

LA RESPUESTA DE LA CONSTITUCIÓN DE 1999 AL SISTEMA UNIFICADOR DE GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PRESENTE EN LAS CONSTITUCIONES ANTERIORES

Hildegard Rondón de Sansó

Profesora de la Universidad Central de Venezuela

*Resumen: El presente estudio consideró prioritario precisar el alcance de la noción **figura subjetiva**, para conceptualizar mejor a la Administración Pública –que es su objeto fundamental–. Una vez deslindada la esencia y la tipología de las figuras subjetivas, el trabajo, busca a lo largo de las Constituciones fundamentales del proceso histórico venezolano, verificar el tratamiento que las mismas le dieron a la Administración Pública y al Gobierno.*

Palabras clave: Figura Subjetiva, Órganos, Munus y Oficio, Actividad sublegal., Gobierno y Administración, Contencioso Administrativo.

Abstract: The article analyzes the concept of the “subjective figure”, in order to a better definition of the public administration. For that purpose, the article studies the constitutional evolution of the public administration in Venezuela.

Keywords: Subjective figures, Bodies and Entities, administrative actions, Government and Administration, Judicial Review.

Recibido: 27 de octubre de 2017 Aceptado: 20 de noviembre de 2017

SUMARIO

Introducción

- I. Las figuras subjetivas
- II. La Administración Pública como el objeto fundamental del Derecho Administrativo en las diferentes Constituciones
- III. Alusión y regulación de la administración pública en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999
- IV. Normas específicas para los entes territoriales
- V. Oportunidades en que la Constitución alude a la administración pública
- VI. La Administración Pública sometida al control jurisdiccional que la Constitución establece

Conclusión

INTRODUCCIÓN

En este estudio deseo tratar el punto básico de las relaciones entre el Derecho Administrativo y el Constitucional, desarrollando el concepto, la esencia, las funciones y el desarrollo de la Administración Pública que es, por excelencia, el organismo ejecutor del Derecho Administrativo, su objeto más importante e incluso, en muchas oportunidades, el creador de las normas que lo integran. Para realizar el fin que me he propuesto y, presentar una idea global de la Administración, consideré necesario partir de sus estructuras fundamentales y del origen de las mismas.

Cuando se habla de Derecho Administrativo, estamos aludiendo fundamentalmente al derecho regulador de la Administración Pública, en razón de lo cual, es al concepto de dicha entidad, al cual hemos de referirnos para comparar su noción, su actividad y las figuras que la integran con aquellas que derivan del Derecho Constitucional.

Para tener presente la calificación técnica de Administración Pública, hay que partir de la idea básica de “*Organización*”, esto es, de las estructuras que la conforman, lo cual obliga a determinar las **figuras subjetivas** que operan dentro del ámbito de su actuación y, fue a ellas a las que dedicamos los párrafos que siguen.

I. LAS FIGURAS SUBJETIVAS

La organización, vista en su aspecto objetivo, tiene como elemento primario a lo que se denomina “*órgano*”, de lo cual deriva en cierto sentido su propio nombre y noción, si en un intento de simplificación, se la quiere definir como al conjunto de órganos estructurados para la realización de los intereses de un grupo humano gestor de su propia entidad. La anterior constatación nos conduce necesariamente a la determinación de lo que se entiende por órgano, al cual hay que ubicarlo dentro de un concepto genérico, que lo defina en su totalidad. Este concepto está en una noción que los administrativistas modernos han divulgado, la noción de las **figuras subjetivas**, también denominadas “**formas subjetivas**”, “**entidades subjetivas**”, o incluso, con el nombre más complejo de “**situación unificada con imputación de relaciones jurídicas**”¹. Va a ser en consecuencia, el concepto de figura subjetiva, el género del cual el órgano va a constituir una de sus especies.

La figura subjetiva implica cualquier entidad material o inmaterial relevante para un ordenamiento jurídico. De allí que la persona física sea en los ordenamientos modernos, donde no pierde nunca su subjetividad, al igual que la persona jurídica, una figura subjetiva: pero al lado de estos entes que constituyen centros autónomos de imputación, hay entidades que carecen de tal cualidad, encontrándose entre ellos, en los ordenamientos organizativos, a los “*órganos*” y a los “*oficios*”.

1 Nuova Enciclopedia Universale Curcio IV en la voz “figure” y “figure discourse”.

1. El “oficio”

La inclusión de un nuevo elemento, el “oficio”, obliga a una inmediata explicación sobre su alcance y, asimismo, a su confrontación con la noción del órgano; pero antes de proceder a satisfacer esos dos requerimientos, es necesario precisar, previamente, la razón por la cual hemos empleado el término “oficio”.

La doctrina italiana utiliza el término para referirse al complejo ámbito de las competencias. En nuestro lenguaje, la traducción de dicho vocablo sería la de “oficio público”, expresión ésta que, como lo expresa certeramente Cabanellas, es una denominación muy poca usada para referirse a los empleos o cargos públicos². Efectivamente, en la época actual, para los pueblos de habla hispana, la expresión perdió el significado que se expresó, aludiendo el término “oficio”, sin calificativo, a una ocupación profesional, lo cual lo aleja del concepto organizativo.

Pareciera sin embargo conveniente, revitalizar la expresión y darle un sentido análogo al que tuvo en sus orígenes, el cual deriva de su etimología latina “officium” que implicaba una función que se debe cumplir (*officium suum facere*). El único término de uso actual que podría tener un sentido equivalente es el de “cargo” o la expresión “cargo público”, lo cual alude, en el lenguaje de la Administración de Personal, a los deberes y atribuciones asignados a una persona física para su ejercicio, sin embargo el **cargo**, a pesar de que es ejercido por sujetos dotados de entidad jurídica, alude solo a la forma organizativa; nunca al sujeto que lo ejerce. Por otra parte, en la práctica administrativa, que ha sido llevada a su inclusión en algunas normas, se emplea un término que se acerca al significado del “oficio público”, es la palabra “despacho”, que es utilizada para designar a ciertos núcleos organizativos, sobre todo los que tie-

2 Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de Derecho Usual*, Voz “oficio”.

nen una importancia relevante. Así se habla de “despacho” del Ministro, expresión bajo la cual se comprende al conjunto de los cargos que se encuentran directamente adscritos al servicio de la función de un alto órgano ministerial.

2. Oficio en sentido subjetivo: el “*munus*”

Planteadas las premisas que anteceden, ya podemos entrar de lleno al análisis conceptual de las dos figuras subjetivas inicialmente enunciadas: oficio y órgano. La primera constatación que surge es que el tema ha sido objeto de amplios estudios en la doctrina, la cual, sin embargo, no se muestra unánime sobre las respectivas calificaciones. Una de las tesis de mayor influencia en la formación ius publicista moderna es la de M.S. Giannini³.

Para este autor, si bien en el lenguaje actual el término oficio alude a la organización burocrática y se identifica con tal noción, no puede dejar de reconocerse que el mismo posee dos significados jurídicos que tienen trascendencia histórica, es decir, que son términos antiguos pero que están en vigencia en el vocabulario técnico de nuestra disciplina.

El primero de los significados expuestos es el de “*oficio en sentido subjetivo*” o “*munus*”, el cual alude a un sujeto que, en base a las normas del ordenamiento, recibe la tarea de cuidar intereses ajenos. Este sujeto puede ser tanto una persona física como una persona jurídica. El titular del *munus* tiene potestades, por cuanto posee poderes y derechos de actuar, así como deberes de hacerlo, caracterizándose su actuación por ser ajena al interés tutelado por el mismo. El segundo significado del oficio es el de “*oficio en sentido objetivo*” u “*officium*”, el cual, a diferencia del “*munus*”, es tutor del interés del ente del cual forma parte, no de un interés que le es ajeno. El **officium es**

3 Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, Tomo I, Giufré, Milán, 1970, pp. 132 y siguientes.

el medio de actuación de los entes carentes de personalidad jurídica, esto es, de los entes de hecho.

3. El órgano

Por lo que respecta al órgano, para la tesis de Giannini⁴, se presenta como una figura vinculada al ente dotado de personalidad jurídica y constituye para la misma un “oficio” (en sentido objetivo), que se caracteriza porque está calificado por una norma como idóneo para expresar la voluntad de dicho ente. La persona jurídica puede tener muchos oficios, pero sólo algunos tienen la aptitud jurídica para dictar actos jurídicos, esto es, para manifestar hacia el exterior la voluntad del ente. Estos oficios especialmente calificados, son los órganos.

De allí que, precisando los conceptos debemos considerar que el *munus* sea la figura subjetiva que tiene como tarea, en virtud de una disposición expresa del ordenamiento, la tutela en un interés ajeno. El *oficio* es el tutor del interés de la organización en la cual actúa que es carente de personalidad jurídica. El *órgano* es el medio de expresión de la voluntad del ente dotado de personalidad jurídica.

En el mismo sentido que la tesis de Giannini que hemos expuesto, se plantea, la tesis de Sandulli⁵, quien, le da una calificación más compleja a la noción de órgano, considerándola como una especie del género oficio, ya que constituye el oficio “*cuya acción tiene relevancia en las relaciones externas*”, no siendo, sin embargo, por ello, simplemente, un oficio externo, esto es, de los que tienen competencia para entrar en contacto con terceros; sino que, órganos son también los oficios internos, siempre y cuando puedan dictar actos relevantes frente a los terceros. Los oficios internos quedarán limitados a la categoría de aquellos cuya acción carece de relevancia externa, estando

4 Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo*, cit., 150

5 Sandulli, Aldo, *Manuale di Diritto Amministrativo*, Eugenio Jovene. Nápoles, 1960, pp. 118 y ss.

simplemente pre-ordenada dicha acción a obtener la mejor organización y el mejor funcionamiento del ente.

De allí que, para Sandulli, **la noción esencial sea la del oficio, el cual, se presenta como un complejo de agentes y de elementos materiales que constituyen o forman parte del ente y, son el centro de los intereses particulares que conforman la esfera de las atribuciones que le han sido asignadas a su competencia.** Para explicar la figura, este autor recuerda que el ente, que posee una organización compleja, no se manifiesta siempre en el desarrollo de su actividad, sino que se revela, cada vez que es requerido, a través de la parte de su organización, que es solicitada (por materia, territorio o grado). Esta parte del ente que se pone de manifiesto, es el oficio, el cual, respecto a dicha figura subjetiva, no presenta una entidad propia, sino simplemente constituye un elemento de su estructura.

A nuestro entender no puede prescindirse en la Teoría General del Derecho Público y, específicamente, en el campo del Derecho Administrativo, de la realidad fáctica que se analiza. Esta nos revela lo siguiente: en primer lugar existen dentro de la organización del Estado esferas primarias o elementales que están constituidas por el conjunto de deberes, atribuciones y facultades que se asignan a un solo sujeto-persona física, para que las desempeñe, denominándose a estas circunscripciones de actuación específica, con el nombre de "*cargo*", en el lenguaje derivado de la Ciencia de la Administración, recogida por el legislador, y de uso en la expresión común. Ahora bien, el conjunto de cargos que tienen en común el desarrollo de una parcela de la competencia atribuida a una determinada organización, en forma tal que todos y cada uno de ellos colaboran a su cumplimiento, constituye el *oficio*.

El oficio es, en consecuencia, la agrupación de cargos que se encuentran vinculados para la realización de una competencia común. En una dirección ministerial, la unidad más pequeña, el cargo, será la asignación de atribuciones y deberes que se

hace a una persona física. Existirá así el cargo de mecanógrafa, el de recepcionista, el de asesor del Director; el de Director; el de portero. El conjunto de estos cargos destinados a conformar la dirección ministerial, constituye el oficio. El oficio no es por ello sino la suma de los cargos que han sido agrupados para cumplir una determinada esfera de competencias.

El órgano va a tener una distinta connotación, ya que va a ser el núcleo organizativo al cual se le considera idóneo para manifestar la voluntad de la persona jurídica de la cual forma parte. Las figuras anteriormente analizadas: los cargos y los oficios, **no tienen otro valor que el de estructuras materiales, en cuanto que el órgano es una noción esencialmente jurídica.**

4. Naturaleza del órgano. Tesis explicativas

Uno de los puntos fundamentales de discusión sobre la noción de órgano es el de la determinación de cuál es su contenido exacto, esto es, si el mismo constituye un elemento subjetivo; o si, por el contrario, es de naturaleza objetiva o, finalmente, si está integrado por ambos elementos.

A. Tesis del órgano-persona

Al respecto, la posición originalmente mantenida para calificar al órgano, considera que está constituido por la persona física adscrita al oficio que actúa por el ente, realizando la actividad que le es imputable en forma tal que, al actuar, expresa la voluntad de dicho ente. La anterior posición a la cual se denomina como **tesis del "órgano persona"**, ha sido objeto de muchas objeciones. En primer lugar se señala que el órgano no puede ser la persona física titular de la esfera de competencia, por cuanto no siempre tal titular es una persona física. En efecto, la titularidad puede ser de un colegio, esto es, de un conjunto de personas físicas; igualmente puede corresponder dicha titularidad a una persona jurídica y es previsible

también que la misma corresponda al órgano de otro ente. Por otra parte, el órgano puede estar “vacante” por carecen temporalmente de titular, o bien tener uno que sea irregular.

B. Tesis del órgano-oficio

La posición objetiva o tesis del “órgano oficio”, señala por su parte, que el órgano se identifica con el oficio, considerando como una abstracta esfera de competencias. A dichas tesis se le formula como crítica fundamental que se limita a identificar al órgano con la competencia, olvidando que, en tal forma, se contradice la razón por la cual la figura subjetiva ha sido utilizada en el campo del Derecho, que no es otra que la necesidad de suplir la falta de una voluntad humana planteada en las personas jurídicas. En efecto, si el órgano se identifica con la abstracta esfera de competencias habrá que buscar a su vez a la persona física que sea idónea para manifestar la voluntad del ente y encontrar nuevamente una justificación jurídica a la circunstancia de que tal voluntad puede ser imputada, ya que, justamente, con la figura del órgano, lo que se trata de explicar es dicha relación. Sin embargo, los partidarios de la tesis del órgano-oficio consideran que las críticas son superables si se atiende a la circunstancia de que, solamente, en el elemento objetivo, se dan las características que son propias del órgano, a saber: la continuidad y la permanencia.

C. Tesis sincrética. Determinación del elemento permanente

Para superar la antinomia que plantean las tesis antes expuestas, surge una posición sincrética que considera que existen dos elementos fundamentales en el órgano: uno permanente e inmutable y otro, transitorio, constituido indudablemente, éste último, por sujetos personas físicas a quienes les corresponde en un determinado momento, la titularidad de la figura subjetiva. Ahora bien, la pregunta que la doctrina trata de responder ha sido en qué consiste el otro elemento, esto es, el estable, el que le otorga entidad duradera en el tiempo. Una

serie de teorías han sido desarrolladas para responder a este interrogante. Gasparri⁶ considera al efecto, que las más resalantes son: la Teoría de la "*Corporation Sole*" del derecho inglés; la Teoría de Hauriou, a la cual denomina de la "*situación établie*"; la teoría organicista: la teoría del órgano institución y la teoría del órgano como titular del oficio. Sintéticamente expuestas, estas tesis tienen el siguiente alcance:

La Teoría de la "*Corporation Sole*" que, como se indicó, nace en el derecho inglés, parte de la consideración de que cada categoría de altos magistrados forman una serie que se subsigue en el tiempo (así los reyes, los jueces, etc.), lo cual llega a constituir una persona jurídica distinta de sus particulares componentes. El rey muere, pero, la corporación como tal, integrada por toda la serie de reyes, sobrevive, justamente porque es una corporación. Gasparri, sin embargo, le objeta a esta tesis que, aun cuando a primera vista tenga cierto poder de convicción, su admisión se enfrenta con una serie de obstáculos, tales como el hecho de que se trata de un extraño tipo de corporación, ya que, sólo puede estar constituida por una sola persona a la vez, razón ésta de la cual deriva su apelativo "*corporation sole*". Igualmente le objeta la circunstancia de que no puede concebirse cómo un mismo hombre pueda ser contemporáneamente portador de dos distintas personalidades jurídicas: una que le pertenece como particular y que muere con su propia existencia física y, otra, que le pertenece como corporación, la cual no puede estar integrada, incluso "*pro tempore*", sino por él mismo, ya que, una colectividad de hombres coexistentes, puede ser configurada como portadora de una personalidad distinta de la de sus miembros, siempre que, en su ámbito, rija una organización; pero no es posible su existencia, cuando se trata de hombres que se suceden uno al otro y que, por definición, no pueden co-existir.

6 Gasparri, Pietro, "*Corsi di Diritto Amministrativo*", VI, I. (Teoría della organizzazione amministrativa), Boloña, 1953, pp. 178 y ss.

Finalmente, se observa que esta tesis solo puede prosperar en un tipo de ordenamiento como el inglés, en el cual el Estado carece de una propia personalidad intrínseca, no así en los Estados del régimen continental, que sí la poseen.

La Teoría de Hauriou⁷, a la cual Gasparri denomina de la “*situación établie*”, considera como elemento de continuidad del órgano, no a una entidad subjetiva, sino a una entidad objetiva. En esta tesis los órganos serían los hombres que se encuentran y, en la medida en que lo estén, en posesión de ciertas “situaciones establecidas”, las cuales serían jurídicamente configurables como “*cosas dotadas de cierta actividad*”, sobre las cuales podrían recaer verdaderos derechos reales, siendo posible su pasaje de la esfera jurídica de un sujeto a la de otro.

Al efecto señala Hauriou:

“Un organismo social, interpretado como una institución integrada por situaciones establecidas, que se transforman en jurídicas por la consagración del derecho estatutario, está cerca de una cosa o de un conjunto de cosas... Desde el punto de vista de la institución, el Estado es realmente una cosa, la cosa pública, todas las situaciones establecidas en el interior del Estado, las funciones, las profesiones, las empresas creadas, los dominios constituidos son igualmente cosas; sobre estas cosas variables, los individuos tienen seguramente derechos de posesión o de goce o de propiedad, esto es, diversos tipos de derechos reales”⁸.

A esta teoría, Gasparri le refuta que no aparece en forma alguna con claridad qué es lo que son estas “*situaciones establecidas*”, ya que, bajo tal denominación quedan comprendidos meros estados de hecho, así como situaciones jurídicas, en forma tal que, el concepto conexo con la misma viene a resultar vago y genérico. Igualmente le objeta que, resulta difícil incorporar la noción de situación, esto es, de una relación de

7 Hauriou, M., *Principes de droit public*, París, 1910, p. 167, citado por Gasparri, Pietro Corso di Diritto Amministrativo, Tomo I, cit. 180.

8 Hauriou, M., *Principes de droit public*, cit.

un ente con otro, a la noción de “cosa”, sin que ésta última se transforme en una idea nebulosa. Finalmente, señala en contra de la tesis de Hauriou que, hablar de un derecho real de un funcionario sobre el cargo, acarrea consecuencias muy graves, a menos que al concepto mismo de derecho real no se le atribuyan otras connotaciones, lo cual lo transformaría igualmente en algo genérico e impreciso.

La teoría organicista, de acuerdo con la exposición que hemos seguido hasta ahora, recurre a fórmulas que son, en el decir de Gasparri entre “naturalistas y místicas”, ya que el órgano se identifica con el ente al cual pertenece, por cuanto es una parte del mismo. Tiene esta tesis su fundamento en la concepción del Estado y de las sociedades humanas en general, como organismos biológicos de grado superior, criterio este antropomorfo que parte de la tesis de Gierke sobre la personalidad jurídica, ya que, dicha posición considera que las personas jurídicas son entidades realmente vivas, existentes en la realidad, dotadas de una existencia propia, e incluso, de una propia psiquis que, se personifican en los sujetos, personas físicas, a través de las cuales se manifiesta su voluntad. Gasparri considera que, si bien en el campo sociológico la teoría tiene valor para entender la conducta de los grupos humanos, constituye una renuncia a dar una explicación jurídica de las relaciones existentes entre los órganos y entre éstos y los entes. La juridicidad de estos vínculos no puede, señala el autor citado, ser desconocida, ya que su naturaleza es análoga a la existente en las relaciones subjetivas.

La teoría del órgano como institución tiene su punto de partida y su apoyo en el institucionalismo, para el cual, la realidad jurídica se identifica con el concepto de institución, que es un fenómeno organizativo. Una norma, de acuerdo con esta tesis es jurídica, por el hecho de emanar de una institución. El órgano es para la misma, igualmente, una institución que forma parte de una más amplia, constituida por el Estado. En el órgano se reduce a unidad un conjunto de elementos diver-

sos: un complejo de competencias jurídicas; las personas que, por turno, son investidas de tales competencias; los medios materiales necesarios para su actividad e incluso, los actos y los documentos en los cuales la misma se exterioriza. Gasparri critica esta tesis por considerar que, en ella, no se señala en qué medida cada uno de los elementos forma parte del órgano; pero aún más, la considera objetable cuando la misma indica que los órganos se encuentran con relación a la persona jurídica de la cual forman parte “consustanciados” orgánicamente con ella, ya que, afirma, en tal posición aflora la concepción organicista que, como se vió, es para el mismo inaceptable.

Ahora bien, Gasparri no encuentra, a nuestro juicio una solución al problema teórico planteado, pues se aferra a una posición más elemental, la tesis del órgano como elemento subjetivo. En efecto, para este autor el órgano es “*un hombre que se considera como tal hasta tanto sea el titular de un determinado oficio*”⁹. En efecto, esta noción que el autor acepta del órgano, en su obra “*Corso de Diritto Amministrativo*”¹⁰, como conclusión de sus pesquisas en el campo de las teorías que tratan de explicar en qué consiste el elemento inmutable de la concepción del órgano, la repite en su estudio sobre la “*Competencia Administrativa*”, en la “voz” correspondiente de la “*Enciclopedia del Derecho*”¹¹, señalando que el órgano está constituido por la serie de personas que, sucesivamente, están considerados como titulares de un determinado oficio, tomadas en calidad de tales, esto es, abstrayendo sus individualidades psico-físicas, siendo el oficio en sentido amplio, la competencia que se otorga para realizar por cuenta de terceros, determinado acto, o un cierto número de actos, o bien, en la competencia para realizar una serie infinita de actos pertenecientes a un tipo determinado, pudiendo así intervenir en una forma específica, cada vez que se verifiquen circunstancias predeterminadas.

9 Gasparri, Pietro, “Competencia amministrativa”, en *Enciclopedia de Diritto*, Volumen VIII, p. 35.

10 Gasparri, Pietro, *Corso di Diritto Amministrativo*, cit.

11 Gasparri, Pietro, “*Competencia amministrativa*”, cit.

La falta de acuerdo respecto al exacto contenido de la noción del órgano, deriva de la naturaleza esencialmente abstracta que posee, lo cual se presta a todo tipo de especulaciones; pero los que analizan el concepto están de acuerdo con conferirle al órgano la característica de un centro de atribuciones, al cual el ordenamiento jurídico le otorga una potestad de actuación que ha de ser puesta en acto en definitiva por una voluntad humana. De lo anterior se deduce que el órgano requerirá para su formación de la coexistencia de varios elementos: En primer lugar, de la atribución expresa de una esfera de actuación perfectamente delimitada (competencia); de la voluntad de los sujetos-personas físicas que ejercen dichas competencias (agentes o titulares) y, finalmente, de los medios necesarios para su actuación, entre los cuales figura la existencia de uno o varios oficios que le sirvan de sustento material.

D. Proposición derivada de los conceptos expresados

Consideramos útil un análisis de las concepciones más importantes de Venezuela en la materia relativa a la Administración Pública y a las figuras administrativas en general. Al efecto, sería necesario enunciar los conceptos en la siguiente forma:

- 1) La Administración Pública como el objeto fundamental del Derecho Administrativo;
- 2) La Administración Pública en el régimen establecido por las Constituciones fundamentales que nos han regido a lo largo de la historia de la materia;
- 3) Elementos fundamentales de la Administración Pública en el lenguaje constituyente: los entes públicos territoriales; la administración en el Poder Ejecutivo, el régimen de los funcionarios al servicio de las administraciones públicas; las responsabilidades del Estado derivadas de la actuación administrativa.

- 4) El control de los actos administrativos en el texto de la Constitución.

II. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO EL OBJETO FUNDAMENTAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LAS DIFERENTES CONSTITUCIONES.

Por cuanto el tema escogido para las colaboraciones a la Revista Electrónica de Derecho Administrativo es “*Derecho Administrativo y Constitución*”, vamos a comenzar por determinar en qué forma, cualquiera que ella sea, hay en la Constitución actual y en algunas de las anteriores que vamos a analizar, una referencia al Derecho Administrativo. Partamos de la premisa de que el Derecho Administrativo es aquel que regula a la Administración, bien en su estructura organizativa; bien en las relaciones fundamentales que mantiene con los administrados; bien en la normativa que está facultada para dictar por mandato de la Constitución o; bien en el contenido de la actividad que realiza. Como puede verse, son muchos los aspectos en los cuales está el Derecho Administrativo y vamos a buscarlo en el texto vigente y en las constituciones que consideramos paradigmáticas como lo son: la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811; la Constitución Política de Venezuela de 1819, sancionada por el Congreso de Angostura; la Constitución del Estado de Venezuela de 1830; la Constitución de los Estado Unidos de Venezuela (Constitución Federal de 1864); la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936 y su reforma parcial en la Constitución de 1945; la Constitución de 1947; la Constitución de 1961; y la actual Constitución Bolivariana de la República de Venezuela de 1999.

1. Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 1811

En el Texto Preliminar de la Constitución de 1811 que se denomina Bases del Pacto Federativo que ha de constituir la

Autoridad General de la Confederación, se entiende que dicha Confederación alude a las Provincias que suscribieron dicho pacto federal y que, son al efecto: Margarita, Mérida, Cumaná, Barinas, Barcelona, Trujillo y Caracas.

Este pacto federal que las provincias suscriben alude a las materias que no estuvieren expresamente delegadas a la autoridad general de la Confederación, señalando las que las Provincias Unidas deben atender, mencionando así la competencia de dichas entidades. Estas actividades son las siguientes: 1) las relaciones extranjeras; 2) la defensa común y general de los estados confederados; 3) la conservación de la paz pública contra las conmociones internas o los ataques exteriores; 4) el arreglo del comercio exterior y el de los estados entre sí; 5) el mantenimiento de los ejércitos cuando sean necesarios para mantener la libertad, integridad e independencia de la Nación; 6) la construcción y equipamiento de los bajeles de guerra; 7) la celebración de tratados y alianzas con las demás naciones; 8) la declaración de la guerra y el establecimiento de la paz; 9) la imposición de contribuciones para los fines precedentemente expresados y los otros que se refieren a la seguridad, tranquilidad y felicidad común con plena y absoluta autoridad para establecer las normas de la Unión.

2. Constitución Política de Venezuela de 1819 (sancionada por el Congreso de Angostura)

En la Constitución de 1819, el artículo 4 de la misma al enunciar las funciones del Presidente de la República señala que le corresponde la jefatura de la "Administración General de la República" cuyos lineamientos aparecen en el articulado que sigue a continuación, donde se señalan entre otras, las siguientes: 1.- La conservación del orden y tranquilidad; 2.- La celebración de contratos de alianza y comercio; 3.- La promulgación y ejecución de las leyes y decretos. Como puede apreciarse, hemos enunciado sólo las atribuciones esencial-

mente administrativas, excluyendo las típicas de los actos de gobierno.

3. Constitución de 1830 (dictado por el Congreso Constituyente de Valencia)

En esta Constitución se establecen las siguientes atribuciones de la Administración (art. 117): conservar el orden y tranquilidad interior y asegurar el Estado contra todo ataque exterior; cuidar de que las leyes sean promulgadas y ejecutadas; el mando supremo de las fuerzas de mar y tierra para la defensa de la República; dirigir las negociaciones diplomáticas; celebrar tratados de tregua, paz, amistad, alianza ofensiva y defensiva, neutralidad y comercio; conceder retiros y licencias a los militares y otros empleados, según lo determine la ley; expedir patentes de navegación y también de corso y represalias cuando el Congreso lo determine; conceder cartas de naturaleza conforme a la ley; nombrar para todos los empleos civiles, militares y de hacienda en los términos que prescriba la ley; suspender de sus destinos a los empleados en los ramos que dependan del Poder Ejecutivo cuando infrinjan las leyes o sus decretos u órdenes; cuidar de la recaudación e inversiones de las contribuciones y rentas públicas.

4. Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864

El artículo 72 enumera los siguientes contenidos de la actividad administrativa: Preservar la Nación de todo ataque exterior; cuidar y vigilar la recaudación de las rentas nacionales; administrar los terrenos baldíos conforme a la ley; nombrar para los destinos diplomáticos, consulados generales y cónsules a venezolanos por nacimiento; dirigir las negociaciones y celebrar toda especie de tratados con otras naciones; celebrar los contratos de interés nacional; nombrar los empleados de hacienda; conceder cartas de nacionalidad conforme a la ley; expedir patentes de navegación a los buques nacionales.

5. Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1936

La enunciación de las actividades que se asignan a la Administración son esencialmente las siguientes: Negociar por órgano del ministerio respectivo los empréstitos que decretare el Congreso; hacer cumplir la Constitución y las leyes; decretar la realización del censo de la República; decretar la creación y dotación de nuevos servicios públicos; nombrar los empleados nacionales; administrar las rentas públicas de la nación; dirigir las relaciones diplomáticas; celebrar los contratos de interés nacional permitidos por la Constitución; prohibir la entrada de extranjeros en el territorio nacional o expulsarlos todo ello en los casos previstos en la Constitución y en las leyes; expedir patentes de corso y autorizar represalias; expedir patentes de navegación a los buques nacionales; expedir cartas de nacionalidad; expedir los títulos de adjudicación gratuita, venta o arrendamiento de tierras baldías y los títulos de concesiones mineras.

6. Constitución de 1945

En esta Constitución que es una reforma parcial de la de 1936, se expresa como atribuciones en el orden que analizamos, las siguientes: Negociar los empréstitos que decretare el Congreso; decretar las medidas necesarias para que se haga el censo de la República en la oportunidad legal; nombrar y remover a los empleados nacionales cuya designación no esté atribuida en forma específica a alguna autoridad; administrar las rentas públicas de la Nación; realizar las negociaciones diplomáticas, celebrar previa aprobación del órgano al cual corresponda, los contratos de interés nacional; prohibir la entrada de extranjeros o su expulsión en los casos que la ley señale así como el Derecho Internacional; expedir patentes de corso y autorizar represalias; expedir patentes de navegación a los buques nacionales; expedir cartas de nacionalidad conforme a la ley; expedir los títulos de adjudicación gratuita,

venta o arrendamiento de tierras baldías y los títulos de concesiones mineras.

7. Constitución de 1947

Esta Constitución cuya conformación es reveladora del pluralismo político, señala como funciones administrativas las siguientes: Cumplir y hacer cumplir la Constitución y las leyes; adherirse con la aprobación de la Comisión Permanente del Congreso y del Consejo de Ministros a los tratados multilaterales que interesen a la República; negociar con la aprobación del Consejo de Ministros los empréstitos decretados por el Congreso; prohibir la entrada a extranjeros en el territorio nacional o expulsarlos en los casos previstos en la Constitución o en las leyes; celebrar con la aprobación del Consejo de Ministros los contratos de interés nacional; ordenar que sean armados para su defensa los buques mercantes nacionales en caso de necesidad; expedir los títulos de adjudicación gratuita, venta o arrendamiento de tierras baldías y los títulos de concesiones mineras; aplicar las medidas necesarias para el censo de la República.

8. Constitución de 1961

Podemos escuetamente reproducir las funciones administrativas que el texto enuncia así: Hacer cumplir la Constitución y las leyes; adoptar las medidas necesarias para la defensa de la República; ejecutar las medidas extraordinarias en materia económica y financiera dictadas por el Presidente de la República; administrar la hacienda pública; negociar los empréstitos; celebrar los contratos de interés nacional.

Pasamos ahora a analizar las conceptualizaciones básicas de la Administración Pública en la Constitución vigente.

III. ALUSIÓN Y REGULACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA BOLIVARIANA DE VENEZUELA DE 1999

En la vigente Constitución de 1999, el texto en el cual aparece por primera vez en el desarrollo constitucional venezolano, sobre la **Administración Pública**, la cual está en el Título IV, denominado “*Del Poder Público*”. La exposición general del Poder Público es el que establece la distribución entre Poder Municipal; Poder Estatal y el Poder Nacional indicando que cada una de las ramas del Poder Público posee órganos a los cuales están asignadas específicas competencias y señalando que, todos ellos colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado (único aparte del artículo 136).

En el artículo 140 de la Constitución se encuentra la innovadora mención de la Administración Pública. Se trata de una norma que contempla la responsabilidad civil del Estado indicando que el mismo responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, **siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública**. Dicho lo anterior, el articulado se destina a regular los principios rectores de dicha Administración Pública, señalando al efecto los que pasamos a enumerar:

1.- La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos. Este postulado ha sido constantemente objeto de nuestras críticas porque al servicio de los ciudadanos están las autoridades públicas, cuya tarea es el ejercicio de funciones específicas en la rama de la esfera en la cual operan, que será la que estará al “servicio” de los administrados. No puede decirse lo mismo de la Administración Pública que no es otra cosa que el **instrumento** de los poderes públicos. De allí que, no puede atribuírsele estar al servicio de los particulares en forma directa, inmediata y natural, sino que los administrados reciben los beneficios que requieran de los diferentes órganos

administrativos que operan a través de las Administraciones Públicas. No se debe en consecuencia reclamar el servicio, reparación o daño de la Administración, sino de la autoridad a la cual ésta sirve. Con lo anterior queremos recordar que la Administración Pública no está constituida por una serie de órganos puestos a la disposición de los particulares, sino que la prestación que éstos requieren deberá plantearse ante el organismo competente que utilizará los recursos de los cuales dispone, entre ellos de un cuerpo administrativo especializado, al cual le asignará la realización de las tareas o actos en general que los administrados exijan.

Realmente lo chocante de la expresión constitucional es el hecho de que considere que hay una **relación de servicio directa** entre el administrado y la Administración, lo cual no es absolutamente cierto, ya que la Administración no puede ser requerida directamente por los particulares, sino que ella actúa cuando el órgano competente le ordena la prestación del servicio porque ello es su **instrumento** de activación.

La redacción de la norma, –si se quería ser coherente con el principio asentado– debía solo señalar que la Administración Pública está al servicio de los órganos competentes de los cuales la administración depende. De allí que será el órgano competente el que deberá satisfacer el requerimiento de los particulares, por medio de sus **instrumentos** que son las administraciones que están adscritas a su esfera.

2.- La Administración Pública se fundamenta en los principios de: honestidad; participación; celeridad; eficacia; eficiencia; transparencia; rendición de cuenta y responsabilidad en el ejercicio de la función pública.

3.- El ejercicio de la función pública implica la rendición de cuentas y la responsabilidad, con sometimiento pleno a la ley y al derecho. Es en esa sección relativa a la Administración Pública en que aparece la alusión a los institutos autó-

nomos (art. 142) los cuales solo podrán crearse mediante ley. Es decir, no hay posibilidad de crear institutos autónomos ni mediante decretos ni mediante reglamentaciones. Señalada la existencia de los institutos autónomos se les somete en la forma más estricta al control del Estado en la forma en que la ley lo establezca. El artículo 143 contempla el derecho de los ciudadanos de obtener información, por parte de la Administración Pública, en forma oportuna y veraz, del estado de las actuaciones en que estén directamente interesados; así como a conocer las resoluciones definitivas que se adopten. Concluye el precepto señalando que los particulares tienen acceso a los archivos y registros administrativos *“sin perjuicio de los límites aceptados dentro de una sociedad democrática en la materia relativa a la seguridad interior y exterior y a la investigación criminal”*.

No solo en los títulos preliminares de la Constitución se habla de la Administración Pública, sino que una vez trazada la normativa general de esta figura subjetiva, el constituyente pasó a determinar el **régimen de la función pública**.

En la sección que la Constitución reserva para la *“función pública”* en forma expresa se señala que una ley debe regular el estatuto del funcionario, esto es, mediante las normas de ingreso, ascenso, traslado, suspensión y retiro de la Administración Pública así como sobre su incorporación a la seguridad social.

El artículo 146 constitucional señala que los cargos de los órganos de la Administración Pública son de carrera, salvo los de elección popular; los de libre nombramiento y remoción; los contratados y los obreros al servicio de la administración, dejando sin embargo la norma, la posibilidad de que, por ley, se creen nuevas categorías ajenas al régimen de carrera. Este régimen es sumamente rígido por cuanto el *“ingreso”* de los funcionarios a los cargos de carrera, debe realizarse por concurso público y ha de estar fundado permanentemente en los principios de honestidad, idoneidad y eficiencia. El ascenso no

es discrecional, sino que está fundado en métodos científicos que se basen en el sistema de mérito. Como se ve, la regulación de los integrantes de la Administración Pública se rige por la idea estricta de la **estabilidad**. Aún más, otras normas señalan la necesidad de que los emolumentos para el pago de los empleados de los cargos públicos deben estar previstos en el presupuesto nacional y al efecto, las **escalas de salarios** que rigen en la administración, deben ser reglamentadas conforme a lo que las leyes establezcan.

El régimen de las jubilaciones y las pensiones queda sometido a una Ley nacional que ha de regir tanto a los funcionarios nacionales, como a los estatales y los municipales.

Se señala la incompatibilidad en el desempeño de más de un cargo, salvo que se trate de aquellos de naturaleza académica, accidental, asistencial o docente, la cual ha de ser determinada por la ley. Si un funcionario acepta un cargo que no se encuentra en la lista de los exceptuados, ello significa la renuncia del primero de los cargos desempeñados, salvo que se trate de suplentes. La incompatibilidad entre jubilaciones y pensiones también está prevista, salvo los casos excluidos por ley.

Es decir que, en la Sección Tercera del Capítulo I del Título IV “De la Función Pública” se establece las reglas generales del régimen de los funcionarios públicos al servicio de la Administración Pública, señalándose que su desarrollo deberá ser hecho por la “ley”, término éste que debe ser interpretado como una fuente de ejecución inmediata de la Constitución.

IV. NORMAS ESPECÍFICAS PARA LOS ENTES TERRITORIALES

Hay algunas normas específicas en materia de administración, aplicables a los entes territorialmente descentralizados. Es así como la Constitución considera competencia exclusiva de los Estados la administración de sus bienes y la inversión y

administración de sus recursos, lo cual significa que la Administración Pública de los Estados como tal, queda dentro de su esfera de atribuciones. Hay materias para las cuales la Constitución señala la **competencia exclusiva** de los Estados, como es el caso de la organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios; asimismo, todo lo referente a la administración del papel sellado, timbres y estampillas. Más importante aún es la exclusiva competencia de los Estados para la creación y organización de los servicios públicos de su entidad.

Por lo que atañe a la administración de las carreteras, autopistas, puertos y aeropuertos la misma también corresponde a los Estados pero en coordinación con el Ejecutivo Nacional. En efecto, debemos señalar que a los estados le ha sido asignada la llamada **competencia residual**, constituida por todo aquello que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal. Por lo que respecta a las **competencias concurrentes**, las mismas se ejercen sometidas a las **leyes de base** que dicte el Poder Nacional, pero estas leyes de base exigen para su aplicación de las **leyes de desarrollo** que son aprobadas por los Estados, legislación que se orienta a los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, co-responsabilidad y subsidiariedad. La Constitución le ordena a los Estados descentralizar y transferir a los municipios los servicios y competencias que los mismos gestionen y que estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos. Existe la previsión de un Consejo de Planificación y Coordinación de Políticas Públicas que ha de estar presidido por el Gobernador e integrado por los alcaldes, los directores estadales, de los ministerios y por una representación de legisladores elegidos por el Estado o la Asamblea Nacional.

Por lo que respecta a la Administración Pública en el seno del Poder Público Municipal, el mismo está dotado de autonomía que comprende las siguientes competencias:

1. Dictar su Constitución para organizar los poderes públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución.
2. La organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley.
3. La administración de sus bienes y la inversión y administración de sus recursos, incluso de los provenientes de transferencias, subvenciones o asignaciones especiales del Poder Nacional, así como de aquellos que se les asignen como participación en los tributos nacionales.
4. La organización, recaudación, control y administración de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales.
5. El régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, las salinas y ostrales y la administración de las tierras baldías en su jurisdicción, de conformidad con la ley.
6. La organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, conforme a la legislación nacional aplicable
7. La creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas.
8. La creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales;
9. La ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales;

10. La conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, así como de puertos y aeropuertos de uso comercial, en coordinación con el Ejecutivo Nacional.
11. Todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal (es lo antes aludido "competencia residual")

Se exige de los municipios que incorporen la participación ciudadana al ejercicio de sus competencias y se señala que sus actos no pueden ser impugnados sino ante los tribunales competentes (tribunales contencioso administrativos). Hay la posibilidad de que los municipios se asocien en mancomunidades u otras modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público en las materias de su competencia.

Es posible también la transformación de los municipios en Distritos Metropolitanos, lo cual se produce cuando dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad, tengan relaciones económicas, lo cual les permite adquirir la entidad de Distritos Metropolitanos. El régimen de los Distritos Metropolitanos está especificado mediante la exigencia de una ley orgánica que puede establecer diferentes regímenes.

El municipio puede crear parroquias, existiendo algunas limitaciones para su conformación. Los Alcaldes son los funcionarios a quienes les compete constituirse en primera autoridad civil del municipio. Su designación es por elección, cuya duración es de cuatro años. Al municipio le corresponde también la contraloría municipal que implica el control, vigilancia y fiscalización de sus ingresos, gastos y bienes

La Constitución señala que corresponde al municipio el gobierno y administración de sus intereses y señala como materias de su competencia las siguientes:

- Ordenación territorial y urbanística; patrimonio histórico; vivienda de interés social; turismo local; parques y jardines, plazas, balnearios y otros sitios de recreación; arquitectura civil, nomenclatura y ornato público;
- Vialidad urbana; circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales; servicios de transporte público urbano de pasajeros;
- Espectáculos públicos y publicidad comercial, en cuanto concierne a los intereses y fines específicos municipales;
- Protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental; aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos y protección civil;
- Salubridad y atención primaria en salud, servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad; educación preescolar, servicios de integración familiar de la persona con discapacidad al desarrollo comunitario, actividades e instalaciones culturales y deportivas; servicios de prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal;
- Servicio de agua potable, electricidad y gas doméstico; alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas; cementerios y servicios funerarios;
- Justicia de paz, prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable y las demás que le atribuyan la Constitución y la ley.

Es importante señalar que ha sido creado el llamado **Consejo Federal de Gobierno** como el órgano encargado de la planificación y coordinación de las políticas para el desarrollo de la descentralización y transferencia de competencias del Poder Nacional a los Estados y Municipios. Fue este uno de los intentos más fuertes efectuados por la Constitución vigente para lograr la descentralización territorial. Este Consejo Federal de Gobierno está integrado por el Vicepresidente Ejecutivo; los ministros; los gobernadores; un alcalde por cada Estado y representantes de la sociedad organizada. De este Consejo Federal de Gobierno depende el Fondo de Compensación Interterritorial que está destinado al financiamiento de las inversiones públicas para promover el desarrollo de las regiones.

V. OPORTUNIDADES EN QUE LA CONSTITUCIÓN ALUDE A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

El título que antecede se refiere a los artículos en los cuales la Constitución le atribuye una carga, un deber, un derecho o cualquier otra consecuencia jurídica a la Administración Pública. Al efecto, hemos hecho una interpretación amplia del texto del articulado, buscando el alcance que las disposiciones constitucionales pueden tener, a los fines de determinar, si cuando se refiere a la Administración Pública, está aludiendo con ello al autor del acto o de la actividad cuyos efectos jurídicos la norma establece. En tal sentido, entiéndase que hemos considerado como Administración Pública a cualquier alusión contenida en la norma constitucional, a entes o estructuras públicas que, mediante una interpretación lógica pueda considerarse como una consecuencia aplicable a los órganos que ejercen en forma esencial la actividad administrativa.

Fundamentalmente los términos utilizados para referirse a una consecuencia que recae sobre la Administración Pública son los siguientes:

1. La alusión a funcionario público que, como bien sabemos puede ser un sujeto al servicio de cualquiera de los poderes del Estado; sin embargo, la noción se restringe para limitarlo a quienes están al servicio de una función pública administrativa que realiza o le es imputable determinado hecho.

2. Ejercicio de poder público (arts 5 y 7). En igual sentido consideramos que cuando la Constitución se refiere al ejercicio del poder público está fundamentalmente aludiendo a un órgano de la Administración en los casos que de inmediato se enuncian:
 - “Sus autoridades” (artículo 29).
 - La “autoridad competente” (art. 44 ordinal 2°).
 - “Toda autoridad” (art. 44, ordinal 4°)
 - “Autoridad pública sea civil o militar” (art. 45).
 - “Autoridades competentes” (art. 45).
 - “Agentes del Estado” (art, 46, ordinal 1°)
 - “Todo funcionario público” (art. 46, ordinal 4°)
 - “Funcionarios o funcionarias” que ordenen o practiquen ordenes en materia sanitaria. (art. 47)
 - “cualquier autoridad, funcionario público o funcionaria pública” (art. 51)
 - “órganos de seguridad ciudadana regulados por ley” (art. 55)

- “los cuerpos de seguridad del Estado”; “funcionariado policial y de seguridad” (art. 55, segundo aparte, último aparte, respectivamente)
- “funcionarios públicos o funcionarias públicas”, prohibición de censura a (art. 57, único aparte)
- “cuerpos policiales y de seguridad en el control del orden público” (art. 68, único aparte)
- “funcionario o funcionaria sometido a referéndum revocatorio” (art. 72)
- “Sistema público de salud”; “instituciones públicas de salud” (art. 84); “Sistema público de salud” financiamiento (art. 85);
- “trabajadores y trabajadoras del sector público” (arts. 96 y 97);
- “administración cultural pública” (art. 99);
- “el Estado con la participación de la familia y la sociedad” (art. 102)
- “el Estado”; “los centros educativos” (art. 108);
- “el Estado” (art. 110);
- “por parte del Estado” (art. 120);
- “el Estado” (art. 127 único aparte);
- “la República” cláusula contractual (art. 29, único aparte);
- “obligaciones del Estado” (art. 135);
- “el Estado” responsabilidad patrimonial (art. 139);

- “Administración Pública” (arts. 140, 141, 143, 144, 147 primer aparte);
- “funcionarios públicos” (arts. 145, 147 segundo aparte)
- “Administración pública” los cargos de los órganos de la (art. 146);
- “cargos públicos” (art. 147)

VI. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA SOMETIDA AL CONTROL JURISDICCIONAL QUE LA CONSTITUCIÓN ESTABLECE

La Constitución vigente, conocedora de la amplia experiencia que en el momento de su elaboración y puesta en vigencia tenía el sistema contencioso administrativo, entendido como la vía para atacar por ante los órganos jurisdiccionales a las Administraciones Públicas, fue muy amplia en la alusión de tal actividad, por lo cual alude a ella directa e indirectamente a todo lo largo de su texto. Obviamente que, la naturaleza del acto u omisión debe ser administrativa y nó penal, porque de atender a dicha condición, la vía de actuación jurisdiccional corresponde a la esfera penal. La normativa fundamental en la materia es la siguiente:

Art 25: Nulidad de los actos violatorios de derechos consagrados por la Constitución y la responsabilidad de los funcionarios que los ordenen y sanciones.

Art 30: Estado obligado a indemnizar a las víctimas de sus violaciones.

Art. 49, ordinal 8°: Responsabilidad del ente público por error judicial, retardo u omisión injustificados.

Art. 55: Deber del Estado *“a través de los órganos de seguridad ciudadana”* frente a situaciones que constituyan amenazas, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes.

Art. 140: El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública.

CONCLUSIÓN

Del texto que antecede surgen una serie de consideraciones sobre el tratamiento que la Constitución le da a la Administración Pública, por lo cual, el mismo atiende al objeto del tema propuesto que era el de la exploración de las relaciones entre Derecho Administrativo y Derecho Constitucional. En efecto, al señalar la forma en que la Constitución –norma suprema de la globalidad del Derecho, y constitutiva de la disciplina del Derecho Constitucional– regula, trata y se expresa de la Administración Pública, o del ejercicio de la función pública administrativa, que es la esencia misma del Derecho Administrativo, estamos dando respuesta a la temática objeto de nuestro desarrollo.

Pasamos con base a lo antes expresado a puntualizar las conclusiones que, el estudio del tema y las notas que anteceden, nos permitieron obtener.

1. La Constitución vigente, por primera vez en la historia constitucional de nuestro país, menciona la figura subjetiva de la Administración Pública, y alude a sus características esenciales y a los principios que la rigen, sin embargo, casi siempre lo hace vinculándola con la Función de Gobierno, esto es, aquella de ejecución

inmediata de la Constitución que realizan los órganos superiores del Poder Ejecutivo.

2. De allí que, por una parte la Constitución vigente tomó la iniciativa de establecer las pautas esenciales de la Administración Pública, pero al mismo tiempo no la deslinda claramente de lo que constituye el ejercicio de la Función de Gobierno. Creemos que la formación política que predomina en los constituyentistas, con solo una minoría consciente del desarrollo de la Administración Pública como figura subjetiva, diferente del Gobierno, hizo que el enunciado de las funciones, competencias y actividades de ambos se presenten confundidas en una noción única y común, lo cual se manifiesta tanto en la regulación de sus respectivas actividades, como en las concernientes al control de los actos, donde no se llega claramente a delimitar las reglas del Contencioso Administrativo de las de la Jurisdicción Constitucional.
3. Sólo los expertos actuales en los temas de Derecho Público parten de la premisa base de la diferencia de régimen que corresponde a las funciones de rango sublegal (Administración) con las de rango legal (Función de Gobierno), faltando en la normativa constitucional, la definición de cada uno de los elementos que conforman las figuras subjetivas fundamentales de la organización.
4. Indudablemente que la tendencia que llevó al constituyente a fundir a las dos figuras subjetivas, o por lo menos, a no diferenciarlas, proviene, por una parte, de la tradición recogida de las Constituciones anteriores, pero también de la carencia de criterios claros y bien desarrollados en los textos de Derecho Comparado que le sirvieron de modelo o de guía.

5. La compenetración de Administración y Gobierno que les dá a ambos una normativa única en la cual generalmente, es difícil escindir lo que corresponde a cada sector, es una consecuencia de la concepción de una estructura o una entidad secundaria y subordinada, que es la naturaleza que se le atribuyó en sus orígenes al Derecho Administrativo frente al Derecho Constitucional. En efecto, es solo desde las primeras décadas del siglo XX que el Derecho Administrativo comienza a delinear su independencia y, ya sabemos que, incluso, en los países anglosajones, su estudio ni siquiera lo califica como una disciplina autónoma.
6. Es justamente esta situación subordinada la que hace que nuestro constituyente que, si bien tuvo el mérito de delinear la figura subjetiva de la Administración Pública y de determinar sus características, no llegara a lo que debía llegar, que era escindir claramente las respectivas competencias, responsabilidades y acciones, sino que dejó que la bruma de una supuesta identidad rodeara la totalidad de la normativa.
7. De allí que, si queremos sintetizar la situación de la Administración frente al Gobierno y con ello del Derecho Administrativo frente al Derecho Constitucional en la Constitución de 1999, tenemos que atender a los siguientes datos precedentemente comentados:

Primero: Innovación en la normativa vigente, al mencionar en forma expresa a la Administración Pública (art. 140) como figura subjetiva y enunciar algunas de sus específicas condiciones.

Segundo: Permanencia del criterio “unificador” de las figuras de “Gobierno y Administración Pública” existentes en la historia constitucional venezolana.

Tercera: Inclusión de una norma concreta sobre el Contencioso Administrativo en forma idéntica a la mención que hiciera, por primera vez en una Constitución venezolana, el artículo 206 de la Constitución de 1961 (art. 259 de la Constitución vigente).

Cuarto: Predominio total en el ámbito de la regulación jurisdiccional de las competencias relativas al **control jurisdiccional de la Constitución** y ausencia del relativo al Contencioso Administrativo, lo cual fue dejado a la normativa legal.

Quinto: Pérdida por parte del constituyente de la oportunidad histórica de precisar en forma expresa, los necesarios límites de la acción de Gobierno y, en lugar de limitar sus excesivos poderes, los amplió permitiéndole el ejercicio de múltiples funciones normativas de rango legal (ejecución inmediata de la Constitución), lo cual se manifiesta no sólo en los Actos de Gobierno verdaderos y propios, sino también en normas y contenidos de menor rango e importancia, como lo son por ejemplo, la amplitud de los decretos que se dictan en base a una ley habilitante.