Aspecto este al que se había referido tempranamente la doctrina en España: señalaría Segismundo Royo-Villanova que “La Administración no puede desvincularse de la Política. Aunque se quiera concebir a la Administración como una función ejecutiva de la ley, ha habido que reconocer que para la Administración, a diferencia de la Justicia, la aplicación de la ley es sólo un medio, un límite de la función administrativa; su fin es la satisfacción directa e inmediata de las necesidades del Estado, como unidad en sí mismo, o del pueblo, esto es, satisfacer los intereses colectivos comprendidos entre los fines del Estado” (“La Administración y la Política”, cit., pp. 11-12). Véase igualmente José Ignacio Hernández G., *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, cit., pp. 84 y siguientes.

28 Sobre la “inadecuación del concepto de representación política para explicar la posición de los administradores”, véase Eduardo García de Enterría, *Democracia, jueces y control de la Administración*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2009, pp. 65-68, quien señalará: “la posición de los gobernantes no puede explicarse con la técnica de la representación política. Este concepto, tanto en la naturaleza de las cosas como en el texto mismo de la Constitución, está reservado a las Cámaras legislativas, cuyo producto típico, la Ley, es el único que en las organizaciones políticas puede presentarse como expresión de la voluntad general. Los gobernantes son, simplemente, gestores, subordinados a esa voluntad general formalizada, y su posición se expresa mucho más simplemente, en esa idea de Locke: están en una relación fiduciaria con el pueblo, por la cual éste, titular de

sino que, precisamente, les sirve, y es aquí donde radica su legitimidad<sup>29</sup>: “la Administración misma, en cuanto organización, no tiene carácter representativo de la sociedad, a la que simplemente sirve”<sup>30</sup>.

## 5. El carácter servicial de la Administración Pública como criterio para el control judicial de su actividad

Hemos señalado la necesidad de considerar que el carácter servicial de la Administración Pública es aplicable a la entera actividad de ésta. Pues bien, una consecuencia, en el plano procesal, de tal conclusión, será que tal carácter servicial deberá ser considerado como un criterio para el control judicial de la actividad de la Administración Pública. El artículo 141 de la Constitución, como sabemos, da por supuesta una realidad: la Administración Pública, en el ordenamiento jurídico venezolano, está al servicio de los ciudadanos.

Por ello, la actividad de la Administración Pública que no pueda ser reconducida, directa o indirectamente, al servicio de los ciudadanos, podrá ser objeto de control judicial a partir del artículo 141 de la Constitución, en tanto principio constitu-

---

la cosa pública, confía su gestión a las personas que él elige; pero el objeto de esa gestión sigue siendo propiedad del pueblo y sus fines no son otros que los intereses del propio pueblo” (p. 116). Véase igualmente Gustavo Briceño Vivas, “Principios generales que rigen el comportamiento de la Administración, de acuerdo con la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública”, cit. p. 358.

29 Lo advertirá José Araujo-Juárez, para quien “siendo que a la Administración Pública le incumbe cumplir las leyes y actuar los fines constitucionales, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho, debemos concluir que su legitimidad no reside en que sea representativa, sino en su carácter servicial (“*La Administración Pública está al servicio*”, dice el citado Artículo 141 de la Constitución), en su instrumentalidad al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, sin ningún tipo de distinciones, privilegios o discriminaciones”. (“*Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional*”, cit., p. 173).

30 Eduardo García de Enterría, *La Administración española. Estudios de ciencia administrativa*, Thomson-Civitas, Cizur Menor (Navarra), 2007, pp. 144-145.

cional<sup>31</sup>. A la misma consecuencia habrá que llegar a la luz de los artículos 259 de la Constitución y de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa. En realidad, sólo si tal carácter servicial puede ser un criterio de control judicial de la actividad de la Administración Pública, ese principio podrá tener un juego propio, ante su eventual desconocimiento por aquélla. Control judicial que, con todo, deberá atender a las diferencias cualitativas conocidas entre las potestades regladas y las potestades discrecionales, cuyo ejercicio, como es sabido, deberán siempre atender, directa o indirectamente, a un fin de interés general. Diferencias cualitativas que, definitivamente, serán susceptibles de mayor o menor control judicial.

## 6. Las consecuencias del principio

Atendiendo a lo expuesto, pueden resumirse de este modo las consecuencias que se derivan del carácter servicial de la Administración, según la fórmula del artículo 141 de la Constitución<sup>32</sup>:

---

31 Sobre tal consecuencia en el ordenamiento jurídico español, véase Alejandro Nieto, "La Administración sirve con objetividad los intereses generales", cit., pp. 2.293-2.253.

32 Las implicaciones del carácter servicial de la Administración en la actividad administrativa son múltiples, como se verá en el texto principal. Pero esas implicaciones también juegan en otro sentido: la Administración no sólo está al servicio de los ciudadanos, sino que su actuación está sujeta a todo el conjunto de normas y principios que conforman el ordenamiento jurídico. Como apunta José Ignacio Hernández G.: "el constituyente de 1999 se decantó por una especial noción de Administración, concebida como una institución que obra subordinada a todo el ordenamiento jurídico, a fin de servir con objetividad a los ciudadanos. Ese servicio sólo puede llevarse a cabo en el marco del valor superior del pluralismo político (*vigencia de la cláusula del Estado democrático*); con subordinación plena al ordenamiento jurídico, lo que exige consustancialmente la plenitud del control jurisdiccional (*vigencia de la cláusula del Estado de Derecho*). Visión vicarial orientada, en fin, a la promoción de condiciones mínimas de igualdad de oportunidades, como emplaza el artículo 21 constitucional (*vigencia de la cláusula del Estado social*)" (*Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, cit., p. 50).

En primer lugar, el ámbito de aplicación del principio se refiere a toda la actividad de la Administración Pública, es decir, no sólo a la Administración Pública cuando se identifique con un criterio orgánico (Poder Ejecutivo), sino también cuando la actividad administrativa se realice desde una perspectiva funcional, por otros órganos del Poder Público distintos al Poder Ejecutivo. Por lo demás, el principio aplicará, incluso, a aquella actividad administrativa en la cual el régimen jurídico aplicable sea preponderantemente el Derecho Privado, o en la que la Administración utilice formas propias del Derecho Privado.

En segundo lugar, el carácter servicial de la Administración Pública, en relación con la consecuencia anteriormente señalada, supone que no existe actividad “privada” de la Administración Pública: toda la actividad administrativa está destinada al servicio de los ciudadanos.

En tercer lugar, el carácter servicial de la Administración Pública alude a la objetividad como principio por el cual su actuación busca servir a los ciudadanos y no a ideologías políticas.

En cuarto lugar, la organización administrativa debe tener como fin de su estructura y funcionamiento el servicio de los ciudadanos (artículo 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

En quinto lugar, por el carácter servicial de la Administración Pública, las potestades administrativas se ejercen en interés ajeno, según ha sido tradicional reconocer desde la teoría general de la actividad administrativa, que refiere toda esa actividad al interés general.

En sexto lugar, la posición de la Administración Pública en sus relaciones jurídico-administrativas con los ciudadanos es la propia de la subordinación al servicio de éstos, lo que no es incompatible con la particular posición jurídica de la Adminis-



tración Pública en la mayoría de las relaciones jurídico-administrativas.

En séptimo lugar, el carácter servicial de la Administración Pública supone que ésta es una institución a través del cual el Estado se relaciona con los administrados. Aquí cobran importancia las garantías que la Administración debe establecer para que los administrados puedan participar en la actividad de la Administración.

En octavo lugar, el procedimiento administrativo, en tanto cauce para el ejercicio de la actividad administrativa, está sujeto al servicio de los ciudadanos (artículos 6 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 4 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos).

En noveno lugar, las formas de actuaciones unilaterales y bilaterales de la Administración Pública, deben considerarse al servicio de los ciudadanos.

En décimo lugar, el carácter servicial que hacia los ciudadanos debe tener la Administración Pública es un criterio de control judicial de la actividad de ésta.

En undécimo lugar, la legislación y la jurisprudencia con incidencia directa o indirecta sobre el Derecho Administrativo, deben tener como criterio el carácter servicial de la Administración Pública.

### III. LA RECEPCIÓN LEGAL DEL PRINCIPIO

El carácter servicial de la Administración Pública, en tanto principio de rango constitucional, será recibido por la legislación venezolana.

El artículo 5 de la Ley Orgánica de Administración Pública vigente recogerá expresamente el principio, para señalar que la Administración Pública está al servicio de las personas. Señala en efecto la norma:

“Principio de la Administración Pública al servicio de las personas

#### Artículo 5

La Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social.

La Administración Pública debe asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella.

Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, de acuerdo con las políticas que se dicten”.

Esa norma, sin embargo, tiene su origen en la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, en la cual no se utilizó el término “personas”, sino “particulares”. En la reforma de la Ley de 2008 se realizó la sustitución del término “particulares” por el de “personas”, que se mantuvo en la Ley vigente, de 2014. La justificación de esa sustitución del término “particulares” por “personas” se argumentó en la Exposición de Motivos de la Ley de 2008 con una argumentación ciertamente peculiar<sup>33</sup>:

“Se reforma lo referente a la administración al servicio de los particulares regulado por la Ley vigente, toda vez que tal visión pudiera generar concepciones erradas, referidas a que la Administración Pública está al servicio de particularidades individuales y no a la satisfacción de las nece-

---

33 Véanse las críticas a lo señalado en la Exposición de Motivos en Allan R. Brewer-Carías en “Prologo”, cit., pp. 20-21.

sidades del colectivo, incorporando el proyecto el principio de la Administración Pública al servicio de las personas, lo cual redundará en la integralidad del instrumento legislativo.

A tal efecto, se establece que la Administración Pública está al servicio de las personas, y su actuación estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social, debiendo asegurar a todas las personas la efectividad de sus derechos cuando se relacionen con ella. Además, tendrá entre sus objetivos la continua mejora de los procedimientos, servicios y prestaciones públicas, para con ello cumplir el mandato constitucional”.

Nótese, en todo caso, cómo en las distintas versiones de la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, 2008 y 2014 se utiliza una expresión distinta a la recogida por el artículo 141 de la Constitución, pero que a nuestros efectos pueden ser consideradas como equivalentes, como ya se señaló: ciudadanos, personas y particulares.

La norma advertirá igualmente que la actuación de la Administración Pública “estará dirigida a la atención de sus requerimientos y la satisfacción de sus necesidades, brindando especial atención a las de carácter social”, como una concreción, en tanto fin de la actividad administrativa, de su carácter servicial.

El artículo 5 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos también adopta el carácter servicial de la Administración Pública, en la medida en la que se señala expresamente que “su actuación debe estar dirigida al servicio de las personas”.

El Capítulo III del Título III de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos, se dedicará expresamente a “La Administración Pública al Servicio de los Ciudadanos”. El artí-

culo 36 señalará que el funcionario es, ante todo, un servidor público. Como servidor público, su actividad debe dirigirse eficientemente a las personas. Así, el artículo 36 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos reitera el uso del término personas, como lo hicieran los artículos 5 de la Ley Orgánica de Administración Pública y de la misma Ley de Simplificación de Trámites Administrativos.

Por lo demás, ese servicio eficiente a las personas debe procurar la plena satisfacción de las necesidades materiales de los ciudadanos, como una expresión concreta del Estado social al cual se hace referencia en el artículo 2 de la Constitución de 1999. Tal es el sentido, precisamente, de los artículos 5 de la Ley Orgánica de la Administración Pública y 35 de la Ley de Simplificación de Trámites Administrativos<sup>34</sup>.

\*\*\*

La consideración del carácter servicial de la Administración Pública debe entenderse en el contexto más amplio del derecho que tiene el ciudadano a vivir en un Estado democrático, que esté centrado en la persona. Sólo en un Estado democrático en el que el Poder esté controlado, y esté asegurada la protección de los derechos de los ciudadanos, podrá tener lugar una Administración cuya actividad esté orientada por el servicio a las personas. Como concluye Allan R. Brewer-Carías:

“cuando se habla de Administración al servicio de los ciudadanos en el marco de Estado democrático de derecho, y por tanto, del derecho administrativo como derecho de la democracia, ésta tiene que existir real y efectivamente y no sólo en el papel de las Constituciones y de las leyes, sino en la práctica de la acción del gobierno que origine un sistema político en el cual además de todos los derechos y garantías constitucionales generalmente conocidos (políticos, indi-

---

34 Cfr. José Ignacio Hernández G., *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, cit., p. 121.

viduales, sociales, económicos, culturales, ambientales), se garantice efectivamente el derecho ciudadano a la Constitución y a su supremacía constitucional, es decir el derecho ciudadano a la propia democracia, y el derecho de poder ejercer el control sobre las actividades gubernamentales, que hasta cierto punto son tan políticos como los clásicos derechos al sufragio, al desempeño de cargos públicos, a asociarse en partidos políticos y, más recientemente, el derecho a la participación política”<sup>35</sup>.

Tal es, sin duda, un reto para la reconstrucción del Estado en Venezuela. No sólo la reconstrucción de su Administración Pública, para que sea una Administración al servicio de los ciudadanos, sino para que existan mecanismos de control político y jurídico para que ese carácter servicial de la Administración sea una realidad. Tal reconstrucción de la Administración, en todo caso, deberá darse en el contexto de la reconstrucción de todo el Estado venezolano, lamentablemente desmantelado, precisamente, desde 1999.

---

35 “Del Derecho Administrativo al servicio de los ciudadanos en el Estado democrático del Derecho, al Derecho Administrativo al servicio de la burocracia en el Estado totalitario. La mutación en el caso de Venezuela”, cit., p. 9.