

Hacia una definición de Administración Pública desde la perspectiva constitucional, con especial énfasis en su carácter de organización servicial que actúa objetivamente, bajo la dirección del Gobierno

José PEÑA SOLÍS*
RVLJ, N.º 16, 2021, pp. 755-781.

SUMARIO

Introducción 1. Hacia una proposición de definición de Administración Pública y su encuadramiento constitucional 1.1. *El carácter servicial de la Administración Pública* 1.2. *El deber de prestar objetivamente el servicio a la comunidad* 1.3. *El sometimiento pleno a la ley y al Derecho* **2. La Administración Pública como organización instrumental del Gobierno para servir a los ciudadanos o a los intereses generales** 2.1. *Breve revisión histórica constitucional sobre la Administración Pública* 2.2. *Breve revisión histórica constitucional sobre el Gobierno* 2.3. *La relación entre la Administración Pública como organización y el Gobierno en la Constitución de 1999* 2.3.1. *La Administración Pública como organización al servicio de la comunidad* 2.3.2. *La enunciación expresa del órgano Gobierno en la Constitución de 1999* **3. La validez de la definición de Administración Pública condicionada por la vigencia efectiva del postulado constitucional del Estado democrático, social, de Derecho y de justicia. Conclusión**

* **Universidad Central de Venezuela**, Abogado *Summa Cum Laude*, Doctor en Derecho, Profesor Titular de Derecho Administrativo.

Introducción

Este trabajo tiene como finalidad proponer una definición de Administración Pública, a partir del examen de cuatro parámetros: el carácter servicial de la Administración Pública, el deber de prestar objetivamente el servicio a la comunidad, el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y la Administración Pública como organización instrumental del Gobierno para servir a los ciudadanos o a los intereses generales, para de seguida determinar su encuadramiento o no en la definición contenida en el artículo 141 de la Constitución. Visto que, si bien los tres primeros parámetros pueden inferirse con relativa facilidad, de esa disposición, concordada con los artículos 144, 145 y 146 *eiusdem*, mas no ocurre lo mismo con el cuarto. Por lo tanto, se impuso la realización de un análisis riguroso y exhaustivo del texto constitucional vigente, así como una sumaria revisión histórica de las constituciones a partir de 1830, para previamente intentar verificar si en algunas de ellas aparecían concebidos el Gobierno y la Administración Pública tanto en su connotación orgánica como funcional y, de ser así, constatar si configuraban la relación entre ellos, cuya existencia proponemos como el cuarto parámetro de la definición, lo que nos permitiría erigirla en la premisa, para abocarnos al análisis de la Constitución vigente, y finalmente pronunciarnos sobre la validación o no de nuestra hipótesis de trabajo y, por ende, de la propuesta de definición de Administración Pública, desde la perspectiva constitucional.

1. Hacia una proposición de definición de Administración Pública y su encuadramiento constitucional

En la elaboración de nuestra proposición de definición nos será de gran utilidad la doctrina extranjera, especialmente la española, por supuesto, la venezolana y, sobre todo, el Derecho positivo nacional. La referida proposición está concebida así: la Administración Pública es una organización al servicio de la comunidad, la cual para lograr esa finalidad realiza actividades administrativas de fomento, prestacionales o de gestión de servicios públicos, de regulación, de autorización, de limitación, de concesión, de inspección, sancionatorias, expropiatorias, la mayoría de las veces mediante el

establecimiento de relaciones jurídicas con personas naturales o jurídicas, y eventualmente con otras Administraciones Públicas, siempre actuando objetivamente, sometida plenamente a la ley y al Derecho¹, bajo la dirección del Estado o, mejor, del Gobierno, razón por la cual tiene un carácter instrumental, en virtud de que es una organización encargada de ejecutar las políticas públicas que este diseñe.

Corresponde ahora encuadrar esos parámetros definitorios de la Administración Pública, en el artículo 141 de la Constitución, que, como es bien sabido, es la norma que define a la Administración Pública, en concordancia con otros artículos de la misma, la cual es una disposición normativa introducida por primera vez² en un texto constitucional venezolano, cuyo tenor literal es el siguiente:

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.

1.1. El carácter servicial de la Administración Pública

Hemos seleccionado tres parámetros esenciales que concurren a la definición propuesta, y un cuarto que reviste la misma condición, pero cuya admisión

¹ Para la elaboración de la definición hemos examinado a SANTAMARÍA PASTOR, Juan: *Principios de Derecho Administrativo general*. T. I. IUSTEL. Madrid, 2009, p. 26; SÁNCHEZ MORÓN, Miguel: *Derecho Administrativo. Parte general*. Tecnos. Madrid, 2006, pp. 72 y 73; MARTÍN REBOLLO, Luis. «Las bases constitucionales europeas de la Administración y del Derecho». En: *Lecciones y materiales para el uso del estudio del Derecho Administrativo*. T. I. IUSTEL. Madrid, 2009, pp. 16 y 17. CASSETTA, Elio: *Manuale di Diritto Amministrativo*. Giuffrè. Milano, 2000, p. 1.

² Existe consenso doctrinario acerca de que el modelo seguido por los constituyentes de 1999 para introducir *ex novo* la definición fue el contenido en el artículo 103.1 de la Constitución española, que pauta al respecto: «La Administración Pública sirve con objetividad los intereses generales y actúa de acuerdo con los principios de eficacia, descentralización, desconcentración y coordinación, con sometimiento pleno a la ley y al Derecho».

como tal, requiere un mayor y exhaustivo análisis, al cual nos abocaremos más adelante, porque no figura expresamente en el precepto constitucional antes transcrito. Ahora bien, pasamos a examinar el primero, al cual se contrae este epígrafe, y *prima facie* postulamos que del mismo se desprende que se trata de una «organización» que presta servicios a los ciudadanos, en virtud de que solo puede cumplir esa relevante finalidad un sujeto o un complejo orgánico, es decir, con subjetividad o no, siendo esta última condición la que detenta la Administración Pública venezolana (sin personalidad jurídica), por las razones que expondremos más adelante.

Por otro lado, la citada disposición constitucional es muy clara al utilizar el sintagma –ciertamente con el clásico lenguaje pretendidamente inclusivo– «ciudadanos y ciudadanas», razón por la cual tiene un carácter «vicarial»³, pero quizás es más preciso que el de «intereses generales» utilizado en el modelo español, el cual por su carácter abstracto entra en la categoría de los conceptos jurídicos indeterminados, cuya interpretación, que siempre debe ser una y única, frecuentemente genera problemas para determinarla. De todas maneras, ambas expresiones denotan conceptos equivalentes, en virtud de que servir a los ciudadanos es servir a los intereses generales, nunca a intereses particulares, es decir, a la comunidad, como lo han sostenido en España varios autores, porque consideran que los intereses generales precisan y concretan intereses colectivos y sociales que el Estado asume como suyos, en virtud de que los convierte en objetivos y prioridades políticas⁴.

Así, en Venezuela, pueden ser ejemplos concretos del «servicio a los ciudadanos y las ciudadanas», en primer lugar, la tutela de los derechos y garantías constitucionales o derechos humanos, tal como se infiere del artículo 19 de la Ley Suprema, el cual encuentra desarrollo en el artículo 4 del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública; en segundo lugar,

³ En tal sentido, se ha sostenido que la «La única Administración como tal, es aquella que cumple su carácter vicarial», *cfr.* HERNÁNDEZ G., José Ignacio: *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2011, p. 126.

⁴ SÁNCHEZ MORÓN: *ob. cit.*, p. 74.

en otros preceptos previstos expresamente en dicho máximo texto normativo, a saber: la defensa y la seguridad nacional, la seguridad ciudadana, la sanidad, la educación, etc., y otros muchos previstos en las leyes, porque la calificación de esos intereses está atribuida exclusivamente a instrumentos normativos, generalmente de rango legal.

1.2. El deber de prestar objetivamente el servicio a la comunidad

Este es el segundo parámetro definitorio, el cual ciertamente no está previsto de manera expresa en el artículo 141 constitucional, como sí ocurre en España, lo que hubiera resultado un acierto de los constituyentes. Pero, dejando de lado esa inadvertencia constituyente, pasemos a exponer por qué consideramos que la «objetividad» de la actuación de la Administración Pública es un elemento definitorio de la Administración Pública, y en ese sentido el referido sintagma es sinónimo de la imparcialidad con que esta debe actuar, sin favoritismos y sin ningunos intereses particulares o partidistas, porque la Administración carece de intereses propios, en virtud de que debe estar destinada a servir exclusivamente a la comunidad; deber que, sin duda, se infiere de la expresión constitucional «... está al servicio de los ciudadanos...», y desde luego, constituye un infracción al referido artículo 141 que la contiene, si la Administración en ejercicio de sus funciones, por ejemplo, sirve a un partido político o a una organización económica, religiosa, etc. De esta manera, sentamos la premisa fundamental a partir de la cual desarrollaremos la argumentación, cuya finalidad es demostrar aún más que el deber de la Administración Pública de actuar «objetivamente» sí está implícito en el artículo 141 de la Constitución.

En ese orden de ideas, observamos que los artículos 144, 145 y 146 del texto constitucional refuerzan dicha tesis, en virtud de que están destinados a neutralizar la interferencia de otros intereses, diferentes a los de la comunidad, especialmente la concerniente a los políticos partidistas, en las actuaciones de la Administración Pública, que es la más frecuente en nuestro país, y a decir verdad siempre ha existido, pero en los últimos años se presenta como obscena, al punto que puede afirmarse que la Administración Pública ha sido «colonizada» mediante la aplicación de la denominada «teoría del botín»,

por el partido que ha gobernado en los últimos veintiún años (recuérdese en tal sentido la denominada y denostada «Lista Tascón»), pues las otras interferencias (de particulares, de sectores económicos, sociales y religiosos) son poco significativas, y afectan mínimamente la objetividad con que la Administración debe servir a los ciudadanos. Inclusive el autor español NIETO defiende la objetividad de la Administración en el servicio a los intereses generales, y no a los del Gobierno. Para enfatizar la neutralidad política de esta⁵, coincide con la tesis de GARRIDO FALLA, quien sostiene que la actuación servicial de la Administración debe ser eficaz tanto si perjudica como si favorece la política del Gobierno que está en el poder.

Ahora bien, en el caso venezolano, pese a que los citados preceptos constitucionales durante casi los últimos veintiún años han sido «letra muerta», debe reconocerse, sin duda, que su *ratio* es lograr que la Administración Pública sirva con «objetividad» a los ciudadanos, pues el artículo 144 impone un deber al legislador de dictar el estatuto de la función pública, en el cual establezca los principios y las situaciones administrativas que configuran la carrera administrativa, que implica el ingreso mediante concursos públicos y, consecuentemente, confiere a los funcionarios de carrera (la inmensa mayoría), el derecho a la estabilidad en el cargo, el cual los empodera para actuar objetiva e imparcialmente al servicio exclusivo de la comunidad.

Pero, si todavía existiera alguna duda al respecto, el artículo 145 se encarga de suprimirla, al estatuir en términos categóricos que los funcionarios –incluyendo a los de libre nombramiento y remoción y a la categoría excepcional de los contratados, que ha sido desnaturalizada⁶– «están al servicio del Estado

⁵ NIETO, Alejandro: «La Administración sirve con objetividad los intereses generales». En: *Libro homenaje al profesor Eduardo García de Enterría*. T. III. Civitas. Madrid, pp. 228 y 229.

⁶ Efectivamente, la figura del personal contratado ha sido utilizada con mucha frecuencia como un burladero de la forma de ingreso por concurso de los funcionarios de carrera, para por esa vía ingresar personas generalmente partidarias del gobierno, con la finalidad de que ejerzan cargos previstos en el Manual descriptivo de cargos, cumpliendo las mismas tareas, el mismo horario y frecuentemente con menor sueldo que el de los funcionarios de carrera en cargos similares,

y no de parcialidad alguna. Su nombramiento o remoción no podrá estar determinado por la afiliación u orientación política».

Siguiendo esa misma dirección constitucional, el artículo 146 pauta que los funcionarios solo podrán ingresar a los cargos de carrera mediante concurso público, para de esa manera adquirir los derechos que le confiere el estatus de funcionario de carrera. En fin, todos los preceptos constitucionales citados refuerzan la idea de la objetividad con que debe servir la Administración Pública a los ciudadanos. Por lo demás, el principio de objetividad que debe regir la actividad de la Administración Pública también está previsto en el artículo 10 del Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública. En fuerza de los razonamientos precedentes queda demostrado que la objetividad con que debe servir la Administración Pública a la comunidad, es un rasgo definitorio de esta, que sí está previsto en el texto constitucional.

1.3. El sometimiento pleno a la ley y al Derecho

Este tercer parámetro que sirve a la Constitución para definir la Administración Pública significa que dicho «sometimiento» es en cualquiera de las múltiples clases de actividades en que se concreta el ejercicio de las potestades de la Administración, enunciadas en el contexto de la definición propuesta (1.1). La doctrina española⁷ suele diferenciar estas dos categorías normativas atendiendo al principio de enunciación de las fuentes del Derecho, que suele estar consagrado generalmente en forma dispersa en las constituciones. Es así que conceptúa a la ley desde el punto de vista formal,

infringiendo de esa manera el artículo 37 de la Ley del Estatuto de la Función Pública, que desarrolla la *ratio* del artículo 146 constitucional, que introduce la figura excepcional del personal contratado, el cual establece en forma categórica que solo podrá procederse por la vía del contrato «en aquellos casos en que se requiera personal altamente calificado para realizar tareas específicas y por tiempo determinado». Asimismo, se prohíbe la contratación de este tipo de personal para realizar funciones correspondientes a los cargos de carrera previstos en esa Ley. Esta tesis ha sido desarrollada exhaustiva y correctamente en CABALLERO ORTIZ, Jesús: *El derecho al trabajo en el régimen jurídico del funcionario público*. Ediciones Paredes. Caracas, 2006, pp. 229 al 232.

⁷ Véase por todos a SÁNCHEZ MORÓN: ob. cit., pp. 85 y 86.

como el acto del Parlamento, unicameral o bicameral, actuando como órgano legislador, siguiendo el procedimiento constitucional, denominado «ley formal», aunque en algunos países esta puede adoptar varias clases, como en Venezuela: leyes ordinarias, leyes orgánicas, leyes habilitantes y leyes de bases (artículos 203 y 165), con la singularidad –reiteramos– de que son especies del género leyes formales (artículo 202), las cuales en términos de ROUSSEAU son la expresión de la voluntad general, expresión roussoniana que posteriormente la doctrina constitucional sustituyó por las de soberanía nacional y soberanía popular, por emanar la ley del Poder más representativo que existe en un Estado democrático, el Parlamento, que es el órgano de expresión de la voluntad del pueblo soberano.

De allí, pues, que el sintagma ley recogido en el artículo 141 constitucional, se corresponde con la categoría normativa antes explicitada. Pero si la actividad de la Administración estuviese sometida exclusivamente a la ley formal, dejaría sin cobertura normativa a muchísimas de las actividades que esta realiza actualmente para servir a la comunidad, lo que resultaría absurdo e inexplicable en el nivel de desarrollo de los países que se constituyen como Estados democráticos y de Derecho.

Precisamente a cubrir ese hipotético vacío apunta la agregación del sintagma «Derecho» que, siguiendo el modelo español, y la praxis imperante en el país, hicieron los constituyentes de 1999, el cual en términos generales alude a todo acto normativo escrito o no, que rija legítimamente en una sociedad o, mejor, que integre a las fuentes del Derecho. Así, en Venezuela, conforman el Derecho los tratados internacionales debidamente suscritos y ratificados por el Estado venezolano; los decretos con fuerza de ley; los reglamentos parlamentarios; los decretos de restricción de garantías constitucionales (mientras dure su validez temporal); los reglamentos nacionales; las normas del Derecho indígena, mientras no sean contrarias a la Constitución, a la ley y al orden público; la Constitución, las leyes y los reglamentos estatales; las ordenanzas y los reglamentos municipales; de manera excepcional, la costumbre, y los principios generales del Derecho positivizados o no y, por supuesto, la Constitución, conceptualizada como ley suprema y fundamento del ordenamiento jurídico.

Todo este cúmulo normativo constituye el Derecho a que se refiere la Constitución en su artículo 141, en el cual podrían englobarse las leyes formales, y denominarse en su totalidad «juridicidad» o «bloque de la legalidad» (HAURIUO), y sería válido afirmar que la Administración Pública venezolana debe someterse plenamente al principio de juridicidad y; en consecuencia, toda actuación al margen del mismo debe reputarse nula.

Hasta aquí hemos explicitado los tres parámetros esenciales sobre los cuales se articula la definición constitucional propuesta al inicio del trabajo, sin desconocer que el artículo 141 de la Constitución complementa la definición estableciendo que la actividad de la Administración o la función pública se fundamenta en un conjunto de principios de distinta naturaleza, que enuncia sin orden ni concierto, como son: honestidad, participación, celeridad, eficacia, eficiencia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad, los cuales, sin duda, son importantes, pero que no revelan, como ya dijimos, un orden sistemático, cuya connotación además no resulta fácil de desentrañar, y el intento de hacerlo escapa al objetivo de este trabajo, razón por la cual quedará como una materia pendiente, pero, para tener una visión esquemática y muy resumida de los mismos, puede recurrirse al libro de HERNÁNDEZ⁸.

2. La Administración Pública como organización instrumental del Gobierno para servir a los ciudadanos o a los intereses generales

Este parámetro que incluimos dentro de los definatorios de nuestra proposición, debido a la complejidad que reviste en nuestro sistema presidencialista, requiere un examen especial que acometeremos a continuación para validar o no nuestra hipótesis de trabajo.

2.1. Breve revisión histórica constitucional sobre la Administración Pública

El sintagma «Administración Pública» ha figurado de manera expresa en muy pocas constituciones, lo que no quiere decir, por razones obvias, que esta,

⁸ HERNÁNDEZ G.: ob. cit., pp. 135 y 136.

como organización, no existiera de manera implícita en los textos constitucionales que han estado vigentes en Venezuela. La referida aseveración sobre las poquísimas referencias expresas a la Administración Pública es válida para el período de 1830 a 1961, pues el examen de las constituciones de ese período demuestra que solo las de 1864, 1874 y 1947 contenían una mención referencial en su artículo 6, las dos primeras, en el cual establecían que el presidente de los Estados Unidos de Venezuela era el jefe de la «Administración General», y en la tercera, en los artículos 187 y 189, que estatúan respectivamente, el primero: «Todo lo relativo al Gobierno y a la Administración nacionales no atribuido a otra autoridad (...) será ejercido por el Presidente de la República, en unión de los Ministros del Despacho», y el segundo: «El Poder Ejecutivo Nacional ejercerá la administración (...) por medio de sus órganos legales...», siendo en la de 1961, también de manera referencial, que es introducido por primera vez el sintagma «Administración Pública» en su artículo 139, el cual atribuía al Congreso su control en los términos establecidos por ese texto constitucional. Atendiendo, pues, a lo dispuesto en todas las constituciones anteriores observamos que se produce implícitamente una incardinación orgánica en el Poder Ejecutivo Nacional de la Administración Pública, con la excepción de la de 1947, que pasa a ser explícita.

De esta somera revisión histórica constitucional, concluimos que en ninguna de las veinticinco constituciones que precedieron a la vigente fue incorporada una definición orgánica o sustantiva, o que abarcase a ambas connotaciones, de la Administración Pública, pues las cuatro disposiciones normativas que hemos enunciado tenían –reiteramos– un carácter tangencial o referencial, como ha quedado demostrado.

Sin embargo, cabe destacar que por lo menos desde la vigencia de la Constitución de 1961 existió un desarrollo doctrinario, jurisprudencial y de Derecho positivo sobre la Administración Pública, el cual estaba sustentado de una incardinación implícita de la Administración Pública en el Poder Ejecutivo, incardinación que era orgánica y parcialmente funcional. Pero no es sino, como quedó dicho, hasta la Constitución de 1999, cuando se le da un tratamiento sistemático y diferenciado, del Poder Ejecutivo,

y del Gobierno, produciéndose una ruptura formal en esa incardinación, como se verá más adelante.

2.2. Breve revisión histórica constitucional sobre el Gobierno

Como es bien sabido, los sistemas clásicos de formas de gobierno son el parlamentario y el presidencialista. Venezuela, siguiendo el modelo norteamericano, optó por el segundo, el cual ha regido ininterrumpidamente desde la Constitución de 1811 hasta la actualidad, con la singularidad de que en los textos constitucionales siempre se le ha otorgado primacía en la división de poderes al Poder Ejecutivo, y no al Gobierno, como ocurre en los sistemas parlamentarios, y ha ocurrido así porque en todas las constituciones incluyendo a la vigente, en esta con ciertos matices, ha existido una norma que establece que el presidente de la República es el jefe del Estado y el jefe del Ejecutivo, con la particularidad de que únicamente la de 1999 prescribe que, en esa última condición, «dirige la acción del Gobierno», pero no se le llega atribuir expresamente el carácter de jefe del Gobierno, y esa ausencia puede encontrar su explicación en la tesis sostenida por el constitucionalismo español, según la cual el Gobierno es una figura característica de los sistemas parlamentarios, y no de los sistemas presidencialistas⁹.

Quizás eso explique la inexistencia de una concepción orgánica de esta figura en todos los textos constitucionales, salvo, como se verá más adelante, en la de 1999, y solo poquísimas referencias al mismo, al punto que solamente las constituciones de 1857, 1858 y 1961 enuncian un conjunto de principios que rigen al Gobierno (republicano, democrático, alternativo, en las dos primeras y democrático, representativo, responsable y alternativo, en la última). Una disposición similar se repite en la de 1999, pero agregándole nuevos principios a los mencionados en la de 1961, a saber: participativo, electivo, descentralizado, pluralista y de mandatos revocables.

⁹ Véase por todos a SÁNCHEZ FERRIZ, Remedio: *Funciones y órganos del Estado Constitucional*. Tirant Lo Blanch. Valencia, 2008, p. 67, quien sostiene al respecto: «El Gobierno es una institución característica de los regímenes parlamentarios, en las repúblicas presidencialistas no existe, pues, aunque existan ministros no gozan de autonomía ni de peso político específico, siendo un conjunto encargado de la Administración, cuya dependencia del presidente de la República es absoluta...».

Atendiendo pues, a lo dispuesto en todas las constituciones anteriores, incluyendo a la vigente, observamos que se produce implícitamente una incardinación orgánica del Gobierno en el Poder Ejecutivo nacional, lo que se destaca más en la Constitución de 1947, en cuyo capítulo IV dedicado a regular el Poder Ejecutivo nacional, su sección Primera (3 artículos), que se denomina Del Gobierno y Administración Nacionales, el primero (187), prescribe: «Todo lo relativo al Gobierno y a la Administración nacionales no atribuido a otra autoridad (...) será ejercido por el Presidente de la República, en unión de los Ministros del Despacho».

Por tanto, se produce en este texto constitucional, por primera vez, una distinción orgánica y funcional del Gobierno con la Administración Nacional, pero siempre ambos órganos aparecen integrados en el Poder Ejecutivo, con la particularidad de que en los referidos preceptos, como puede apreciarse de su tenor literal, tal separación se trata de una mera enunciación general, pues no encuentra ningún tipo de desarrollo ulterior en ese texto constitucional.

De tal manera, reiteramos, que en la Constitución de 1947 se producía una incardinación del Gobierno en el Poder Ejecutivo, lo que no se establecía de manera expresa en la Constitución de 1961, pues tal incardinación estaba referida solamente de manera indirecta a la Administración Pública, tal como se desprende del citado artículo 139, que atribuía al Parlamento la potestad de control sobre la Administración Pública, y excluía por lo menos expresa y formalmente al Gobierno de la misma, al cual ni siquiera tangencialmente menciona, tanto es así que una de las expresiones concretas del ejercicio de esa modalidad de control estaba prevista en el artículo 160 *eiusdem*, pero todos los funcionarios sobre los cuales recaía debían pertenecer solo a la Administración Pública.

Tal expresión constitucional revela el grado de incardinación de la Administración en el Poder Ejecutivo bajo la vigencia de la Constitución de 1961, con la peculiaridad de que la doctrina mayoritariamente la configuraba de ese modo, pues casi nunca incluía en la misma al Gobierno, lo que resultaba parcialmente correcto porque esta figura no aparecía regulada en la Constitución,

sino para establecer sus notas principistas en el artículo 3, porque ni siquiera era mencionado su ejercicio entre las atribuciones del presidente de la República, como ocurre en la vigente (artículo 236.2).

Pero esta tesis doctrinaria que desestimaba la posibilidad de que resultare posible derivar de la Constitución de 1961, por vía de interpretación sistemática y contextual, un concepto orgánico y funcional de Gobierno, no era de recibo, porque soslayaba que dicho texto constitucional establecía que el Consejo de Ministros era un órgano colegiado, integrado por los ministros y el presidente de la República, tenía conferidas atribuciones constitucionales típicamente gubernativas (dirigir la política exterior, adoptar las medidas para la defensa de la República, declarar el estado de emergencia, decretar la restricción o la suspensión de las garantías constitucionales, etc.).

Por otro lado, correspondía a la Cámara de Diputados ejercer una clásica medida de control político o gubernativo, como es darle voto de censura a los ministros, lo que podía acarrear, cuando dicha moción de censura contaba con la mayoría calificada requerida, la remoción de dicho funcionario (artículo 153, ordinal 3.º), quien formaba parte del Consejo de Ministros. De manera que, en realidad, en la Constitución de 1961 la incardinación en el Poder Ejecutivo era tanto de la Administración Pública como del Gobierno, el cual aparecía perfilado implícitamente tanto desde el punto de vista orgánico como funcional.

2.3. La relación entre la Administración Pública como organización y el Gobierno en la Constitución de 1999

2.3.1. La Administración Pública como organización al servicio de la comunidad

Una vez visto el perfil histórico constitucional que se logra otear de la anterior revisión de las figuras de la Administración Pública y del Gobierno, particularmente en los textos constitucionales de 1947 y 1961, es posible inferir el carácter de organización que reviste la primera, su diferencia orgánica y parcialmente funcional con el Gobierno, así como la incardinación de ambos órganos en el Poder Ejecutivo.

Siguiendo el hilo argumental del presente trabajo, corresponde ahora examinar la Constitución vigente, para determinar si es posible concluir que la Administración Pública es una organización instrumental del Gobierno, con la finalidad de cumplir su cometido al servicio de la comunidad, o de los «ciudadanos y ciudadanas», lo que evidenciaría que constituye el cuarto parámetro de la definición propuesta sobre Administración Pública.

En virtud de que, en ningún artículo de la Ley Suprema, se define formalmente a la Administración Pública como órgano u organización, para demostrar que si está concebida implícita o explícitamente con ese carácter, la variable más relevante con la cual necesitamos continuar el desarrollo de este acápite, es la nota relativa a que la primera vez que en una Constitución se le confiere expresamente el carácter de Poder a la Administración Pública, es decir, de órgano del Poder Público, es en la vigente. Efectivamente, así se desprende de su ubicación topográfica en su texto, el cual al regular en su título IV al Poder Público, capítulo I, disciplina las «disposiciones fundamentales», y en la sección primera, relativa a las «disposiciones generales», inicia con el artículo 136, que instituye la división territorial del Poder Público, y la subdivisión funcional del Poder Nacional (Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral).

El mismo artículo 136, aparte único, que establece el principio de separación de poderes o, mejor, de «separación orgánica de funciones», para en los siguientes consagrar los principios de legalidad general (artículo 137), de nulidad de los actos de toda autoridad usurpada (artículo 138), de responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o violación del texto constitucional, derivada del ejercicio del Poder Público (artículo 139), y el principio de responsabilidad patrimonial del Estado por los daños que sufran los particulares siempre que la lesión sea imputable a la Administración Pública (artículo 140).

La transcripción de los artículos integrantes de la referida sección primera, relativa a los principios generales del Poder Público, nos permite sostener que contienen la noción de Poder Público en sentido de potestad estatal como

única e indivisible, es decir, de poder soberano del cual es titular el Estado en sentido amplio o propiamente dicho, o Estado comunidad¹⁰.

Nos interesa resaltar esta noción, o sea, la de potestad estatal, en virtud de que es la que mediante una ficción constitucional se divide para dar origen al Estado federal, y al mismo tiempo concreta la noción orgánica del Poder Público, al producir su división territorial, de la cual resultan el Estado nacional, denominado República, los estados y los municipios: Partiendo de este marco doctrinario cabe admitir preliminarmente que la Administración Pública aludida en el artículo 140 es, sin duda, una organización del Estado, en virtud de que ese precepto precisa que la responsabilidad patrimonial del Estado solo se origina cuando el daño causado a los particulares es imputable a uno de sus órganos que identifica como Administración Pública, carácter que se reitera en los preceptos que regulan la división funcional de los poderes territoriales de los estados y de los municipios (artículos 160 y 174). Por tanto, en principio –reiteramos–, resulta concluyente que la Administración Pública, al estar incluida expresamente en el Poder Público, es un órgano del Estado o, para ser más preciso, de todos los poderes territoriales (Estado nacional o República, estados y municipios).

Pero más contundentes con relación a la anterior conclusión preliminar son varios de los artículos de las secciones segunda y tercera del antes identificado capítulo I, del título V de la Constitución. Así, el artículo 141, que al definir a la Administración Pública establece una relación causal entre el sentido orgánico o subjetivo de la Administración Pública, y el sentido funcional o material de la misma, que se concreta en la denominada «función pública». La indicada relación queda diseñada así: un servicio que se presta a la comunidad, siendo que dicho servicio o función es realizado por un sujeto –*rectius*: un órgano u organización– porque se trata de la Administración Pública, la cual en Venezuela, a diferencia de lo que ocurre en España, carece de subjetividad, es decir, de persona jurídica, debido a que la Administración Central de los entes territoriales es precisamente un órgano que imputa sus actos a la persona jurídica de la República, los estados y los municipios,

¹⁰ Tal como lo denomina en España REBOLLO: ob. cit., p. 17.

a diferencia de los entes de la Administración Pública descentralizada funcionalmente, cada una de los cuales tiene personalidad jurídica diferenciada del respectivo ente territorial.

Más aún, en ese mismo artículo (141) se impone a la organización al sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y el respeto al conjunto de principios enunciados en dicha disposición constitucional. Queda claro entonces que los constituyentes, al introducir *ex novo* el artículo 141 de la Ley Suprema y definir a la Administración Pública, guardaron la debida congruencia con la ubicación topográfica del mismo, que, repetimos, está en el título IV, en el cual se diseña el Poder Público, también desde el punto vista subjetivo, razón por la cual le dieron a la Administración el carácter de órgano, es decir, de organización, y así debe inferirse de la definición contenida en el tantas veces citado artículo 141.

Esta orientación constitucional se reitera en el artículo 142, que establece la reserva legal para la creación de los institutos autónomos, los cuales constituyen una expresión emblemática de la Administración Pública descentralizada funcionalmente, y el artículo 143, que consagra el derecho a los ciudadanos de ser informados veraz y oportunamente por la Administración Pública, sobre el estado de las actuaciones en las que estén directamente interesados. Esa misma orientación conceptual se infiere de los artículos 144, 146 y 147, en cuyos supuestos de hecho igualmente se configura la Administración Pública como órgano u organización, pero también como función.

Además, siendo una organización al servicio de la comunidad, deviene en el instrumento del Estado *–rectius*, del Gobierno– para conseguir ese cometido, razón por la cual tiene también carácter vicarial, por carecer de intereses propios, creándose de esa manera una obligación constitucional regida por el principio de objetividad, es decir, de neutralidad en el ejercicio de la función pública. Y, por supuesto, que al ser una organización instrumental del Gobierno, actúa bajo la «dirección» de este. Esta conclusión preliminar que resulta de una inferencia lógica, pasamos a sustentarla de seguida en los preceptos constitucionales pertinentes.

2.3.2. La enunciación expresa del órgano Gobierno en la Constitución de 1999

i. Los preceptos constitucionales en los cuales se alude expresamente al Gobierno. Lo primero que cabe recordar en este acápite es que la Constitución, a diferencia de lo que ocurre en la de los países con un sistema de gobierno parlamentario, *verbi gratia*, la española¹¹, no define de manera expresa ni orgánica ni funcionalmente al Gobierno, pero sí alude al mismo en dieciocho preceptos, de cuya interpretación contextual y sistemática es posible inferir su definición, en sus acepciones orgánica y funcional. Esos preceptos están recogidos en los siguientes artículos: el artículo 6, que consagra el principio fundamental relativo a las notas constitucionales esenciales que tipifican al gobierno del Estado venezolano (República, estados y municipios); el artículo 18, que determina el sistema de gobierno de la unidad político territorial de la ciudad de Caracas; el artículo 109, que se refiere a la potestad de autogobierno de las universidades autónomas, la cual integra el principio de autonomía universitaria.

El artículo 160, que se refiere a los gobernadores de estados, como titulares del gobierno y administración de los estados; el artículo 169, que establece la posibilidad de crear sistemas de gobierno y administraciones municipales diferentes; el artículo 171, que alude a los órganos del gobierno de los distritos metropolitanos; el artículo 174, a los alcaldes como titulares del gobierno y la administración de los municipios; el artículo 178, al gobierno y la administración como competencias de los municipios; el artículo 185, al Consejo Federal de Gobierno; el artículo 187.3, a la potestad de control de la Asamblea Nacional sobre el Gobierno y la Administración Pública.

El artículo 226, que le confiere al presidente de la República el carácter de jefe del Poder Ejecutivo nacional, en cuya condición dirige la acción del Gobierno; el artículo 236.2, que atribuye al presidente de la República la

¹¹ En ese sentido se orienta la Constitución española, la cual en su artículo 98.1. preceptúa: «El Gobierno se compone del presidente, de los vicepresidentes en su caso, y de los demás miembros que establezca la ley» y en el mismo artículo 98.2: «El presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones del mismo...».

potestad de dirigir la acción del Gobierno; el artículo 239.1, 2 y 6, que le atribuyen al vicepresidente ejecutivo de la República el deber de colaborar con el presidente de la República en la dirección de la acción del Gobierno, la de coordinar la Administración Pública nacional siguiendo las instrucciones del presidente de la República, y presidir el Consejo Federal de Gobierno, respectivamente; el artículo 251, que define al Consejo de Estado como órgano superior de consulta del Gobierno y la Administración Pública nacional; el artículo 267, que atribuye al Tribunal Supremo de Justicia la dirección del gobierno y la administración del Poder Judicial; el artículo 272, que confiere a los gobiernos estatales y municipales la atribución, mediante el proceso de descentralización, de ejercer el gobierno y la administración de las instituciones penitenciarias; y el artículo 315, que se determina la metodología para la formulación de los presupuestos de los distintos niveles de gobierno.

La larga enumeración anterior demuestra de manera evidente, a diferencia de todas las constituciones anteriores, que la vigente regula exhaustivamente al gobierno en sentido orgánico y funcional. Así, el sentido orgánico se desprende de los siguientes artículos mencionados en la enumeración precedente: 6, 18, 169, 171, 185, 187.3, 251 y 315. En sentido funcional, de los artículos 109, 236.2 y 239.1. En sentido orgánico y funcional a la vez de los artículos 160, 174, 178, 226, 267 y 272.

En realidad tal clasificación tiene un sentido didáctico, que se propone para demostrar que el término «Gobierno» en la Constitución implica primariamente que es un órgano que forma parte del Poder Público (Poder Ejecutivo), el cual, al revestir ese carácter, lógicamente tiene asignada un haz de competencias gubernativas (connotación funcional). Quizás hilando muy fino podría afirmarse que el sintagma gobierno reviste únicamente la connotación orgánica, en el artículo 6, porque consagra un principio fundamental que se desagrega, como ya dijimos, en notas esenciales constitucionales que deben estar presentes en el de la República y de las entidades políticas que la componen.

De modo que, en sentido estricto, en este precepto no está implicada directamente la connotación funcional; igual razonamiento es válido para el caso del

artículo 187.3, que está referido solamente a la potestad de control que ejerce la Asamblea Nacional sobre el órgano gobierno, así como el artículo 251, pues en el mismo aparece conceptualizado como órgano que tiene a su servicio al Consejo de Estado, en su carácter de órgano de consulta. Una argumentación similar es válida para sostener, en sentido estricto, que la connotación funcional de gobierno únicamente está recogida en los artículos 109 (atribución de la función gubernativa a las universidades autónomas, integrada a la autonomía universitaria); 236.2 y 239.2 (ambas referidas a la acción del Gobierno). En el resto de los artículos citados están implicadas ambas connotaciones simultáneamente.

ii. Hacia la elaboración de una definición de Gobierno. Es cierto que en el acápite anterior afirmamos que, atendiendo a los citados preceptos constitucionales, resultaba posible inferir una definición de gobierno, pero solo logramos deducir de los mismos sus connotaciones orgánica y funcional. Ahora bien, sobre la base de esos preceptos y habría que agregar el artículo 225, proponemos la siguiente definición: es el órgano colegiado superior del Poder Ejecutivo, integrado por el vicepresidente ejecutivo y los ministros, cuyo jefe es el presidente de la República, condición en la que dirige la denominada acción del Gobierno, la cual consiste en formular la orientación política del Estado, que se concreta en la planificación y diseño de las políticas públicas fundamentales, las cuales se expresan en acciones gubernativas.

Desde luego que, al tratarse el nuestro de un sistema de gobierno presidencialista, la jefatura del Gobierno corresponde al presidente de la República, en su carácter del jefe del Poder Ejecutivo, tal como lo establece en términos categóricos el artículo 226 constitucional, al preceptuar que en tal condición le corresponde la «dirección» de la acción del Gobierno, competencia cuya titularidad exclusiva y excluyente es reiterada en los artículos 236.2 y 239.1. Por razones obvias, solo puede dirigir tal acción de máxima relevancia constitucional, el jefe del órgano gubernamental, aunque no lo diga expresamente la Ley Suprema.

Aún más, la expresión dirigir la «acción del Gobierno» cobra sentido porque está referida al órgano colegiado encargado de fijar la orientación política

del Estado, integrado, como ya dijimos, conforme al artículo 242 de la Constitución por el presidente de la República, los ministros y el vicepresidente ejecutivo de la República, y en ese sentido pareciera configurarse una diferencia entre la conformación del Poder Ejecutivo, y la integración del Gobierno, pues esta sería exclusivamente la enunciada anteriormente; en cambio, la conformación del Poder Ejecutivo podría variar a tenor de lo dispuesto en el artículo 225 *eiusdem*, el cual dispone que el mismo se ejerce por los mismos miembros mencionados integrantes del Gobierno: «... y demás funcionarios que determinen esta Constitución y la ley». Además, pareciera que ese ejercicio es individual y no reunido en Consejo de Ministros en los términos del artículo 242, caso en el cual no estarían constituidos ni formarían parte del Gobierno; por tanto, no dictarían actos de gobierno, salvo el caso del presidente de la República que es el único, como se verá más adelante, que puede ejercer individualmente, sin estar formando parte del Consejo de Ministros, el Gobierno y, por ende, dictar actos gubernativos. Pero queda claro entonces que cuando los ministros y el vicepresidente ejecutivo de la República actúan individualmente, lo hacen como jefes de la Administración Pública y, por ende, solo dictan actos formales y sustancialmente administrativos.

Esta tesis ha sido acogida por el legislador delegado, pues, al crear la figura de las vicepresidencias sectoriales en el Decreto con fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública, no incorpora a sus titulares como miembros del Consejo de Ministros, pues solo pueden asistir a este órgano colegiado, tal como se desprende del artículo 50.11 del mencionado Decreto legislativo que les confiere esa atribución, pero sin derecho a voz en el Consejo de Ministros, como sí se lo otorga el artículo 250 de la Constitución al procurador general de la República, y habida cuenta de que no integran el Consejo de Ministros no forman parte del Gobierno.

Cabe recordar que es una competencia exclusiva y excluyente del presidente de la República dirigir la acción del Gobierno, pese a que este es un órgano colegiado, y se rige naturalmente por la regla de la mayoría para adoptar sus decisiones relativas a la orientación política del Estado, y ello ocurre porque todos sus miembros (vicepresidente ejecutivo y ministros) son órganos

directos del presidente de la República, además de libre nombramiento y remoción de este; por tanto, es sumamente difícil por no decir imposible, que una decisión gubernamental emanada de ese órgano colegiado pueda ser aprobada sin contar con su voto favorable.

Por otra parte, no debe olvidarse que el artículo 242, guardando la debida congruencia con los artículos 236.2 y 239.1, establece que el presidente de la República presidirá las reuniones del Consejo de Ministros, y que en su ausencia, el vicepresidente ejecutivo, solo podrá presidirlo si es autorizado previamente por el titular de la Presidencia; pero en la hipótesis de que sea autorizado, las decisiones que adopte el Consejo de Ministros (el Gobierno), solo serán válidas si son ratificadas por el presidente de la República, lo que evidencia, sin ninguna duda, que solo él puede dirigir la acción del Gobierno, ya que el vicepresidente ejecutivo únicamente puede colaborar en el ejercicio de esa función si es requerido a tal efecto, como lo pauta el citado artículo 239.1 *eiusdem*.

iii. La diferencia parcial desde el punto de vista funcional entre el Gobierno y la Administración Pública. Hasta aquí ha quedado demostrado de manera incontrovertible que existe una diferencia orgánica entre el Gobierno y la Administración Pública, corresponde ahora determinar si existe una diferencia total desde el punto de vista funcional entre ambos órganos, y a tal efecto pasamos a analizar el artículo 236, norma atributiva de las competencias del Gobierno, que obviamente son las atribuciones del presidente de la República, la mayoría de las cuales ejerce en Consejo de Ministros, y otras en forma individual, entre estas últimas las enunciadas en los numerales que van del 1 al 6, 11, 15, 16, 17, 19, 23 y 24, y el resto, como ya dijimos, las ejerce en Consejo de Ministros.

Todas las antes enumeradas se concretan en actos de gobierno, con la excepción de las previstas en los numerales 11 (administrar la Hacienda Pública Nacional); 16 (nombrar y remover a aquellos funcionarios cuya designación le atribuyen la Constitución y la ley) y 23 (convocar y presidir el Consejo de Defensa de la Nación), a las que hay añadir las que ejerce en Consejo

de Ministros, previstas en los numerales 12 (negociar empréstitos nacionales); 13 (decretar créditos nacionales al Presupuesto...); 14 (celebrar contratos de interés nacional...) y 18 (formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución, previa aprobación de la Asamblea Nacional), todas las cuales son actividades «sustancialmente administrativas».

Por consiguiente, el Gobierno además de la función gubernativa que ejerce el presidente de la República, a título individual, y en Consejo de Ministros (el Gobierno), ejerce también bajo esas dos modalidades, funciones administrativas. Luego, se impone entonces concluir que entre la Administración Pública y el Gobierno existe una diferencia parcial desde el punto de vista funcional, con la particularidad de que la primera solo ejerce funciones administrativas.

iv. La Administración Pública como organización al servicio de la comunidad, bajo la Dirección del Gobierno. En primer lugar, debemos notar que ambos son órganos del Poder Público, incardinados en el Poder Ejecutivo; en segundo lugar, los ministros, el vicepresidente ejecutivo y demás funcionarios públicos que formen parte del Poder Ejecutivo ejercen a título individual solo funciones administrativas, porque cuando actúan de esa manera, conforme a lo que dispone el artículo 225, como quedó demostrado en el epígrafe anterior, lo hacen como funcionarios administrativos, mas no como miembros del Gobierno y, en tercer lugar, el Gobierno dirige a la Administración Pública, pues su máximo titular, el presidente de la República, en su carácter de jefe del Poder Ejecutivo nacional, es a la vez jefe de la Administración Pública, tal como se desprende por vía de interpretación sistemática y contextual del artículo 226 constitucional, interpretación que es reforzada cuando se armoniza con el artículo 239.2, que pauta: «Son atribuciones del vicepresidente ejecutivo (...) 2. Coordinar la Administración Pública Nacional de conformidad con las instrucciones del presidente de la República». Más aún, si, como ha quedado demostrado, el Gobierno es el órgano que le imprime la orientación política al Estado, y para lograr ese cometido diseña y adopta las políticas públicas más relevantes, cuya ejecución realiza mediante la Administración Pública, que es su organización instrumental, con la singularidad de que en dicho proceso de ejecución debe actuar

con objetividad, solo al servicio de la comunidad o los ciudadanos o los intereses generales.

Los anteriores argumentos resultan determinantes para demostrar la validez de nuestra hipótesis de trabajo, relativa al cuarto parámetro definitorio de la Administración Pública, como organización al servicio de la comunidad, bajo la dirección del Gobierno, y permiten además configurar la relación entre este y aquella, con la peculiaridad de que existe una diferencia orgánica, pese a que ambos están incardinados en el Poder Ejecutivo, y una diferencia parcial desde el punto de vista funcional.

3. La validez de la definición de Administración Pública condicionada por la vigencia efectiva del postulado constitucional del Estado democrático, social, de Derecho y de justicia

Es necesario destacar que la validez de nuestra tesis sobre la definición constitucional de la Administración Pública, sustentada sobre los cuatro parámetros que hemos calificado de esenciales para la construcción de la misma, conecta directamente con el artículo 2 de la Ley Suprema, que forma parte de sus principios fundamentales, integrados en su título I, el cual contiene una proclama principista que se inscribe en el constitucionalismo contemporáneo, y postula que Venezuela es un Estado democrático, social, de Derecho y de justicia, pero desde luego si tal principio fundamental se queda en una mera proclama, vacía de contenido, meramente retórica, la definición de Administración Pública pierde totalmente su validez, porque dejará de ser propia de un Estado caracterizado por ser democrático, social y de Derecho; en primer lugar, debido a que los titulares de sus máximos órganos y entes, no son un subproducto de elecciones libres, iguales, transparentes, competitivas y justas, sino fraudulentas.

Por consiguiente, si por ejemplo, el presidente de la República resulta «elegido» de ese modo, quien, como es bien sabido, adquiere el carácter de máximo jerarca de la Administración Pública, y en tal carácter designa personas que son obsecuentes militantes o simpatizantes de su partido, para los

más altos cargos de la Administración Pública (ministros, presidentes de institutos autónomos, vicepresidente ejecutivo, vicepresidentes sectoriales, presidentes de empresas del Estado, etc.), y esa línea presidencial derrama hacia abajo, por supuesto que se dará al traste con el referido principio de objetividad que debe primar en las actuaciones administrativas o, en términos constitucionales, el ejercicio de la función pública, porque los aludidos funcionarios con mucha frecuencia reciben y ejecutan órdenes de manera incondicional, contrarias al principio de objetividad.

En segundo lugar, como consecuencia de la falta de legitimidad del referido máximo jerarca, y como también el resto del personal carece de legitimidad, por no ser elegido por el pueblo, la Administración Pública con bastante frecuencia en sus actuaciones dirigidas a lograr la cristalización del principio del Estado social, le otorga primacía a los intereses del partido gobernante o de sus dirigentes, incumpliendo de esa manera el deber constitucional de satisfacer los derechos de los ciudadanos, o sea, de la comunidad, debido a que subordina –reiteramos– la referida satisfacción de sus derechos sociales y económicos, a los intereses políticos partidistas.

En tercer lugar, con bastante frecuencia al darle primacía a los intereses partidistas ignora el postulado que impone el sometimiento a la ley y al Derecho, en virtud de que realiza sus actuaciones al margen de los mismos, y lo que es más grave aún, debido a que el Poder Judicial, en un régimen como el descrito, carece de total autonomía e independencia, está constreñido a obedecer los dictados del Poder Ejecutivo y, consecencialmente, sus fallos no están dirigidos a anular esas actuaciones contrarias a la ley y al Derecho, y a ordenar el restablecimiento de las situaciones jurídicas infringidas, sino, por el contrario, a «legitimarlas». Insistimos, en que la definición propuesta tiene pertinencia real en un país donde efectivamente rija un Estado social, democrático y Derecho, pues de lo contrario carecerá de toda validez y eficacia.

La necesidad de la referida concordancia que examinamos es tan obvia, que aun en los países en los cuales tiene vigencia efectiva el postulado constitucional del Estado social y democrático de Derecho, como en España (artículo 1

constitucional), las definiciones de Administración Pública, como la que sirve de modelo a nuestra Constitución, no están exentas de críticas. En ese sentido se orienta una postura de NIETO, cuando afirma:

Y es que quíerose o no la Constitución no solo es una norma –como tienden a creer los juristas– sino una regla política condicionada, en términos más intensos que la ley por los avatares de la realidad. Por muy obvio que sea el recordatorio hay que tener presente que diga lo que diga la Constitución, la Administración Pública servirá a quien tenga fuerzas para dominarla, en cada momento concreto: el Gobierno, un grupo político, social o económico y hasta un puñado de funcionarios. Servidumbre propia de todas las instituciones sociales, y que en la Administración Pública es singularmente relevante dado el carácter instrumental de la misma¹².

Con relación a esta opinión del profesor NIETO, observamos que la misma puede tener validez en el ámbito sociológico o politológico, mas no en el jurídico y, para demostrarlo, basta hacer notar que, en el mismo estudio citado, dicho autor sostiene una opinión diametralmente distinta, en la cual asume la posición del jurista, al afirmar que la Administración Pública reviste el carácter de servidora, por imperativo constitucional, de los intereses generales, aun contra los intereses del Gobierno, coincidiendo con GARRIDO FALLA, autor de una tesis orientada en esa misma línea argumental, quien en ese orden de ideas sostiene que la actuación servicial (revestida de objetividad) de la Administración debe ser eficaz tanto si perjudica como si favorece la política del Gobierno que está en el poder.

Para concluir este breve comentario debemos recordar que en la segunda posición de NIETO podría latir la vieja discusión, ya superada, entre Constitución programática y Constitución normativa. La primera rigió en Europa todo el siglo XIX y parte del XX, cuando pasó a ser normativa, con la Constitución de Austria de 1921, en la que por influencia de su autor (KELSEN), se le dio el referido carácter de normativa. Fue esa (el carácter programático de la Constitución) la razón por la cual Ferdinand LA SALLE, en su célebre conferencia

¹² NIETO: ob. cit., p. 2229.

dictada en Berlín en 1862, intitulada *¿Qué es una Constitución?*, introdujo la tesis de los «factores reales de poder», acuñando la célebre frase relativa a que «la Constitución es una hoja papel»¹³.

En Venezuela, y en casi el mundo occidental, la discusión está totalmente superada, tal como se desprende del artículo 7 del texto constitucional. Y es cierto que ello no impide que puedan presentarse situaciones donde los «factores reales de poder», a que se refería LA SALLE, sobre todos los referidos al poder político, pueden quebrantar ocasionalmente el principio de objetividad de la Administración, en menor o mayor grado, pero las manifestaciones de ese quebrantamiento siempre podrán ser objeto de control judicial; sin embargo, cuando esos factores de poder se apropian de todos los Poderes del Estado y demás instituciones relevantes de la sociedad, no existe Poder Judicial que cumpla con las funciones que le asigna la Constitución, pues simplemente está cooptado por el Gobierno y, por ende, carece de la independencia y autonomía para corregir esas graves disfuncionalidades de la Administración. Pero, desde luego, ese no es el caso de España actualmente.

Sin embargo, pese a la situación de los Poderes Públicos en nuestro país, debemos reiterar que, como fervientes creyentes en el Estado social, democrático de Derecho y de justicia, estamos en la obligación de adherirnos a la tesis de los juristas, y rechazar la segunda tesis de NIETO sobre la carencia de neutralidad política de la Administración Pública y de allí que reiteramos ese rasgo como uno de los parámetros de nuestra proposición sobre la definición de la misma, pese a que somos conscientes de que ese no es el caso del Estado venezolano, donde todo el resto de los Poderes Públicos territoriales y funcionales, se encuentran «totalmente» cooptados por el Poder Ejecutivo nacional.

Conclusión

Sobre la base de los argumentos doctrinarios y hermenéuticos expuestos en este trabajo, queda demostrado que nuestra proposición de definición de Administración Pública encuadra básicamente en la contenida en el

¹³ LA SALLE, Ferdinand: *¿Qué es una Constitución?* Temis. Bogotá, 1992, pp. 50 y 51.

artículo 141 constitucional, pero sobre todo que la misma estaría incompleta, si el intérprete se conformase únicamente con el análisis de dicho precepto, pues soslayaría uno de los parámetros esenciales de la referida definición, constituido por su carácter de organización que debe actuar objetivamente al servicio de la comunidad, bajo la dirección del Gobierno, que constituyó nuestra hipótesis de trabajo, cuya validez verificamos exhaustivamente en la forma antes indicada y, por ende, la validez de nuestra propuesta de definición de Administración Pública desde la perspectiva constitucional, la cual solo adquiere pertinencia en un Estado democrático, social y Derecho, que no es precisamente el caso de Venezuela actualmente.

* * *

Resumen: El autor ofrece una definición de Administración Pública desde la perspectiva constitucional, para lo cual examina cuatro parámetros: el carácter servicial, el deber de prestar objetivamente el servicio a la comunidad, el sometimiento pleno a la ley y al Derecho, y la Administración Pública como organización instrumental del Gobierno para servir a los ciudadanos o a los intereses generales. **Palabras clave:** Administración pública, organización servicial, gobierno. Recibido: 13-10-20. Aprobado: 17-01-21.