

EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL Y SU ENSEÑANZA

José Araujo-Juárez

Profesor de Postgrado e Investigador Asociado del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UCAB. Miembro del Instituto Internacional de Derecho administrativo, del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo, de la Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho administrativo.

Recibido: 12-8-2019 • Aprobado: 31-8-2019

Revista Tachirensis de Derecho N° 5/2019 Edic. Digital - 30/2019 Edic. Ordinaria ISSN: 1316-6883 105-119

Resumen

Desde hace varias décadas doctrina autorizada acuñó la denominación y propuso la construcción de un Derecho administrativo constitucional, atendido el hecho de la notable vinculación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo y, por ende, entre este último y la Constitución –que es su producto ordenador–. Por tanto, resulta absolutamente imprescindible que la construcción, comprensión –conocer, interpretar o exponer–, la innovación y la revalorización adecuada del Derecho administrativo se haga dentro del marco de la Constitución, cuyos capítulos se nutren en los principios, valores superiores y reglas básicas constitucionales.

Por lo expuesto, y como ya lo afirmara también la mencionada doctrina, no parece forzado hablar de un auténtico Derecho administrativo constitucional, y donde la exposición de todas las consecuencias que para el Derecho administrativo ha supuesto o supone la incidencia de la Constitución, llevaría consigo todo un Curso académico. Partiendo de esta propuesta, se somete a consideración del lector el abordaje metodológico de su enseñanza.

Palabras clave

Derecho Administrativo Constitucional. Derecho Constitucional. Constitución. Derecho Administrativo. Constitución Administrativa. Estado democrático y social de Derecho y de Justicia. Administración Pública.

Abstract

For several decades authorized doctrine coined the name and proposed the construction of a constitutional administrative law, having regard to the fact that it is a remarkable link between constitutional law and administrative law and, therefore, between this Constitution, which is its computer product. It is therefore absolutely essential that the construction, understanding –knowing, interpreting or exposing– innovation and adequate revaluation of administrative law be done within the framework of the Constitution, the chapters of which are nurtured by the principles, higher values and constitutional basic rules.

For the above, and as the above doctrine has also already stated, it does not seem compelled to speak of a genuine constitutional administrative law, and where the presentation of all the consequences that for administrative law has brought or implies the impact Of the Constitution, it would carry an entire Academic Course with it. On the basis of this proposal, the methodological approach to his teaching is submitted to the reader.

Keywords

Constitutional Administrative Law. Constitutional Law. Constitution. Administrative Law. Administrative Constitution. Democratic and Social State of Law and Justice. Public Administration.

SUMARIO: Introducción. I. El Derecho Administrativo y la Constitución. II. El Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo. III. Derecho Administrativo Constitucional. IV. Constitución Administrativa. V. Derecho Administrativo y Estado de Derecho. VI. Derecho Administrativo y Estado Social. VII. Derecho Administrativo y Estado Democrático. VIII. Derecho Administrativo y Estado de Justicia. IX. Conclusión.

Introducción

§1. Cuestión previa — En el Homenaje que le rinde la prestigiosa Revista Tachirense de Derecho –siempre bajo la dirección del excelente jurista Dr. José Luis VILLEGAS MORENO–, al Maestro don Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, con todo merecimiento por su dedicación a la investigación, difusión y docencia jurídicas, es para mí un honor participar con este aporte, con el propósito de plantear la incorporación en la enseñanza de los Programas de la especialización de Derecho público, de la asignatura Derecho administrativo constitucional¹ –término este que fue acuñado por el Prof. José Luis MEILÁN GIL, y quien a su vez propuso la construcción de un Derecho administrativo constitucional, y luego notablemente desarrollado por el Prof. Jaime RODRÍGUEZ-ARANA²– atendido el hecho de la notable vinculación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo y, por ende, entre este último y la Constitución –que es su producto ordenador–.

En este orden de ideas, deberíamos hacernos la pregunta siguiente: ¿Es posible escribir o enseñar sobre el Derecho administrativo sin integrar los textos y la jurisprudencia constitucional a propósito de la descentralización, de la función pública, de la policía, o de cualesquier otra categoría jurídica? De ahí la afirmación que compartimos en cuanto que el Derecho administrativo de un país no se puede llegar a conocer, interpretar ni exponer adecuadamente, si no se establece e identifica, con claridad, dentro de cada sistema, un “marco constitucional” en el que se inserta: pues éste lo estructura y delimita en sus contornos, que son aquellos de la organización, la actividad, los medios y los fines administrativos.

¹ Sobre la noción véase *in extenso* en ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho administrativo constitucional*, CIDEP-EJV, Col. *Manuales y Obras Generales* N° 1, Caracas, 2017.

² RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Aproximación al Derecho Administrativo Constitucional*, EJV, Caracas, 2007.

Partiendo de esta premisa conviene hacer la advertencia de orden metodológico, en el sentido de que un Curso de Derecho administrativo constitucional debería como pauta sistemática estudiar –y entender–, los ejes temáticos siguientes:

- (i) El sistema de vinculaciones o conexiones inevitables entre el Derecho administrativo y el Derecho constitucional.
- (ii) La proyección del modelo de organización jurídico-político del Estado en el sistema del Derecho administrativo.
- (iii) El plexo de principios, valores superiores y derechos fundamentales que irradian al Derecho administrativo.
- (iv) Y por último, el conjunto de categorías del Derecho administrativo que se han elevado al rango constitucional.

Y estos son, justamente, algunos de los ejes temáticos que se deberían desarrollar en la enseñanza que de seguida resumiremos, no sin antes subrayar que las consideraciones expuestas encuentran fundamento en autores tanto nacionales como extranjeros, y de manera principal autores españoles.

I. El Derecho Administrativo y la Constitución

§5. Cuestión previa — En el primer Módulo –y con carácter introductorio– sugerimos abordar el concepto de Constitución, sus principios y garantías, luego de precisar las diferencias que existen entre un Estado legal de Derecho y un Estado constitucional de Derecho. Concepto del que se ha de partir para analizar luego al sentido formal y material del texto constitucional, sus secciones (preámbulo, parte orgánica y parte dogmática), y el carácter normativo de la Constitución (E.GARCÍA DE ENTERRÍA, F.GARRIDO FALLA); describiéndose a continuación los principios constitucionales que se despliegan como medios para asegurar la coherencia y la plenitud del sistema normativo y conformar el régimen del Estado de Derecho en los Estados democráticos contemporáneos.

Ahora, es de todos sabido que en sus orígenes, las categorías jurídico-administrativas se construyeron sin contar con principios, valores y normas constitucionales. Y esto se nota cuando se lleva a cabo la moderna construcción sistemática del Derecho Administrativo en Europa durante el siglo XX. Hoy día, por el contrario, tanto la propia concepción dogmática del Derecho administrativo como los demás aspectos de sus categorías jurídicas deben ser revisados a la luz de la Constitución, y así se ha hecho en muchos casos, aunque pueden observarse inercias que obedecen a diferentes motivos que no es del caso precisar y que traen su causa principal del papel prioritario que han pasado a desempeñar los derechos fundamentales de las personas.

Así las cosas, por cuanto la fuente suprema de cualquier Ordenamiento jurídico viene a ser la Constitución, por consiguiente, también lo será para el Derecho administrativo. De ahí que el Derecho administrativo tendrá el carácter o la fisonomía del sistema constitucional de cada Estado, que influye en su sistemática y contenido.

En efecto, por regla general, para el Derecho constitucional la Constitución de un Estado viene a ser el punto de llegada. En ella se sintetizan los fines de la comunidad asentada en un determinado territorio y políticamente soberana, y se establecen las distintas ramas a cuyo cargo estarán las correspondientes funciones públicas para el ejercicio del Poder Público. Sin embargo, el objeto de estudio del Derecho constitucional no se agota con la Constitución, pues ésta apenas constituye una parte –si bien muy importante– del denominado “bloque de la constitucionalidad”. Para el Derecho administrativo, por el contrario, la Constitución es el punto de partida, lo cual significa que esta disciplina se construye a partir de lo que se define en la Constitución en cada Estado.

En este orden de ideas, en este Módulo se tratarían el concepto y las consecuencias jurídicas de los diferentes principios constitucionales –tales como la fuerza normativa, la supremacía normativa, la eficacia directa, la interpretación conforme y la fuerza derogatoria de la Constitución– por su importancia para el estudio de la relación Derecho administrativo–Derecho constitucional.

Así las cosas, por cuanto la Constitución constituye la fuente primera, fundamental de todas las disciplinas del Derecho, se puede y debe afirmar que hoy día la Constitución domina la totalidad de la vida jurídica de la sociedad con un influjo efectivo y creciente. Por tanto, la Constitución es el marco de referencia constante del Derecho administrativo³, y de ahí la necesidad de analizar el sistema de relaciones pues, indiscutiblemente, la disciplina jurídica que más puntos de contacto presenta con el Derecho constitucional es sin duda el Derecho administrativo.

En consecuencia, se puede afirmar que la Constitución marca no sólo una línea divisoria clara en el tratamiento científico de las materias correspondientes al Derecho constitucional y al Derecho administrativo, sino que también establece un sistema de relaciones, interferencias y complementariedad entre ambas disciplinas del Derecho público, aspectos estos que también deberían desarrollarse en el Programa que se elabore al efecto.

En conclusión, el Derecho administrativo –como cualquiera otra ciencia del Derecho–, ni desde el punto de vista pedagógico ni desde el teórico puede definirse de manera autónoma y sólo es posible dentro del marco de la Constitución de cada país.

³ ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho administrativo. Parte General*. Ed. Paredes. 1ra. Ed. Reimpresión. 2008, p. LXVIII.

II. El Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo

§5. Sistema de relaciones, funciones y desviaciones — Precisadas las nociones anteriores, en el siguiente Módulo se propone abordar lo referente al sistema de relaciones, funciones y desviaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho constitucional.

Es sabido que durante buena parte del Siglo XX, los cultivadores del Derecho administrativo han debido ocuparse de asuntos que eran propios del Derecho Constitucional, si se admite esa diferenciación científica dentro de la unidad del Derecho Público, contribuyendo así al surgimiento del Derecho constitucional, entre otras razones, porque en algunos países no existía propiamente una Constitución, y porque tampoco existía un correlativo Derecho constitucional, sino un denominado Derecho político, de perfil variado y poco definido, en que se mezclaba la historia de las ideas políticas, la ciencia política y cuestiones más propias de filosofía del Derecho.

Luego, el Derecho constitucional se va a configurar como Derecho Público fundamental. Este carácter que se predica unánimemente del Derecho constitucional justifica que sus normas se constituyan como un orden “en que reposa la armonía y vida del grupo porque establece un equilibrio entre sus elementos” (SÁNCHEZ AGESTA) y en el que todas las demás disciplinas jurídicas centran su punto de apoyo. De ahí que el Derecho Constitucional se manifieste como un tronco del que se separan las restantes ramas del Derecho que encuentran en aquél sus *têtes de chapitre* (PELLEGRINO-ROSI)⁴.

Y es que el sistema de relaciones del Derecho constitucional con las demás disciplinas del Derecho se deduce de la posición que aquél ocupa, a modo de centro luminoso que contiene los principios generales de los que se desprenden, como rayos de luz, las diversas disciplinas jurídicas (XIFRA HERA)⁵. En consecuencia, con relación a las restantes disciplinas jurídicas, el Derecho constitucional ocupa una posición central y demuestra más que cualquier otra, la unidad esencial del Derecho al agrupar en coordinadora síntesis, los fundamentos básicos de todas las manifestaciones del Ordenamiento jurídico estatal (XIFRA HERAS)⁶.

Sin embargo, lo primero que hay que señalar es la insuficiencia de los diferentes análisis tradicionales.

A tal efecto, se propone repasar las diversas teorías con las que históricamente se ha explicado tal vinculación, a saber: la contraposición, la unidad, la jerarquía y la complementariedad. Ello conduce a observar la dependencia que se genera entre ambas disciplinas y que se pone de manifiesto cuando se abordan las funciones que una rama del Derecho ejerce sobre la otra, así como las

4 PELLEGRINO-ROSI, *cit.* por XIFRA HERAS, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Segunda edición, BOSCH, t. I, Barcelona, 1957, p. 101.

5 *Ibidem*, p. 100.

6 *Ibidem*, p. 95.

desviaciones que pueden ocurrir –siguiendo de cerca los trabajos del Prof. BARNÉS⁷ sobre este punto–. En todo caso, ha de insistirse en que no existe una tajante separación en la materia tratada por los cultivadores del Derecho constitucional y del Derecho administrativo, sino la necesaria reconciliación y complementariedad entre ambas expresiones del Derecho Público, pues son dos ramas que se necesitan la una a la otra y no se entienden la una sin la otra (RODRÍGUEZ-ARANA)⁸.

Entonces, ¿cuál es, pues, la relación o vínculo que une y caracteriza al Derecho constitucional con el Derecho administrativo? Al respecto se ha destacado que esta relación o vínculo es de relativa dependencia, pues el Derecho Constitucional no determinaría “por completo” al Derecho administrativo, y es que entre ambos se da más bien una relación de complementariedad⁹, el uno complementa al otro¹⁰.

Por lo que respecta a las funciones, la doctrina destaca que el Derecho constitucional tiene sobre el Derecho administrativo: (i) un rol civilizador –que abarca no solo la protección de los particulares, sino “la ordenación, disciplina y limitación del ejercicio del poder público” y “la eficacia y efectividad de la acción administrativa dentro del orden constitucional”–; (ii) un rol de señalización –como marco de referencia para cuestiones puntuales–; y (iii) un rol de actualización frente a cambios globales.

De modo similar, al tratar esta relación de modo inverso –es decir, las funciones del Derecho administrativo sobre el Derecho constitucional– el Prof. BARNÉS observa que el rol del primero será: (i) de transposición –pues desarrolla los preceptos constitucionales y garantiza su puesta en práctica por parte de los órganos y entes que conforman a la Administración Pública, en pro del interés general–; y (ii) de retroalimentación, ya que da cabida a la constitucionalización de sus conceptos, principios e instituciones.

Finalmente, se deberían abordar las desviaciones que pueden darse como resultado de esta vinculación, planteándose el problema de la excesiva constitucionalización del Derecho administrativo como también de la excesiva administrativización del Derecho constitucional.

7 BARNÉS, J., “La interacción entre la Constitución y el Derecho administrativo: límites y patologías”, en *Constitucionalización del Derecho administrativo, XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo*, Ed. A. Montaña Plata y A.F., Ospina Garzón, Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2014, p. 508.

8 RODRÍGUEZ-ARANA, J., “Nota Explicativa” en *Ob. cit.*, nota 2, p. 11.

9 SCHMIDT-ABMAN, *La Teoría general del Derecho Administrativo como sistema. Objeto y fundamentos de la construcción sistemática*, Marcial-Pons-INAP, Madrid, 2003, pp. 11-13.

10 ROBERT, J., “Droit administratif et droit constitutionnel”, en *Revue de Droit Publique*, N° 4, Paris, 1998, p. 973.

§4. Proceso o fenómeno de constitucionalización del Derecho administrativo— Ahora, si se parte del hecho que en el concepto normativo moderno la Constitución es el cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del Ordenamiento jurídico¹¹ o el “conjunto de normas de rango superior a cualquier otra”, todas las demás se deben adaptar a ella, tanto en su proceso de formación, como en cuanto a su contenido, de tales premisas resultará un fenómeno o proceso de constitucionalización del Derecho en general, es decir, una irrigación de todo el Ordenamiento jurídico por la Constitución.

En este orden de ideas, la doctrina remarca una tendencia amplia de la constitucionalización del Derecho generada en virtud del reconocimiento de la Constitución, ya no sólo como valor político de creación y organización del Estado sino, también, como norma jurídica de aplicación directa e inmediata, sin necesidad de desarrollo legal y prevaleciente sobre la propia ley¹². De ahí que no se puede desconocer la existencia de unas bases constitucionales¹³, o de los fundamentos constitucionales de todas las disciplinas del Derecho, incluso ajenas al Derecho público: civil, laboral, penal, procesal, social, tributario, etc.¹⁴. Este imperativo lógico común a todas las ramas del Derecho posee una incidencia muy especial en lo que se refiere al Derecho administrativo¹⁵.

Por tanto, las relaciones entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo son de interferencias. En tal sentido, el Maestro A.R. BREWER-CARÍAS sostiene que uno de los signos más característicos del Derecho administrativo en el sistema jurídico contemporáneo es el de su progresiva “constitucionalización”, y a la vez, del Derecho constitucional, en el que las constituciones han superado su tradicional contenido orgánico-dogmático relativo a la organización básica del Estado y al régimen de los derechos y garantías constitucionales, y cada vez con mayor frecuencia hayan incorporado a su normativa, los principios básicos de la Administración Pública y de la función administrativa del Estado.

11 Véase Sentencia N° 6 del TSJ/SC, de fecha 27 de enero de 2000, caso *Milagros Gómez y otros*.

12 RESTREPO MEDINA, M. A., “La respuesta del Derecho administrativo a las transformaciones recientes del Estado social de derecho”, en *El Derecho administrativo en los Albores del Siglo XXI*, Editorial Universidad del Rosario, Bogotá, 2007, p. 41.

13 VEDEL, G., Préface a STIRN, B., *Les sources constitutionnelles du droit administratif – Introduction au droit public*, 5e. édition, Ed. Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence, Paris, 2006, p. VI.

14 STIRN, B., B., *Ob. cit.*, nota 13, p. 5; VIDAL PERDOMO, J., *Derecho administrativo*, 12 ed., Legis, Bogotá, 2004, p. 3; IVANEGA, M. M., “La Constitución Nacional y su incidencia en la organización de la Administración Pública Nacional en la República Argentina”, en *V Foro Iberoamericano de Derecho administrativo. El Marco Constitucional del Derecho administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, p. 143; y DUQUE CORREDOR, R. J., “Constitucionalización del proceso”, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público*, 1980-2005, EJV, Caracas, 2006, pp. 865-878.

15 SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de Derecho Administrativo General*, T. 1, 1ra. Ed. Reimpresión IUSTEL, Madrid, 2005, Madrid, p. 76.

Sin embargo, la doctrina¹⁶ advierte que la progresiva constitucionalización del Derecho Administrativo que han pautado las últimas décadas ha caído muchas veces en un “detallismo excesivo”, que hace perder prestigio y estabilidad a las Constituciones rígidas frente a la “movilidad esencial” del Derecho administrativo.

Para evitar esa contradicción y procurar un equilibrio adecuado, sostiene A. R. REAL, “el Derecho Constitucional debe limitarse a lo medular, a las nuevas fórmulas constitucionales, en sí mismas, su fundamento, sentido y conexión con el sistema orgánico de la Constitución, dejando al Derecho administrativo la tarea de explicar el detalle del desarrollo –a partir de la base constitucional- de las normas legales y reglamentarias, las prácticas y tendencias jurisprudenciales en vigor, a través de las cuales se desenvuelve la vida y las actividades de las instituciones (entes autónomos, municipios, tribunales administrativos y de cuentas, etc.)”¹⁷.

En mérito a los antes expuesto y como conclusión a todo lo que llevamos dicho, se constata que los vínculos entre las dos disciplinas del Derecho Público son muy estrechos y puede, por sí solo, inferirse del simple análisis de los textos constitucionales, que según el conocido enunciado que ha devenido clásico, contienen las *têtes de chapitre*¹⁸, el *préface obligé*¹⁹ de las instituciones o categorías jurídicas más importantes del Derecho administrativo. En efecto, BERTHÉLEMY²⁰ sostuvo que “En el Derecho constitucional se encuentran los encabezamientos de los capítulos del Derecho administrativo; uno es el prefacio obligado del otro”.

A tal fin, el camino metodológico a seguir habrá de ser el análisis detallado de los textos constitucionales antes de abordar la noción misma del Derecho administrativo y de sus categorías básicas. El Derecho administrativo hunde así sus raíces en la Constitución, y desde el marco de la Constitución debería explicarse (RODRÍGUEZ-ARANA²¹). Realizar en cada Ordenamiento jurídico el

16 REAL, A. R., “Bases constitucionales de la Administración Pública”, en *Estudios de Derecho administrativo* (F.C.U., Montevideo, 1968), T. I, pp. 45 y ss., cit. por DELPIAZZO, C. E., “Marco constitucional del Derecho Uruguayo” en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, p. 109.

17 *Idem*.

18 BERTHÉLEMY, H., *Traité Élémentaire de Droit Administratif*, Rousseau, Paris, 7a. ed., 1913, p. 2; DROMI sostiene igualmente que el Derecho administrativo tiene en la Constitución los títulos de sus capítulos y la axiología constitucional impera en el orden administrativo, DROMI, R., *Derecho administrativo*, 10a. edición, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 2004; por su parte, ROMANO Y DUCROCQ reivindican la expresión “*têtes de chapitres*” a favor de Pellegrino Rossi, cit. por MARIENHOFF, M. S., *Tratado de Derecho administrativo*, T. I, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1970, p. 158, nota 49.

19 *Ibidem*, p. 2.

20 *Idem*.

21 RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Ob. cit.*, nota 2, p. 271.

análisis que facilita esta vía, en cierto sentido nuevo, es tarea que nos ofrece con muy amplias posibilidades el denominado Derecho administrativo constitucional.

III. Derecho Administrativo Constitucional

§2. Planteamiento de la cuestión — En mérito a lo dicho hasta ahora resulta absolutamente imprescindible que la construcción, comprensión -conocer, interpretar o exponer-, la innovación y la revalorización adecuada del Derecho administrativo sea dentro del marco de la Constitución, cuyos capítulos se nutren en los principios, valores y reglas básicas constitucionales. Por eso, desde el comienzo, teniendo en cuenta su doble condición académica de profesor universitario y de constituyente, con una participación muy activa en la elaboración y discusión de la Constitución española de 1978, el profesor J.L. MEILÁN GIL –al no existir una tajante separación en la materia tratada por los cultivadores de ambas disciplinas– propuso la construcción de un denominado Derecho administrativo constitucional: es decir, el estudio del Derecho administrativo desde el marco constitucional (RODRÍGUEZ-ARANA).

Ahora, es de todos sabido que en sus orígenes, las categorías jurídico-administrativas se construyeron sin contar con principios, valores y reglas básicas constitucionales. Y esto se nota cuando se lleva a cabo la moderna construcción sistemática del Derecho administrativo en Europa durante el siglo XX. Hoy día, por el contrario, tanto la propia concepción dogmática del Derecho administrativo como los demás aspectos de sus categorías jurídicas deben ser revisados a la luz de la Constitución, y así se ha hecho en muchos casos, aunque pueden observarse inercias que obedecen a diferentes motivos que no es del caso precisar y que traen su causa principal del papel prioritario que han pasado a desempeñar los derechos fundamentales de las personas.

De esta forma llegamos al tercer Módulo de la enseñanza, denominado Derecho administrativo constitucional, cuyo contenido se divide en tres bloques.

§1. Teoría de las bases constitucionales — En primer lugar, la llamada teoría de las “bases constitucionales” del Derecho administrativo, donde se analiza la posición del decano G. VEDEL²² y las críticas que le hace P.DELVOLVÉ, al considerar que es una concepción superada, pues:

22 La teoría afirma que “la Constitución es la base necesaria de las reglas que componen el Derecho administrativo”, siendo este “el conjunto de reglas especiales aplicables a la actividad del poder ejecutivo en la medida en que haga uso de las prerrogativas del poder público” o, en menos palabras, “el derecho común de las prerrogativas del poder público”. Véase VEDEL, G., *Ob. cit.*, nota 13, p. 91.

- (i) Las prerrogativas no son lo único que caracterizarían al Derecho administrativo.
- (ii) La Administración Pública se extiende más allá del Poder Ejecutivo.

Así, de lo que debería hablarse es de un “marco constitucional” que, aun cuando, en efecto, permite delimitar los “líderos” de la rama del Derecho administrativo –siendo estos la organización, la actividad, los medios y los fines administrativos–, va a permitir “una variedad de soluciones posibles en cuanto al contenido”, y cuya determinación dependerá de cada Derecho positivo.

§1. Proceso de constitucionalización — En segundo lugar, se haría un recuento del proceso de constitucionalización del Derecho (en general) y del Derecho administrativo (en particular) –A. R. BREWER-CARIAS, J. RODRÍGUEZ-ARANA, S. CASSESE, E. SCHMIDT-ASSMANN y P. DELVOLLÉ–, distinguiéndose como los hitos de este último:

- (i) La separación de la Administración Pública y del Poder Ejecutivo.
- (ii) El reconocimiento constitucional de la primera.
- (iii) Y por último, la idea –cada día más fuerte– de un “Derecho administrativo global”, que trae como resultado que nuestra disciplina esté sujeta tanto a normas nacionales (derecho interno) como a normas supranacionales (derecho convencional).

§1. Derecho administrativo constitucional — Para concluir con este Módulo, en tercer lugar se introduce una definición de Derecho administrativo constitucional; es decir, el estudio de la propia concepción del Derecho administrativo como de sus categorías jurídicas, revisadas a la luz del “marco constitucional”. De ahí que el Derecho administrativo tendrá el carácter o la fisonomía del sistema constitucional de cada Estado.

En tal sentido, se pone de relieve lo conveniente que resultaría precisar el significado del Derecho administrativo constitucional que se va a utilizar.

IV. Constitución Administrativa

§1. Planteamiento general — Los textos constitucionales se caracterizan por las abundantes remisiones a preceptos, declaraciones y principios de naturaleza administrativa, al igual que son múltiples los conceptos, instituciones y técnicas desde marcado carácter *iusadministrativo*.

En tal sentido podemos sostener que la Constitución encierra, además de una Constitución política, una social, una económica y una fiscal o financiera, también una Constitución administrativa. Definiciones al margen, la Constitución administrativa vendría a ser el conjunto de principios, valores superiores y reglas

básicas de la Constitución destinados a proporcionar el marco constitucional fundamental para la regulación del sistema del Derecho administrativo.

En este orden de ideas, dentro de la Constitución administrativa se contienen de manera omnicomprendiva el conjunto de principios, criterios, valores superiores y reglas básicas que presiden la configuración del Poder administrativo o del Estado de Derecho administrativo, en su estructura, organización, medios y fines.

Así las cosas, la expresión más importante de la denominada Constitución administrativa es el propio concepto de Administración Pública y sus “caracteres constitucionales”, entre los que hallaremos: la separación funcional del Poder Público, la Administración Pública como forma permanente de organización del Estado conformada por múltiples sujetos y sus connotaciones vicariales, el estatuto de la función pública, el dominio público, el régimen contractual, la responsabilidad patrimonial, entre otros.

V. Derecho Administrativo y Estado de Derecho

§1. Cuestión previa — La aprobación de la Constitución vino a implicar, como es sabido, una profunda transformación no sólo de nuestro sistema político, sino del modelo del Estado. En el caso venezolano, a semejanza del Derecho comparado, la norma de apertura constitucional o norma básica estructural es el Art. 2 de la C de 1999, el cual proclama al Estado como “democrático y social de Derecho y de Justicia”. La norma mencionada forma parte de lo que la doctrina constitucionalista ha denominado normas fundamentales o constitutivas, en tanto que declaraciones de contenido sobre el carácter y finalidad del Estado establecido expresamente por la Constitución y, por tanto, sobre sus principios estructurales y funcionales.

De dicha norma se desprende, claramente, que el modelo jurídico-político del Estado tiene la peculiaridad de integrarse a su vez, por cuatro fórmulas constitucionales –o cláusulas como se las denomina en el Derecho Público alemán– que, al menos conceptualmente, pretenden ser autónomas respecto de las restantes, así: “democrático”, “social”, “de Derecho” y “de Justicia”, cuya proyección sobre el Derecho administrativo reclama repensar todas y cada una de las categorías e instituciones para que sea una rama del Derecho público que promueva y defienda la dignidad del ser humano y sus derechos fundamentales.

De ahí que en este Módulo se dedique a la primera de las cláusulas del Estado venezolano sobre las que ha de tratarse es la “de Derecho”. Al respecto se harían consideraciones de la teoría general del Estado de Derecho y el principio de separación de Poderes (o de distribución del ejercicio del Poder Público).

Precisado lo anterior, se debería pasar a estudiar los principios que devienen del Estado de Derecho e inciden directamente en la Administración Pública: los principios de juridicidad, de eficacia de los derechos fundamentales, de garantía

patrimonial y de la universalidad del control jurisdiccional; aludiendo en todos estos casos –con menor o mayor detalle– a su concepto, consagración constitucional y consecuencias jurídicas.

VI. Derecho Administrativo y Estado Social

§1. Cuestión previa — Siguiendo con el orden seleccionado, se propone abordar en el siguiente Módulo la cláusula de Estado social con el cual la Constitución caracteriza a los Estados, y las repercusiones para la Administración Pública. Particularmente, en materia de responsabilidades y derechos fundamentales prestacionales.

Así, en cuanto a las responsabilidades, luego de advertir que es necesario que “las finalidades sociales impuestas por la Constitución se entiendan en sus justos límites, evitando que en el plano de la realidad política y de la práctica legislativa y jurisprudencial se imponga por vía interpretativa de la Constitución una ideología específica y, por tanto, inconstitucional”, apuntamos que, al tender el Estado social a la satisfacción de necesidades y exigencias sociales (o el mínimo vital), ello se traducirá –necesariamente– en responsabilidades para la Administración Pública.

Y estas responsabilidades se reducen a cinco supuestos: (i) los servicios públicos, (ii) la asistencia a quienes se encuentren en estado de pobreza o vulnerabilidad, (iii) la lucha por la igualdad material, (iv) el régimen de seguridad social, y por último (v) el deber de contribuir al crecimiento económico nacional.

Por su parte, para el estudio de los derechos fundamentales prestacionales partimos desde la teoría general de los derechos fundamentales como género, para luego ahondar en los de naturaleza prestacional que consistirán –valga la redundancia– en prestaciones a cargo del Estado para satisfacer los mínimos vitales.

VII. Derecho Administrativo y Estado Democrático

§1. Cuestión previa — Acercándonos al final del Programa, otro Módulo se dedica a la cláusula de Estado democrático, entendido este como aquél donde hay “una real presencia y participación de los ciudadanos a través de diversas modalidades de procedimientos y estructuras organizativas (entidades sociales, no partidos políticos) que permitan reconducir el ejercicio de la soberanía del pueblo a los centros de decisión del Gobierno y de la Administración Pública”.

Lo que se traducirá en el principio de democracia participativa y que para el Derecho administrativo tendrá especial interés en cuanto al derecho de participación ciudadana previsto en los Arts. 60, 62 y 141 de la Constitución; pudiendo ella consistir en funciones consultivas, propositivas, informativas o controladoras, pero nunca decisorias.

VIII. Derecho Administrativo y Estado de Justicia

§1. Cuestión previa — Ya para concluir, en el último Módulo de la enseñanza del Derecho administrativo constitucional se propone una referencia a las repercusiones de la cláusula de Estado de Justicia para el Derecho administrativo.

Así, y partiendo de este modelo de Estado como aquél donde, en un sentido objetivo, tiene lugar “la función jurisdiccional genéricamente considerada y ejercida por los órganos idóneos integrantes del Poder Judicial”; mientras que en un sentido subjetivo, se ampara “el derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva”; se procedería a estudiar esta función pública – particularmente, en cuanto a su régimen jurídico, los diferentes roles que cumple la Justicia (Poder Público y garantía) y algunos conceptos de interés como son la tutela frente al juez y la tutela jurisdiccional efectiva– para luego adentrarnos en el sistema de Justicia constitucional y el sistema de Justicia administrativa.

Respecto al sistema de Justicia administrativa, las aproximaciones versan sobre la jurisdicción contencioso-administrativa y las diferentes pretensiones procesales que ante ella se ventilan, atendiendo a los principios de idoneidad, imparcialidad, autonomía, independencia, control jurisdiccional universal y responsabilidad patrimonial del Estado por la función jurisdiccional.

IX. Conclusión

De este modo, el Programa de Derecho administrativo constitucional que se propone persigue investigar hasta dónde la irradiación de la nueva realidad constitucional ha transformado y/o habrá de transformar el sistema de Derecho administrativo contemporáneo –su contenido y misión– en cada Derecho positivo.

Por tanto, se reafirma –conclusión a la que han llegado otros autores mucho antes y con mayor autoridad– que la caracterización clásica del Derecho administrativo y de sus categorías jurídicas debería ir adecuándose dentro del marco constitucional para construir un nuevo concepto con otras nuevas características. De allí emergerá un nuevo Derecho administrativo desde paradigmas y postulados diferentes a los clásicos que hemos conocido. Pero, al fin y al cabo, Derecho administrativo, convertido hoy por hoy en una de las grandes áreas del saber jurídico.

Por todo lo expuesto, y como ya lo afirmara muy bien el Maestro MEILÁN GIL, no parece forzado hablar de un auténtico Derecho administrativo constitucional, y donde la exposición de todas las consecuencias que para el Derecho administrativo ha supuesto o supone la incidencia de la Constitución, llevaría consigo todo un Curso, más que una brevísima presentación como la que hemos pretendido hacer por obvias razones de espacio.

Es digno de mencionar en este último sentido que ya existe camino andado, pues con diversas denominaciones –*Droit administratif approfondie*, Derecho administrativo profundizado, Fundamentos constitucionales del Derecho

administrativo, Derecho constitucional administrativo, *Administrative constitution*, *Administrative constitutionalism*, etc.– y con contenidos similares, ya se ofrecen Cursos académicos donde se integra el estudio de esta nueva disciplina jurídica, y donde varias obras de referencia son recomendadas, lecturas aconsejadas, y un plan es puesto a la disposición de los alumnos al comienzo del Curso o de cada lección.