

# *Libertad, Estado y Derecho Administrativo. El papel del Derecho Administrativo en la modernidad democrática*

Armando Rodríguez García  
*Profesor de Derecho Administrativo y Coordinador del Postgrado en  
Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela*

*“Un pueblo libre obedece, pero no sirve; tiene jefes  
pero no dueños; obedece a las Leyes, pero nada más  
que a las Leyes y es por fuerza de las Leyes por lo que  
no obedece a los hombres...”*

*Rousseau*

**Resumen:** *La administración es una expresión organizativa y funcional que responde a las necesidades de la vida colectiva, por lo que acompaña las manifestaciones sociales a partir de los grados primarios de complejidad de las comunidades, por lo que su presencia resulta inevitablemente asociada a los valores culturales que construye la sociedad y a los mecanismos de preservación de los mismos. La libertad es uno de los valores esenciales en la sociedad contemporánea, que determina su ascenso humanista, y el Derecho Administrativo, por su parte, aparece como una de las herramientas de mayor eficiencia para garantizar la permanencia, primacía y proyección de la libertad del ciudadano - y con ello, de la Sociedad-, mediante la adecuada organización y funcionamiento del aparato administrativo del Estado a los contornos de la legalidad, para concretar su esencia como un derecho regulador del poder para garantizar la libertad, desplazando el esquema primitivo del autoritarismo personalista.*

## SUMARIO

- I. PRELIMINAR
- II. EL ASPECTO SOCIOLOGICO Y EL ASPECTO JURIDICO
- III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA NUEVA DINAMICA DEL ESTADO
- IV. POTENCIA Y ACTO / FORTALEZAS Y DEBILIDADES

### I. PRELIMINAR

La existencia de cualquier conglomerado humano de cierta magnitud y con un mínimo nivel de complejidad en sus actividades y relaciones convoca, de manera natural y espontánea, el surgimiento de actividades o tareas específicas, separadas y especializadas, a cargo de algunos de sus miembros, que apuntan al abordaje de los *asuntos comunes*, es decir, aquellos

que exceden de la esfera personal o singular de los individuos aisladamente considerados, y que, por tal motivo, se convierten en cuestiones colectivas, públicas; esas que virtualmente interesan o pueden interesar a todos en mayor o menor medida, aunque, en algunas circunstancias, tienen la cualidad de concretizar sus consecuencias con mayor precisión en algunos sujetos mas que en otros, bien sea que esto se traduzca como beneficio o como perjuicio.

En el trayecto evolutivo de los conglomerados humanos encontramos momentos históricos que, por su trascendencia, marcan capítulos o etapas identificables por los cambios que impregnan su contenido, en contraste con otros períodos.

No obstante, es fácilmente perceptible un proceso evolutivo continuo, progresivo, de ascenso sostenido, en cuanto a la aparición y adaptación de factores o elementos de diversa índole que conducen a valorar con resultados positivos las cualidades de vida de los grupos humanos, no solo en cuanto a condiciones físicas o ambientales sino, lo que es tal vez mas importante - por lo que lleva implícito la cualidad humana -, en lo atinente a componentes de carácter cultural y espiritual.

Por esta razón, y con independencia de las particularidades destacables en momentos históricos determinados, que ponen de manifiesto situaciones de conflicto, retardo o deterioro en el proceso de civilización global, es lo cierto, que hay una clara tendencia sostenida hacia mejores y mas avanzados estadios, hay una proyección constante, como promedio, que pone en evidencia lo que Jacob Bronowsky califica como una “brillante secuencia de logros culturales” que marcan el ascenso del hombre, entendido en este caso, como Sociedad, como Humanidad<sup>1</sup>.

Pues bien, en este ascenso, constante y sostenido, aún cuando el ritmo y la dirección puedan variar en algunos momentos, encontramos episodios que constituyen hitos singularmente importantes, por sus efectos, a los fines que convocan nuestra atención en esta oportunidad.

Nos proponemos revisar la relevancia que el Derecho Administrativo ha tenido y tiene, en los procesos de modernización de las sociedades, particularmente por el papel que le toca jugar dentro de las tareas que le corresponde cumplir al Estado, en tanto expresión de la sociedad organizada para la satisfacción de los requerimientos colectivos, y tal vez mas importante aún, no ya desde la óptica utilitaria, sino en cuanto al valor trascendente de la dignidad humana, por el carácter de herramienta diseñada y dispuesta para contraponerse y frenar la arbitrariedad, para controlar el ejercicio del poder, para garantizar, proteger y salvaguardar la eficacia de los valores supremos del hombre, dentro de los cuales destaca la libertad como categoría de primer orden en la vida civilizada.

De este modo, además de la etapa que da inicio a la Edad Moderna, en la cual ubicamos el surgimiento de la noción de Estado, aún cuando, como sucede con tantos fenómenos sociales y políticos, no es válido asignar un momento preciso, nos ofrece un evento de singular interés, la etapa histórica que marca la segunda mitad del Siglo XVIII, en la cual se concentra la presencia de tres grandes movimientos que se concretan como verdaderas revoluciones y que, en su conjunto, conducen a marcar sustancialmente el signo de la evolución posterior de la Humanidad, hasta nuestros días.

Hacemos referencia ahora, por igual, a la llamada “Revolución Industrial”, constituida por una prolongada secuencia de transformaciones, que tiene su inicio en Inglaterra a partir

---

1 Jacob Bronowsky: *El Ascenso del Hombre*. Fondo Educativo Interamericano. Bogotá, 1979.

de 1760, y que se expresa, usualmente, en los cambios derivados de los avances tecnológicos y sus efectos directos sobre la producción industrial, pero también sobre las condiciones de vida y las circunstancias sociales y económicas, que derivan en importantes consecuencias culturales y políticas. Luego, el significativo proceso político marcado por la Independencia Norteamericana, que comienza en 1775; y finalmente, el trascendente complejo de acontecimientos que configuran la Revolución Francesa, que se despliega como evento político e ideológico, a partir de 1789.

A partir de los nuevos signos en el modo de vida de las comunidades, impuestos por esos procesos, se comienza a perfilar una nueva fórmula de organizarse la Sociedad, en su perspectiva política, que lleva consigo la definición progresiva de un andamiaje organizativo público encargado del manejo cotidiano de los asuntos colectivos, pero a partir de allí, bajo una premisa de singular valor en cuanto al asunto que ahora nos ocupa, cual es, la sujeción plena al orden jurídico, el sometimiento absoluto de la autoridad pública al derecho.

Sin embargo, esto no significa que la administración pública, como fenómeno, como realidad fáctica o sociológica, no existiera desde etapas históricas anteriores, pues, como señala Massimo Severo Giannini: "... todos los grupos organizados dan lugar a hechos administrativos"<sup>2</sup>.

Lo que se pretende subrayar en este momento, es la indudable construcción dogmática y científica del Derecho Administrativo que arranca, en lo cronológico, precisamente, a partir de la configuración del Estado Moderno, y en lo ideológico, primordialmente, con la instalación de ciertos valores fundamentales que, teniendo un soporte intelectual de corte liberal, adquieren progresivamente la fisonomía de postulado básico, cuando se articulan como los Principios de Legalidad, Separación de Poderes, y Respeto a las situaciones jurídicas subjetivas.

## II. EL ASPECTO SOCIOLOGICO Y EL ASPECTO JURÍDICO

No es extraño encontrar en las obras construidas bajo la óptica histórica, expresiones relativas a los niveles o grados de desarrollo de la "organización administrativa", así como menciones relativas a la presencia de "funcionarios" integrantes de tales organizaciones, que han dejado información rescatada mediante las técnicas y metodologías arqueológicas, sobre el notable nivel de "desarrollo administrativo" que se alcanzó en el antiguo Egipto, en Mesopotamia, en Grecia, en Roma, o inclusive en las culturas aborígenes de la América prehispanica con mayores niveles de evolución, como los Mayas, los Aztecas o los Incas.

Dentro de esa misma perspectiva, la evidencia histórica permite dar fe de la calidad de las "estructuras militares" como organizaciones con influencia directa y decisiva en la existencia misma y la prolongada presencia temporal de realidades como el Imperio Persa, mediante la adopción de una completa y sofisticada organización administrativa territorial-militar, que ubicaba en cada una de las "circunscripciones", un "sátrapa", suerte de Gobernador, encargado de múltiples tareas o funciones, cuya realización comportaba, en sí misma, el ejercicio del poder integrado a la totalidad de la estructura imperial.

En la revisión de las instituciones romanas encontramos una proliferación, sistematización y complejización de las figuras, en cuyo elenco aparecen, entre otras muchas, las pro-

---

2 Massimo Severo Giannini: *Premisas sociológicas e históricas del Derecho Administrativo*. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2ª ed. Madrid, 1980,

vincias y los municipios que, sin ser las estructuras de la organización administrativa territorial que conocemos hoy día, constituyen, sin duda, una modalidad de organización diseñada para dar respuesta a los procesos sociales en marcha, con los grados de intensidad y complejidad que les han sido propios.

No obstante, si se revisan las fuentes directas, con un cierto nivel de detenimiento, se comprobará que en ellas no aparecen conceptos ni términos tales como “administración”, “organización administrativa”, “estructura funcional”, etc. Estas son categorías que comienzan a aparecer históricamente durante la segunda mitad del siglo XVIII, tal como hemos indicado antes, lo que lleva a concluir que, en las referencias empleadas para todo ese amplio período histórico anterior estamos presenciando un hecho que consiste en aplicar un orden de nociones del presente para explicar expresiones o realidades que en realidad pertenecen cronológicamente a civilizaciones y culturas anteriores.<sup>3</sup>

Nos preguntamos sobre la validez de tal aplicación, y al respecto concluimos que, haciendo abstracción de los rigores metodológicos -de por sí, absolutamente respetables y necesarios-, la cuestión es de interés, pues, por contraste y paralelamente, existen otras nociones jurídico-políticas contemporáneas, que no aplicamos para explicar realidades del pasado, como sucede por ejemplo, con la noción de Constitución.

Al respecto hay una diferencia que nos permite apoyar el punto de análisis; es el hecho notorio y definitivo, de que la noción de Constitución, aunque en su formulación práctica sea de origen político - como otras muchas realidades -, su esencia es, básicamente, jurídica. Por su parte, es cierto que la noción de administración es jurídica, pero también sociológica y técnica; pero ello no significa que la acepción sociológica o la noción técnica de administración sean más importantes o de mayor peso que la jurídica. Lo importante a destacar en esta oportunidad es que, mientras todas las “administraciones”, históricamente hablando, tienen relevancia social, técnica y sociológica, solo algunas presentan relevancia y susceptibilidad de apreciación en el mundo de la Ciencia Jurídica.

Desde este punto de vista se hace patente, mediante el análisis sociológico y el enfoque histórico, que cuando los agregados o agrupaciones humanas superan el umbral de lo absolutamente primitivo, se proveen de una “organización” - aún cuando ésta sea elemental -, para acometer las tareas de satisfacción de las necesidades comunes a la generalidad del grupo. Puede decirse, entonces, que la organización social es una necesidad primaria del hombre.

Ahora bien, tales organizaciones no son siempre jurídicamente relevantes, aún cuando para la perspectiva sociológica o antropológica son organizaciones que pueden denominarse como administrativas. Por ello, puede ser válido proyectar la denominación de “administración pública” a culturas del pasado, pero en tales casos hay que advertir que esa referencia está limitada al enfoque sociológico o a la perspectiva de carácter técnico, o dicho en términos más precisos, esa referencia no comporta una connotación jurídica.

Es durante la Edad Media cuando el término “*administratio*” comenzó a adquirir un perfil jurídico, entendido como una actividad, la actividad de “administrar”, que posteriormente genera una acepción que viene a indicar, además, el lugar o sitio donde se realiza esa actividad, y también, el sujeto que la realiza. De este modo se multiplica el significado del término y se amplía, correlativamente, su empleo.

---

3 Massimo Severo Giannini: *Op. cit.* p. 10

La ampliación del empleo del término desborda su mera expresión etimológica, llevándolo a configurar un sentido técnico que luego servirá para identificar una realidad jurídica - que es en definitiva nuestro objetivo concreto en este momento -, al comprender una tarea tecnificada en el orden industrial, comercial y burocrático, que además abarca en su alcance idiomático y conceptual a la identificación de una tarea asumida por estructuras específicas y especializadas de la organización estatal, con particularidades que destacan los aspectos de orden jurídico.

Pero el Estado, esa organización política estatal dentro de la cual se inserta lo que se denomina también como administración (tanto en su sentido orgánico como en su acepción funcional), es igualmente una noción cambiante a lo largo del tránsito histórico.

Giannini advierte al respecto: “No se puede señalar de modo preciso cuando nace el Estado como forma política. En cualquier caso, existe un paso gradual y probablemente inconsciente desde las formas políticas de le precedieron. En Italia se pasó a través de la fórmula de la transición que constituyen los principados, y ya en el siglo XVII todos los ordenamientos de los reinos italianos eran Estados, incluida la República de Venecia. La evolución se produce a lo largo del período histórico que va desde finales del siglo XV al XVII.”<sup>4</sup>

Como complemento de singular valoración para la mejor comprensión del tema, Antonio Moles destaca que: “... La palabra *Estado* comenzó a utilizarse en el transcurso del siglo XVI. Maquiavelo, en el año de 1513 fue el primero en mencionarla en las primeras páginas de su famosa obra *De Principatibus*, mejor conocida con el título *El Príncipe*. En ella, al comienzo, se puede leer lo siguiente: “Todos los dominios que han tenido y continúen teniendo imperio sobre los hombres, son *Estados* ...”<sup>5</sup>.

Por tal motivo es importante determinar la específica manifestación de Estado en la cual incorporamos la noción de administración desde la perspectiva concreta que ahora empleamos. Y esa manifestación específica es el Estado de Derecho, el Estado Moderno contemporáneo, que se configura a partir de los cambios históricos ya mencionados, y que tiene como perfil dominante, la nueva configuración para la ubicación de la fuente del poder y la legitimación para su ejercicio. El punto de partida ideológico ubica el origen del poder en la población, en el pueblo, en la colectividad social, titular de la soberanía, en cuyo nombre actúan los agentes públicos, sometidos a las normas legales que establece el Estado, como expresión de la voluntad general, por lo que se trata, en suma, de una manifestación de libertad, dirigida a ejercer y preservar la libertad, mediante la limitación del poder.

De este modo se encuentran y se integran inseparablemente el Derecho y la Administración Pública, construyendo la noción de Derecho Administrativo que podemos entender - empleando aquí la acreditada visión de Luciano Parejo -, que “...es hoy, en su definición mas elemental, inmediata y tradicional, el Derecho de eso que llamamos Administración Pública, que es -a su vez y por lo pronto-, una realidad política de bulto reconocida y regulada por los textos constitucionales.”<sup>6</sup>

---

4 Massimo Severo Giannini. *Ibidem*, p. 26.

5 Antonio Moles Caubet: *Estado y Derecho. Configuración Jurídica del Estado*. En: *Estudios de Derecho Público*. Universidad Central de Venezuela, Caracas 1997, p. 78 y ss.

6 Luciano Parejo A.: *El Concepto de Derecho Administrativo*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1984. p. 25.

Aparece entonces el tema de la legalidad, como columna vertebradora y soporte del Estado de Derecho, y en consecuencia, de la Administración Pública; con lo cual, “ ha de comenzarse afirmando que el principio de legalidad propiamente dicho, se refiere únicamente a un tipo de Estado concreto, el estado de régimen administrativo cuya configuración corresponde al modelo doctrinal y organizativo de la Revolución francesa y sus epígonos - bonapartismo, restauración y liberalismo - caracterizado por la concurrencia de cuatro notas distintivas:

1º) Emerge una nueva rama del Derecho Público, el Derecho Administrativo, precisamente para regular la administración pública, o dicho con mayor exactitud, para hacer jurídicamente correctas las actividades funcionales de la administración.

2º) Aparece la categoría de los derechos subjetivos con un contenido público, llamados también derechos públicos subjetivos, entre los cuales se encuentran, además de los derechos de libertad, aquellos otros dimanantes de distintas fuentes creadoras del orden administrativo. A ellos se añaden los denominados “intereses legítimos” que tanta relevancia llegan a adquirir en el Derecho italiano, según se verá mas adelante.

3º) La tutela de semejantes derechos e intereses queda atribuida a una jurisdicción especial, la contencioso administrativa, que así mismo corrige las irregularidades de la administración constitutivas “*d’excès de povior*” (recurso objetivo).

4º) La administración sujeto puede ser patrimonialmente responsable por determinadas faltas -aún cuando no constituyan actos ilícitos- con independencia de la responsabilidad personal de las autoridades, funcionarios y sus agentes (responsabilidad directa).<sup>7</sup>

Pero en el espectro del análisis en curso, es preciso tener presente junto a estos elementos, que en el entramado del pensamiento político, la libertad, en el medio colectivo, se presenta como un factor correlativo al Poder, y precisamente a partir de los acontecimientos aludidos, esto es, la independencia norteamericana y la Revolución Francesa, se produjo un cambio, una transformación, una verdadera revolución de los valores de la humanidad, que se expresó fundamentalmente en la instalación de una nueva ecuación para la concebir y legitimar el origen y el ejercicio del poder, sin que hasta el presente, se conozca una fórmula mejor.

En efecto, a partir de esas nuevas concepciones, que se contraponen y sustituyen a las que estuvieron presentes hasta aquellos momentos, se llega a entender que la base de sustentación y el origen del Poder Político -y con ello, también la legitimidad para su ejercicio-, pasó de estar en las manos de un solo individuo, por razón de su linaje o por aplicación arbitraria de su fortaleza, a residir en la Sociedad, en la colectividad, en el pueblo, quién lo ejerce por medio de sus representantes y agentes, mediante mecanismos y fórmulas que deben estar previamente establecidos como expresión de la voluntad general, esto es, mediante la Ley.

Este momento de la reflexión nos lleva de nuevo al contacto con el contraste histórico, con la transformación derivada directamente de la contraposición abierta de aproximaciones contradictorias y excluyentes que, en lo atinente a la administración como organización, García de Enterría pone de manifiesto con precisión, cuando apunta que: “La historia de la Administración occidental arranca en línea recta de la reacción frente al orden feudal. La privatización de lo público, la personalización rigurosa de los lazos sociales y políticos de

---

7 Antonio Moles Caubet: *El Principio de Legalidad y sus implicaciones*. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1974, p. 7.

dependencia implicó en el orden feudal una rigurosa minimización de las estructuras organizativas levantasen el vuelo mas allá de límites territoriales absolutamente mínimos, el lugar, el valle o, en fin, todavía mas expresivamente, el horizonte visible desde la torre del castillo en el genuino feudalismo del área del viejo Imperio carolingio (...)Esta idea latente va a potenciarse y realizarse por obra de dos influencias decisivas, de dos préstamos sucesivos de técnicas, que van a permitirle trascender la atomización estructural existente y emprender esa gran creación histórica que conocemos con el nombre de Estado moderno (...) Estas dos grandes influencias, son, por una parte, el ejemplo de la Iglesia Católica y, por otra, la recepción del Derecho romano.”<sup>8</sup>

No se puede perder de vista que la Edad Media recoge una formidable etapa de surgimiento de la libertad como valor medular en la concepción del hombre, en las mas diversas y variadas expresiones que, en definitiva, se conjugan en las formas de vida adoptadas progresivamente por mayores volúmenes de población. Es así como el asentamiento urbano, la ciudad, luego de la decadencia que marcó la caída del Imperio romano de occidente, aparece revitalizada, ahora como un refugio liberador de la servidumbre feudal, a través de su capacidad de integración, como habitáculo físico y como sistema funcional, de la libertad económica, con el florecimiento de la actividad mercantil, cuyo florecimiento lleva al surgimiento de nuevas modalidades de estructuración de las relaciones de poder, en particular con la instalación de las fórmulas generadoras de los gobiernos locales, de los municipios, con la inserción del valor fundamental para la concepción de lo colectivo, que significa la aparición de la personificación del “nosotros” como referencia. Por ello, la expresiva frase “la ciudad hace al hombre libre”, recoge la realidad del momento.<sup>9</sup>

En este orden de ideas destaca la palabra de García Pelayo, cuando advierte que: “...En una historia de las formas políticas de occidente corresponde un lugar autónomo a la ciudad...sobre todo porque en ella están contenidos una serie de principios y de formas, cuya aplicación a un ámbito más amplio, contribuirá decisivamente a la estructuración del Estado Moderno...”<sup>10</sup>

Es, entonces, una de las expresiones y consecuencias de la socialización, en tanto categoría propia del medio urbano, lo que empuja a la formación de estructuras de organización pública que se configuran, en sus manifestaciones mas acabadas, como instituciones administrativas insertadas en el tejido de las comunidades mismas, formando parte de ellas, y por ende, piezas insustituibles tanto en su morfología, como en su funcionamiento.

Este fenómeno de máxima importancia, consistente en el surgimiento progresivo de las ciudades libres, que comienza a aparecer en la baja Edad Media, básicamente en Alemania e Italia, se multiplica con expresiones similares de libertad, en otras instancias, como son las Universidades, que sostienen sus privilegios y autonomía frente al Monarca, como un componente esencial a su existencia, marcada por la libertad de acción de sus miembro, lo que en definitiva es el núcleo de la expresión democrática integrada en su contexto institucional.

8 Eduardo García de Enterría: *La Administración Española*, Alianza Editorial. Madrid, 1972, p. 103.

9 Véase al respecto: Henri Pirenne: *Las Ciudades de la Edad Media*. Alianza. Madrid, 1971; también, sobre el tema: Manuel García Pelayo: *La Ciudad Mercantil Medieval*. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Nº 76. Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1990

10 Manuel García Pelayo: *La Ciudad Mercantil Medieval*. *Ibidem*, pp. 131 y ss.

La institución municipal moderna, que hincra sus raíces en esos momentos históricos, surge impregnada de la idea de libertad, cargada del poder social de la democracia<sup>11</sup> en tanto práctica cotidiana de su existencia misma, a partir del manejo directo de los asuntos propios de la comunidad, a partir de la participación de sus miembros, para lo cual se aplican los mecanismos funcionales y las estructuras organizativas que le dan carácter y definen una peculiar trayectoria histórica que trasciende los cambios mas radicales y profundos, proyectando su presencia en vastos espacios de la geografía política de occidente, con el respeto a su esencia unido a una peculiar plasticidad en al adaptación de su perfiles a las particularidades locales, aún cuando se mantenga incólume el núcleo medular de su configuración substancial, sobre cuya valoración, trascendencia histórica y actualidad, dan cuenta los trabajos densamente documentados y ampliamente conocidos en el campo del municipalismo, del Profesor Enrique Orduña Rebollo<sup>12</sup>.

El Estado Moderno aparece, en consecuencia, y entre otras de las múltiples aristas de su complejidad conceptual, como un espacio de ejercicio del Poder desde la libertad y para la libertad; pero siempre y solo, a través del Derecho, con lo cual se instala paralelamente, como un sistema con valor esencial, la Democracia, que no es mas que el arte de gobernar partiendo de la subordinación del poder a la voluntad general, del reconocimiento del otro y del respeto absoluto a la diferencia de opinión; es decir el arte de construir y mantener un espacio colectivo para la libertad, para la diversidad, para la pluralidad, en fin, para la civilidad.

Pero no podemos dejar pasar esta referencia sin apuntar que, estrechamente vinculado con ese episodio histórico excepcional surge, no solo una nueva concepción teórica del Poder y del Estado; también se plasma en la realidad tangible un modo de vida, una práctica dinámica y vital, concretada a través de la progresiva aparición de las nuevas Repúblicas en todo el Nuevo Continente, con lo cual, no solamente se construye una expresión real de las nuevas concepciones políticas, sino que junto a ello, se amplía decisivamente el espectro de aplicación de la totalidad de sus componentes, entre los cuales interesa destacar el aspecto jurídico, esto es, la presencia del Derecho como soporte de validez para la existencia y el ejercicio del Poder, la presencia efectiva e ineludible del Principio de Legalidad como factor nuclear del Estado de Derecho<sup>13</sup>.

En síntesis, la confluencia y conjugación de los enfoques sociológico y jurídico sobre el fenómeno de la organización social y su dinámica, el poder político, y la necesaria existencia del aparato estatal, a través de la administración, nos llevan al encuentro con el Derecho Administrativo y su presencia ineludible, a despecho de las modalidades o variedad de formas y expresiones que puedan definir particularidades en lugares o momentos determinados, pero que dejan un residuo plenamente vigente en su valor instrumental para el desarrollo mínimamente adecuado de la vida en sociedad, mas aún cuando presenciamos umbrales de globalización y complejidad insospechados hace apenas unas décadas, con lo cual cobra mayor importancia la existencia de técnicas de interacción y lenguajes de intercambio efi-

---

11 Al respecto son suficientemente conocidas e ilustrativas, las agudas y fundamentadas expresiones de Alexis de Tocqueville, particularmente en su obra *La Democracia en América*.

12 Véanse, entre otros: *Democracia Directa Municipal Concejos y Cabildos Abiertos*. FEMP - Ed. CIVITAS, Madrid, 1994; *Municipios y Provincias*. FEMP - INAP - Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid, 2003; y también, *Historia de Municipalismo Español*. IUSTEL, Madrid, 2005.

13 Véase al respecto: Dietrich Jesch: *Ley y Administración. Estudio de la evolución del Principio de Legalidad*. Instituto de Estudios Administrativos. Madrid, 1978.



cientes, sustentados en valores universales como la libertad, en tanto implica la realización plena de la cualidad humana, por medio de la limitación legítima y racional de la arbitrariedad y la tiranía.

### III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO EN LA NUEVA DINAMICA DEL ESTADO

Partiendo de las notas consignadas hasta ahora tenemos, que la administración pública es, esencialmente, una actividad y una estructura orgánica, absolutamente juridificadas. Pero esa cualidad esencial no se agota en la simple sujeción de la administración del Estado al ordenamiento jurídico, puesto que ya sabemos que el Derecho, el sistema jurídico como orden normativo, abarca a la totalidad de los sujetos que se desenvuelven en la vida social contemporánea, está en todas partes, nos acompaña de manera cotidiana, permanente y necesaria, aunque a veces sea invisible o imperceptible, ya que, tal como señala Lawrence M. Friedman, "El derecho está en las atmósfera, tan ligero al tacto como el aire..."<sup>14</sup>. La verdadera peculiaridad del Derecho, aplicado a la administración pública, está en el grado de vinculación, en el nivel de sujeción, que ésta tiene con la norma jurídica, y que se expresa como el mayor grado de vinculación posible, de modo tal que "todos y cada uno de los actos de la Administración del Estado han de estar condicionados por una regla legal que se convierte en la medida de su licitud o ilicitud"<sup>15</sup>.

Ahora bien, junto al referente de orden jurídico, no se puede perder de vista que la administración pública tiene también, e inseparablemente, un carácter instrumental, una categoría igualmente inserta en su esencia, que la impregna de la condición técnica, con lo cual adquiere, o mejor dicho, disfruta, de la cualidad de *adaptabilidad cultural*, de *racionalidad* como factor componente del *paisaje humano*, en términos que nos llevan a recordar lo que nos enseña el Profesor García Bacca, cuando afirma: "Tras muchos y lentos siglos de historia, ahora, porque el hombre los ha inventado, existen *un paisaje artificial* -de artefactos, de inventos enmaterializados- y *un paisaje humano*, tan artificial como lo son arado, galera, barco, avión, fabrica de tejidos ...Es el paisaje económico, propio del *hombre social*, los dos: economía y sociedad, inventos del hombre: *artefactos de la totalidad*..."<sup>16</sup>

Como una consecuencia lógica y necesaria de tal cualidad, la administración del Estado se vincula estrechamente a la evolución político-social, al orden dinámico de las Sociedad en sus manifestaciones cotidianas, por ser la expresión mas acabada de la sociedad organizada. También por necesaria consecuencia, está regida por los principios y valores superiores de la Sociedad a la cual sirve.

Tal es el enfoque que nos aporta García de Enterría, cuando pone el acento en destacar que el contenido propio de la Administración Pública no se agota en la Ciencia de la Administración: "... El tema de la Administración es visto primariamente como una realidad política, lo cual, lejos de ser una consideración obvia, contra lo que externamente pueda parecer, especialmente desde el momento en que un amplio movimiento de la ciencia administrativa contemporánea pretende prescindir de este dato y recogerse en los problemas estructurales comunes que la Administración Pública tiene con la administración de los asuntos y negocios privados. El autor no siente primariamente la Administración como empresa, sino, y permítame-

14 Lawrence M. Friedman: *Introducción al Derecho Norteamericano*. Librería Bosch. Barcelona, 1988. p. 2.

15 Antonio Moles Caubet: *Lecciones de Derecho Administrativo*. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. Universidad Central de Venezuela. N° 84, Caracas 1992.

16 Juan David García Bacca: *Elogio a la Técnica*. Ed Monte Avila. Caracas, 1968.

seme poner énfasis en lo que a muchos ha de parecer una obviedad, como Estado, como organización insertada en, y al servicio de la comunidad política...”<sup>17</sup>.

Y a manera de glosa, a partir de la afirmación de nuestro querido maestro, es momento oportuno para reafirmar que el Estado, desde le punto de vista político, estructural y operativo, no es mas que un instrumento de la sociedad, una herramienta diseñada y construida para estar “al servicio de la comunidad política”, lo que en suma se convierte en reconocer que el Estado es la expresión mas avanzada de la “sociedad civil organizada”, es decir, la colectividad bajo la configuración de un orden específico, que le permite desplegar sus expresiones de civilidad de manera eficiente, partiendo del principio de respeto a la esencia del ser humano, su libertad.

Pues bien, en la conformación conceptual del Estado Moderno juegan un papel determinante las nociones de *derechos humanos* y *soberanía popular*, las cuales, en una consideración singularizada, aparecen como un factor adicional, un pequeño ingrediente consecencial dentro del complejo y prolongado proceso incremental que venía llevando a su nacimiento. Sin embargo, como afirma con precisión Werner Naef<sup>18</sup>, “el paso de este umbral va a revestir una trascendencia incalculable”, entre otras razones, por la consecuencia que imparte al escenario la instalación de un sistema de vida colectiva que somete el ejercicio del poder al orden jurídico, como de la voluntad general por la cual se manifiesta, precisamente, la libertad.

En este espectro general del nuevo alcance y fundamento que adquiere el orden jurídico (que también goza de las cualidades de *artefacto* producido dentro del *paisaje humano*, en términos de García Bacca), irrumpe el Derecho Administrativo, con características y potencialidades peculiares como herramienta al servicio de la modernidad social, de la profundización de la civilidad, mediante el afianzamiento del ejercicio práctico y constante de los valores de libertad del ciudadano y la correlativa sujeción del ejercicio del poder, permitiendo reducir sus espacios de *inmunidad*, mediante un aparato jurídico dotado de un alto grado de adaptabilidad, en razón de la dinámica y amplitud de su objeto<sup>19</sup>

La sociedad, en su dinamismo cultural, político, económico y sobre todo tecnológico, se encuentra en un proceso de transformación constante, sostenido, que impulsa la adaptación de sus instrumentos y escenarios de funcionamiento, en los que se ubica el Estado y sus instituciones, dentro de cuyo elenco, el derecho Administrativo adquiere mayor presencia y relevancia, puesto que le corresponde dar cuenta de todas las expresiones del quehacer cotidiano del Estado en sus relaciones interinstitucionales y las de éstas con los ciudadanos, lo que da cuenta, sin mayores esfuerzos de reflexión y análisis, de la vastedad y variedad de los asuntos que tienen que ver con esa rama del Derecho.

Basta revisar las ediciones diarias de las *Gacetas Oficiales* para comprobar la diferencia cuantitativa entre las actuaciones y decisiones que registran los diferentes centros de decisión pública en aplicación del Derecho Administrativo. Sin embargo, el tema no se reduce al registro cuantitativo y cualitativo de las diversas actuaciones que se pueden derivar de las relaciones sociales. El asunto incluye la propensión a generar las condiciones y mecanismos propicios para que esa multiplicidad de actuaciones que demanda la compleja sociedad con-

---

17 Eduardo García de Enterría: *La Administración Española. Op. cit.*

18 Werner Naef: *La idea del Estado en la Edad Moderna*. Aguilar, Madrid, 1973. p. 127.

19 Eduardo García de Enterría: *Revolución Francesa y Administración contemporánea*. Ed. Taurus. Madrid, 1972. *La Lengua de los Derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*. Alianza Editorial. Madrid, 1994.

temporánea se realicen con mayores grados de eficiencia, superándose la expectativa de la *procura existencial* para dar paso a la exigencia de *calidad total* como respuesta debida a la colectividad, lo que hace que la figura del Estado se haga cada vez mas compleja en cuanto a estructura burocrática, así como en métodos y funcionamiento<sup>20</sup>, por lo que la plataforma jurídica de actuación pasa a adquirir mas relevancia, y constituye ahora, en sí misma, una plataforma para la promoción y realización eficiente del cambio, que debe incorporar, necesariamente, los avances de la revolución tecnológica, sin apartarse de los postulados originales que le dan sustento conceptual.

Pero evidentemente, la cuestión no se resuelve en las expresiones o actos considerados en abstracto. Es imprescindible la cualidad de “agente” para poder producir los efectos cuales quiera que estos puedan ser; por eso, los agentes públicos que construyen normativamente y los operan o aplican el contingente del ordenamiento jurídico administrativo, desde sus diferentes posiciones (legisladores, administradores o jueces), tienen la cualidad para orientar el sentido y la potencialidad del Derecho Administrativo como instrumento de cambio hacia el avance o no de las condiciones de la sociedad; pero a contrapelo, también la colectividad está en condiciones de operar el impulso hacia la orientación deseada, de imponer el rumbo, y esta es una de las cualidades excepcionales del Derecho Administrativo, su valor instrumental como custodia de las garantías ciudadanas.

Podemos observar la sensibilidad y la capacidad de generación y adaptación a los cambios que tiene el Derecho Administrativo, en su posición de primera línea en los escenarios que define cualquier tendencia o transformación efectiva en las expresiones mas variadas de la realidad social, económica, cultural o política. Ciertamente, es en el espacio de este ordenamiento - y en la correlativa tarea propia de la actividad científica que lo estudia -, donde aparecen ubicadas, primeramente, las fuerzas propias de todas esas expresiones, que pugnan entre la descentralización y la centralización, o entre los procesos de integración y sus efectos sobre la noción de soberanía y la preservación y potenciación de los ámbitos locales de decisión y participación popular. Observamos como se pasa de situaciones de estatización de la producción económica al montaje masivo de operaciones de privatización de activos y servicios estatales, para dar paso a regímenes de desregulación; cada vez son mas frecuentes las incorporaciones de mecanismos de gestión a través de fórmulas concesionales o contractuales, en general. Todo ello tiene su origen, o se encuentra necesariamente vinculado, soportado y desarrollado, en definitiva, en principios, normas, técnicas, mecanismos e instrumentos propios del Derecho Administrativo.

De otras parte, en el momento presente, al escenario descrito tenemos que agregar la presencia irreversible e inevitable del proceso de globalización - con sus ventajas y desventajas -, que aporta un mayor poder de impacto y profundidad de proyección en los cambios, al mismo tiempo que se difunde con mas velocidad, certeza y facilidad el conocimiento de los instrumentos y de las experiencias concretas. En este escenario, el Derecho en general, y el Derecho Administrativo en particular, lejos de estar ajeno a la nueva realidad, se encuentra plenamente sumergido en ella, y además, contribuye a su afianzamiento, como agente generador y difusor de primer orden<sup>21</sup>

20 Véase: Manuel García Pelayo: *Las Transformaciones del Estado Contemporáneo*. Alianza Editorial, Madrid, 1977.

21 Oriol Mir Puigpelat: *Globalización, Estado y derecho. Las transformaciones recientes del Derecho Administrativo*. Ed. Thompson Civitas. Madrid, 2004

En cualquier caso, la nota destacable para nuestro objetivo inmediato está en la adaptabilidad del Derecho Administrativo, siempre dentro del Estado de Derecho, sin alterar su esencia, sin que se afecte su fundamento teleológico. Como señala Garrido Falla, "...su finalidad fundamental es asegurar la libertad de los ciudadanos. Posiblemente esto es lo que tenga de más rigurosamente inédito frente a los estadios anteriores que atraviesa en su evolución el Estado moderno. A partir de la Revolución francesa, el aseguramiento de la libertad de los ciudadanos, de los súbditos, va a constituir una preocupación, pero además, una preocupación fundamental...La historia del Estado moderno contemporáneo es en esencia la historia de la lucha contra la arbitrariedad y en favor de la legalidad en todas las esferas de la actuación estatal"<sup>22</sup>.

Podríamos concluir este capítulo señalando que la magia del Derecho Administrativo está en su potencialidad para empinarse sobre sí mismo, mediante su capacidad de adaptabilidad, asociada a la dinámica de los asuntos que debe tocar, lo que se acompaña con la potencialidad que ofrece para las oportunidades de modernización, a partir de los valores que le sirven de soporte, en particular, la libertad.

#### IV. POTENCIA Y ACTO / FORTALEZAS Y DEBILIDADES

Es claro que cuando consignamos las menciones anteriores y predicamos las potencialidades favorables del Derecho Administrativo, en función de la preservación de los valores de la civilidad y los procesos de modernización democrática de las colectividades, lo hacemos partiendo de los supuestos de actuación de buena fé y honestidad por parte de los gobernantes en general. Ello implica que no desconocemos que el ser humano esta compuesto por un tejido mixto, con hilos buenos e hilos malos, y dependiendo de la prevalencia de algunos u otros, se produce la calidad integral del tejido, a partir de lo cual podremos apreciar las ejecutorias de los individuos, inclusive - y desde luego, con mayor énfasis -, las de quienes tienen por oficio actuar como a líderes populares y agentes públicos.

Ello no obsta para reconocer, de entrada, que el Derecho es, sin lugar a dudas, una de las mejores herramientas y el mas firme y eficaz de los caminos que ha construido el ser humano para desplegar la cualidad que mas lo enaltece y distingue: la vida en sociedad, la civilidad.

Es cierto que el resultado favorable del empleo de esta herramienta, como sucede en cualquier otro caso, implica no manipular el Derecho, ni dejarse manipular con el Derecho, porque esta disciplina comporta, inevitablemente, un ejercicio de dignidad y, paralelamente, de libertad. Y para ser genuina y cierta, la libertad, al igual que el Derecho, no admiten ninguna subordinación a dogmas y rechazan cualquier tributación ideológica. Someter la libertad de pensamiento a un dogma o hacerla tributaria de una ideología, comporta secuestrarla y neutralizar su virtualidad. Pero si ese secuestro se hace mediante el empleo fraudulento del Derecho, a través de la manipulación de los instrumentos e instituciones jurídicas, en particular, de las normas, la aberración y el daño son aún mayores.

Recordemos entonces, que el efecto de los cambios operados por la dinámica social y sus correlativas demandas sobre la estructura y funcionamiento del aparato público, su conceptualización y adaptación a las nuevas tareas, y el dinamismo, magnitud y calidad de las respuestas que esta obligado a ofrecer, es un elemento esencial para comprender que las reformas y adaptaciones requeridas, solo tienen sentido si se vinculan a los efectos sobre la

---

22 Fernando Garrido Falla: *Las transformaciones del régimen administrativo*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1962. p. 20

colectividad. De este modo lo ha manifestado el Profesor Jaime Rodríguez-Arana, cuando afirma: "...La reforma del Estado implica **poner como centro de la actividad pública la preocupación por la gente**, es decir, sus aspiraciones, sus expectativas, sus problemas, sus dificultades, sus ilusiones. Por eso, la reforma no puede depender de una ideología en la conformación de su proyecto y de su programa, ya que el espacio de centro se delimita hoy, en primer lugar, por una **renuncia a todo dogmatismo político...**"<sup>23</sup>.

Tomamos la expresión en su sentido más amplio, entendiendo que la posibilidad de poner en marcha la potencialidad del Derecho Administrativo para el beneficio de la sociedad, mediante la actualización eficaz de su capacidad instrumental, puede provenir de cualquiera de los agentes públicos, no solamente de los funcionarios administrativos, en sentido estricto.

De este modo actúan por igual, tanto los encargados de la producción de normas legales dando adecuado soporte a la actuación de la administración, mediante reglas que dibujen cauces precisos, ágiles y oportunos para construir las decisiones, estimulen la transparencia y la eficacia en la actuación y la prosecución de objetivos de interés general, con el pleno respeto a los derechos y situaciones jurídicas de los ciudadanos, como los agentes administrativos, observando pleno apego a la legalidad y adecuada iniciativa para mejorar sus propias ejecutorias, teniendo siempre como norte la satisfacción plena de los requerimientos de los administrados, y finalmente, las instituciones encargadas del control sobre la administración, particularmente los jueces, aplicando la debida ponderación de criterios correctivos, apego a la legalidad adjetiva y sustantiva, y sobre todo, mediante perspectivas de progresión.

Todo ello tiene como telón de fondo la garantía de la libertad, que se opone a la arbitrariedad. "Esta lucha contra la arbitrariedad no solamente se da en el terreno de la Justicia, sino, además, en el terreno constitucional y administrativo, y precisamente en ese terreno se logra mediante una serie de expedientes técnicos que pueden resumirse en los siguientes: En primer lugar, el principio de separación de poderes; en segundo lugar, en la supremacía de la Ley como acto de mayor rango jurídico dentro de todos los que puede realizar el Estado; en tercer lugar, en la posibilidad de someter al Juez los actos del Poder público."<sup>24</sup>

Entonces, la potencialidad innovadora y modernización democrática que encierra el Derecho Administrativo esta demostrada conceptual y racionalmente en el plano teórico. Pero también en los campos de la realización práctica aparecen suficientes referencias en diversas latitudes, que nos hablan de esa potencialidad convertida en acto, de la hipótesis transformada en realidad, partiendo de la propia experiencia francesa, básicamente a partir de la gestión ejemplar del Consejo de Estado, en su decisiva participación para salvar los escollos que sobre la evolución de los postulados de la Revolución francesa, generó la etapa del terror y la anarquía. Los términos empleados por el Profesor Luis Henrique Farías Mata sobre el asunto son harto precisos y elocuentes: "...Sin su propia existencia y sin la obra jurisprudencial y doctrinaria en sí misma considerada del Consejo de Estado Francés, es casi seguro que los principios de derecho -ya universales y de los cuales somos usufructuarios- cuya consagración se debe a la Revolución Francesa, o no hubieran tenido permanencia en el tiempo, o

---

23 Jaime Rodríguez-Arana: *Reflexiones sobre el Estado de Bienestar*. En: *Revista Tachirense de Derecho*. Nº 13, Universidad Católica del Táchira. San Cristóbal, Venezuela. 2001. p. 10.

24 Fernando Garrido Falla: *Op. cit.* p. 22.

hubieran sido desvirtuados por los cambios políticos que en forma cíclica se sucedieron a partir de 1789.”<sup>25</sup>

Pero, como advertimos antes, si bien existe una propensión y hasta una tendencia sostenida hacia el alcance de umbrales de mayor desarrollo, que incluyen los avances en las instituciones - dentro de las cuales, desde luego colocamos las estructuras del Estado - y junto a ello, los “instrumentos institucionales”, como lo es el Derecho, no debemos dejar de considerar que, precisamente por lo variable de los cambios que comporta la dinámica social, la ruta de esa tendencia no es lineal, ni presenta un ritmo constante. Podemos observar momentos y períodos de desviación, retención o retroceso, cuya presencia, lejos de debilitar la potencialidad creativa del Derecho Administrativo, la fortalece, por vía del contraste racional y de la posibilidad comparativa que nos permite la experiencia, tanto doméstica como comparada.

En el caso venezolano encontramos datos de interés particular para una revisión de esa naturaleza, dado el momento actual, en el cual se plantean cambios radicales en la Constitución vigente (que aún no alcanza a los ocho años de vida), y que pueden contrastarse con postulados y ejecutorias expresados en normas, conductas y actuaciones a través de los tres cuartos de siglo anterior. Por solo hacer una muy breve referencia, veamos el contraste:

En la Constitución promulgada en 1925, aparece como una de las competencias asignadas al más alto Tribunal de la República, la de conocer de las controversias planteadas por la *negativa* de los órganos del Gobierno Nacional, a “expedir títulos de concesiones que los demandantes aleguen que tienen derecho a obtener...”, lo que refleja una posibilidad procesal de avanzada, cuyo contenido esencial es recogido años después, por el Derecho Europeo, en los inicios del proceso de integración, a través del llamado “recurso por abstención” que consagran los Tratados de París y Roma.

En la Constitución venezolana de 1961, con la participación directa del Profesor Sayagués, aparece una definición magistral, por su precisión y amplitud, del contencioso administrativo, en cuanto a su potencialidad jurisdiccional: “...los órganos de la jurisdicción contencioso-administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder, condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la administración, y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.” (art. 206). En igual sentido, ese texto constitucional dispuso la plataforma normativa requerida para la descentralización política y administrativa que permitió desplegar una mayor presencia de las estructuras político territoriales y locales (Estado y Municipios) en el quehacer administrativo público y en el escenario de la actividad política, con los efectos positivos que ello genera en cuanto al robustecimiento de las oportunidades de interacción y relación interinstitucional, y con el ciudadano, fortaleciendo así la presencia y aplicación del Derecho Administrativo, tanto por los propios agentes públicos (legisladores, administradores y jueces) como por los mismos ciudadanos.

Pero, por contraste, podemos citar solo una de las propuestas contenidas en el proyecto de reforma constitucional que el Presidente de la República presentó a la Asamblea Nacional

---

25 Luis Enrique Farías Mata: *El Consejo de Estado Francés: Juez de la Administración Pública y garante de la continuidad revolucionaria*. En: *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*. N° 78. p. 13. Universidad Central de Venezuela. Caracas 1990.

en agosto de 2007, se trata de la modificación del artículo 141 del texto vigente<sup>26</sup>, que se redactó en estos términos:

“Artículo 141. “Las administraciones públicas son las estructuras organizativas destinadas a servir de instrumento a los poderes públicos para el ejercicio de sus funciones, y para la prestación de los servicios. Las categorías de administración públicas son: las administraciones públicas burocráticas o tradicionales, que son las que atienden a las estructuras previstas y reguladas en esta constitución y las leyes; y “las misiones”, constituidas por organizaciones de variada naturaleza creadas para atender a la satisfacción de las mas sentidas y urgentes necesidades de la población cuya prestación exige la aplicación de sistemas excepcionales, e incluso, experimentales, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo mediante reglamentos organizativos y funcionales.”<sup>27</sup>

El contraste entre el texto propuesto y la disposición vigente no requiere mayor nivel de análisis para concluir que se trata de un evidente retroceso, una elemental y primitiva negación de los valores racionalmente fundamentales en el panorama del ejercicio del poder y de la posibilidad de una administración pública moderna, con vocación de eficiencia, democrática, susceptible de control a través del Derecho, que es en definitiva el elemento de eficacia del anclaje del Poder en la población.

En efecto, la disposición transcrita sencillamente proponía crear una administración “paralela” (si es que pudiera llamarse así), no sujeta a la legalidad, no vinculada al Derecho de la contemporaneidad, sin posibilidad de contrastes objetivos ni mediciones de ninguna naturaleza, teniendo como único referente la voluntad del titular del Poder Ejecutivo, lo que se contrae groseramente con todo el andamiaje racional e ideológico fundamentado en los valores del hombre libre, que García de Enterría recoge de manera contundente en estos breves párrafos: “...Conviene recordar que, a través de los recursos contencioso-administrativos, los ciudadanos ejercitan una libertad básica, la de no obedecer sino a la Ley y no a las ocurrencias de los administradores (...) La justicia administrativa y su progresivo desarrollo y afianzamiento, es así democracia en acto, todo lo contrario de lo que en algún momento haya podido pensarse. Por ello, esa justicia, como ya sabemos, es un fruto de la democracia misma, que encuentra en ella uno de sus mas adecuados componentes”.<sup>28</sup>

Sin duda, la oportunidad de una reforma constitucional es siempre generadora de expectativas, aún cuando la experiencia nos lleve a reconocer que no siempre las expectativas se materializan en un sentido positivo; lamentablemente, son muchos los casos en los cuales, lejos de producirse los avances deseados y posibles, para empujar a la comunidad a ocupar estadios de mayor libertad y democracia, lo que opera es un retroceso.

Afortunadamente, en el caso de la reforma no sucedió así, pero el riesgo esta siempre presente, es parte de las debilidades del sistema democrático, y su efecto puede ser mas nocivo aún - por las consecuencias de frustración y descrédito sobre las instituciones -, cuando el verdadero objetivo se oculta bajo la aparente formalidad de la legalidad, con el empleo las

---

26 “Artículo 141.- La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y al derecho.”

27 Véase: [www.venezuela.gov.ve/reforma](http://www.venezuela.gov.ve/reforma).

28 Eduardo García de Enterría: *Democracia, Jueces y Control de la Administración*. Civitas, 3ª ed., Madrid, 1997, pp. 71-72.

estratagemas propias de quienes actúan disfrazados, protegidos por el camuflaje y desde la posición de artera ventaja que ocupa el francotirador.

Así lo advierte Francisco J. Díaz Revorio: “Los peligros de perversión de los regímenes constitucionales democráticos, basados en la libertad, la igualdad y el pluralismo, pueden venir, y así ha sucedido históricamente, tanto “desde afuera” como “desde adentro”. En el primer supuesto se trataría de movimientos violentos o revolucionarios que intentan alcanzar el poder político al margen de los medios legales previstos para ello, para después cambiar el propio régimen político. En el segundo caso, estaríamos ante el hecho del acceso legal - es decir, por medios democráticos - al poder, con el objetivo de, desde el propio poder, dismantelar el régimen democrático y las libertades, convirtiéndolo en un régimen autoritario (...) Sin duda alguna el caso mas impresionante de todos es el del hundimiento de la República de Weimar; cabe recordar que, tras el acceso democrático del partido nazi al control del Reichstag (230 diputados en 1932), Hindenburg nombra canciller a Hitler el 30 de enero de 1933. A partir de ese momento, y con base en el artículo 48 de la Constitución de Weimar, que permitía una especie de dictadura del presidente del Reich, se produce el dismantelamiento del Estado liberal de Derecho weimariano. Sin pretender analizar este hecho en profundidad, si parece cierto que la intención de los nazis era utilizar la democracia para acceder al poder y después prescindir de ella. Ya en 1928 Goebbels había proclamado que su partido iría al Parlamento “para paralizar es espíritu de Weimar con su propio apoyo. Si la democracia es lo suficientemente tonta como para darnos dietas y transporte gratis es cosa suya. ¡Venimos como enemigos! Como el lobo sobre el rebaño de ovejas, así es como venimos”...”<sup>29</sup>.

En cualquier caso, lo mas importante que podemos retener, a manera de conclusión, es que, a la par de las debilidades, se encuentran las fortalezas, que derivan su vigor y robustez, directamente de los valores humanos tales como la libertad, que hay que recordar y ejercer permanentemente, y que en definitiva, son el núcleo esencial imperecedero y genuino de la Sociedad. Al fin y al cabo, con independencia de los episodios que puedan sucederse, la última palabra la tendrá siempre la colectividad, el pueblo.

*“...La Libertad, Sancho, es uno de los mas preciosos dones  
que a los hombres dieron los cielos;  
con ella no pueden igualarse  
los tesoros que encierran la tierra y el mar:  
por la libertad, así como por la honra,  
se puede y debe aventurar la vida ...”*

Miguel de Cervantes  
(Don Quijote de la Mancha)

---

<sup>29</sup> Francisco Javier Díaz Revorio: “La Constitución como orden abierto”. McGraw-Hill. Madrid, 1997, pp. 17-18.