

Consideraciones sobre el cambio institucional de la Administración Pública en la Reforma Constitucional

José Araujo-Juárez

*Profesor de Postgrado en Derecho Administrativo de la
Universidad Católica Andrés Bello*

I. CONSAGRACIÓN CONSTITUCIONAL

Dentro de las innovaciones que se han introducido en los últimos tiempos con respecto a la reforma del Estado y muy particularmente sobre la modernización de la Administración Pública, la más importante aparece en la propia Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999, en la cual, en el Capítulo I “*De las disposiciones generales*”, del Título IV sobre “*El Poder Público*”, se encuentra una sección Segunda relativa específicamente a “*De la Administración Pública*” con tres importantes temas: i) los principios de la Administración Pública (Art. 141); ii) la creación de las entidades descentralizadas (Art. 142); y iii) la regulación del derecho a la información y de acceso a los documentos oficiales (Art. 143).

Ahora bien, el Proyecto de Reforma Constitucional (en lo adelante Reforma) sancionado por la Asamblea Nacional el 2 de noviembre de 2007 introduce, entre otros puntos: i) la eliminación dentro de los principios de la Administración Pública, del carácter funcional u objetivo de la Administración Pública, al suprimir de la misma la mención: “*está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas*”; y ii) el debilitamiento del control sobre la Administración Pública, al suprimir la mención de su sometimiento pleno “*al derecho*”.

Ahora, ¿cuáles son según la Reforma propuesta, las consecuencias sobre los rasgos fundamentales que han de caracterizar a la Administración Pública? Para dar respuesta, señalemos que la Constitución, que es el fundamento del propio ser del Estado y se refiere al mismo en su totalidad, caracteriza y determina también en forma expresa, en sus rasgos esenciales, a la Administración Pública.

II. CARACTERES CONSTITUCIONALES

En primer lugar, observamos que la Administración Pública en sus relaciones con los ciudadanos, es un Poder Jurídico al que el Derecho le otorga importantes medios jurídicos o privilegios exorbitantes como las potestades de policía, fiscal, sancionatoria, etc. Estos privilegios se justifican como instrumentos para que la Administración Pública pueda cumplir las finalidades que la Constitución y la ley le atribuyen. Pero el mismo Derecho, como contrapartida inexcusable, prevé también mecanismos para permitir el control pleno de la actividad administrativa.

Ahora, veamos cuál es la concepción de la Administración Pública en la Constitución del año 1999. En primer lugar, desde el punto de vista de los caracteres constitucionales básicos, la Constitución del 99 está profundamente inspirada por el principio de separación y de diversidad de los poderes del Estado. Desde ese punto de vista, es evidente que hay una separación y, por tanto, la necesidad de deslindar no sólo las funciones, sino también de

separar: por un lado, la Administración Pública del Poder Legislativo; y por el otro, la Administración Pública del Poder Judicial.

Así las cosas, la Administración Pública como organización del Estado es la que tiene atribuida como propia la función administrativa, la cual sólo puede ser ejercida por aquella organización estatal investida de tal cualidad, en la forma y condiciones que la propia Constitución establece. Se destaca claramente como la Constitución ha basado la delimitación de la Administración Pública en el seno del Estado, partiendo de la caracterización de la función administrativa para atribuirle a una organización específica del mismo y estructurada internamente sobre la base de las propias características de la función que debe desarrollar. Es aquí donde encuentra plena y satisfactoria explicación la consideración subjetiva de la Administración Pública construida en torno a la función administrativa, como forma peculiar de servir a los ciudadanos y ciudadanas, y donde es posible deslindar su ámbito propio, sin implicar a los demás órganos del Poder Público.

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

Desde este punto de vista, la Constitución del 99 se refiere a la Administración Pública como: i) un fenómeno organizativo; ii) una estructura compleja; y iii) una institución constitucional, de modo que la Administración Pública tiene rango constitucional. En efecto, cuando habla del Poder Público, la primera institución que menciona es efectivamente la Administración Pública; sin embargo, la Constitución no define lo que es la Administración Pública sino, por el contrario, alude a unos rasgos conceptuales y, en definitiva, al deber ser de la Administración Pública.

Ahora bien, ¿cuáles son esos caracteres básicos, a que alude el Artículo 141 de la Constitución vigente?

1. *Carácter funcional u objetivo*

Al respecto debemos empezar señalando como primera y principal reflexión, como afirma el autor RODRÍGUEZ-ARANA,¹ que el centro de la acción pública es la persona, y que desde este punto de vista la persona no puede ser entendida como un sujeto pasivo, inerte, puro receptor, destinatario inerte de las decisiones públicas. Definir a la persona como centro de la acción pública significa no sólo, ni principalmente, calificarla como centro de atención, sino sobre todo, considerarla protagonista por excelencia de la vida pública.²

De ahí que uno de los objetivos principales de la modernización de la Administración Pública es conseguir que la misma sirva efectivamente al ciudadano, auténtico propietario del aparato público. Así, los modelos políticos y administrativos deben construirse a partir del ciudadano, en función de sus necesidades colectivas.³

En tal sentido, la Constitución de 1999 aborda la regulación sobre la Administración Pública desde una perspectiva funcional u objetiva, cuando claramente afirma en el Artículo 141 que: “*La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas*”. Este

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

2. *Ibidem*, p. 162.

3. *Ibidem*, p. 159.

es un precepto que tiene una referencia muy cercana al correspondiente en la Constitución española, sin embargo, esta última habla de que está al servicio de los intereses generales. En Venezuela, por el contrario, la referencia es servir directamente a “*los ciudadanos y ciudadanas*”.

En consecuencia, el mencionado Artículo 141 destaca el aspecto funcional u objetivo de la Administración Pública caracterizándola de una forma singular, no aplicable por tanto en un sentido institucional a las demás organizaciones estatales. Así, lo peculiar de la Administración Pública venezolana es que se fundamenta en la consideración de que “*está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas*”, con lo que se destaca un aspecto cualitativo que domina toda su actividad como nota esencial de su régimen jurídico. Y ello conecta directamente con la propia preocupación de los ciudadanos. Es más, el primer interés de los ciudadanos se centra en que la Administración Pública cumpla las leyes y actúe los fines constitucionales, que van desde la simple respuesta a los trámites administrativos hasta la resolución de los diversos problemas de la vida diaria. De ahí que lo importante, lo verdaderamente trascendente para el Poder Constituyente del 99 es que la Administración Pública sea efectivamente un instrumento de la sociedad al servicio de los ciudadanos y ciudadanas, como lo prevé el Artículo 141, *eiusdem*, y no caiga en la permanente tentación de erigirse en un fin en sí misma, al sólo “*servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones*” (Reforma).

Ahora bien, su eliminación por la Reforma es un regreso al pasado, en la medida en que el paradigma organizacional y funcional sobre el que se hubo sustentado la vieja Administración Pública en Venezuela, propendía a una gestión cuya finalidad era el propio aparato burocrático y no la sociedad a la que debía servir. En propiedad, ahora se pretende introducir con el Artículo 141 de la Reforma, una concepción formalista de la noción de Estado de Derecho que lo distorsiona, al concebir a la Administración Pública sólo como herramienta del Poder Público, y no ya como instrumento garantizador de los derechos y libertades de los ciudadanos y ciudadanas. Con ello se desconoce que el ciudadano está en el centro, en el corazón del sistema político, por lo que el Poder Público no debe ejercerse nunca desde la perspectiva de los privilegios o las prerrogativas del que manda, sino como un instrumento de servicio objetivo a la entera sociedad; como un instrumento encaminado al bienestar integral y permanente de los ciudadanos y ciudadanas.⁴

2. Principio de legalidad administrativa

Otro aspecto que se destaca en el precepto constitucional 141 vigente, es la faceta relacional típica en que se manifiesta la Administración Pública. Como se establece expresamente, la Administración Pública actúa “*con sometimiento pleno a la ley y al derecho*”. Para fortalecer la noción de Estado de Derecho, inherente al régimen democrático, la Constitución del 99 ratifica el principio constitucional de legalidad, como límite y condición del ejercicio de las potestades de la Administración Pública y de su actividad. Así las cosas, el primado del Derecho -con mayúsculas- es la sumisión no sólo a la ley sino también, como también rezan las constituciones alemana y española, al Derecho. Por tanto, el Derecho (que puede coincidir o no con la ley, como distingue la propia Constitución vigente), vincula plenamente a la Administración Pública, o en palabras del Tribunal Supremo de Justicia, la Administración

4 Rodríguez-Arana, Jaime. *Ob. cit.* p. 157.

Pública “se configura como una Administración que actúa con subordinación plena a la Ley y al Derecho, que está sometida, por ello, al control integral del Poder Judicial”.⁵

Se trata -como afirma Rodríguez-Arana⁶ de un precepto capital para entender, desde la perspectiva constitucional, la funcionalidad del principio de legalidad que, en materia administrativa, actúa conjuntamente con el Derecho. Ley y Derecho, pues, son los parámetros jurídicos a los que debe ajustar su actuación la Administración Pública.

Esa dualidad de vinculación a la ley y al Derecho no es un mero concepto retórico o desiderativo, pues como señala García de Enterría,⁷ a quien también seguimos en estos razonamientos, como todos los conceptos constitucionales, son estrictamente conceptos normativos, a los que hay que atribuirles la plenitud de efectos jurídicos. Señala que al concepto hoy constitucional de “imperio de la ley” -consagrado también entre nosotros en el Preámbulo de la Constitución del 99- ha de entenderse no en su sentido estricto de imperio de las leyes formales, pues imperio de la ley es, en la Constitución misma, imperio de la ley y del derecho, ya que en efecto -continúa el señalado autor- no debe olvidarse que el concepto básico constitucional es “Estado democrático y social de *Derecho* y de Justicia” (Artículo 2 de la Constitución de 1999). El verdadero fin de la construcción constitucional es implantar el Derecho mediante la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, etc. -a los que también el artículo 2, *eiusdem*-, proclama “valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación”. Así, la construcción constitucional pretende, pues, un imperio del Derecho, entidad en la que entran, además de las leyes formales, todos los “valores” constitucionales, desde los proclamados “superiores” en el propio artículo 2, *eiusdem*, hasta los esparcidos a lo largo del Texto Fundamental y, en los que se incluyen ciertas “garantías institucionales”, y los llamados expresamente principios.

De ahí que la Reforma no puede eliminar del artículo 141, *eiusdem*, la referencia al Derecho, pues de otro modo sería desconocer que con la consagración de la cláusula “ley y derecho”, el Poder Constituyente del 99 compartió que el clásico Estado de Derecho, había dejado de ser “legal”, al haber sido hondamente transformado en nuestros días, para convertirse en “constitucional”, a tal punto que se le designa con una expresión distinta: Estado de Constitución, Estado constitucional de Derecho o Estado Constitucional. Ahora bien, el sometimiento pleno de la Administración Pública al Derecho, y no sólo a ley, implica no tanto un cambio de grado, como de naturaleza, donde los Poderes Públicos están sujetos al Derecho, no sólo en lo relativo a las formas, sino también en los contenidos y, fundamentalmente, están vinculados al respeto de principios sustanciales establecidos por normas constitucionales. Es, pues, un cambio cualitativo notable, que no pasó inadvertido en la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, al señalar que “se reitera el sometimiento a la ley y al derecho, es decir, el principio de la legalidad de la actividad administrativa”.

Por último, otro aspecto resaltante de la concepción de la Administración Pública en la Constitución del 99, son los fines de interés público. Ahora bien, la noción del “interés público” es la traducción al Derecho público de la idea filosófica del “bien común”. En el articulado de la Constitución del 99, las constantes referencias de las distintas manifestaciones o personificaciones de la Administración Pública, siempre aluden a un elemento finalista que

5 Véase. Sent. N° 1632 del TSJ/SC, de fecha 11 de agosto de 2006.

6 *Ibidem*, p. 111.

7 García De Enterría, Eduardo. *Democracia, jueces y control de la Administración*. 5a. edición ampliada. Madrid, Civitas, 2005, pp. 126-127.

subyace en la noción de la Administración Pública, al mismo tiempo que elemento primordial para su interpretación y aplicación, que no pasó tampoco inadvertido en la Exposición de Motivos de la Constitución del 99, al señalar 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*”.

III. CONCLUSIÓN

En mérito a lo antes expuesto, y 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. Para ello se requiere, tanto la eficacia como el control pleno de la función administrativa que son, pues, los dos pilares constitucionales que se derivan del Artículo 141 de la Constitución, y que la Reforma pretende eliminar, conculcando así la dimensión constitucional del Estado de Derecho, por el consiguiente debilitamiento del papel garantista que la vigente Constitución de la República Bolivariana de Venezuela asegura a todos los ciudadanos y ciudadanas.