

LECCIÓN 3. PRINCIPIOS GENERALES DEL DERECHO PÚBLICO

Tema 9. Principio de Separación de Poderes

Sumario: SISTEMA DE PRINCIPIOS JURÍDICOS: Principios constitucionales. PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES: Concepto. Modalidades. Funciones estatales. PRINCIPIO DE COLABORACIÓN FUNCIONAL DEL PODER PÚBLICO. Concepto. Fundamento. PRINCIPIO DE TUTELA AL SERVICIO DEL INTERÉS GENERAL.

SISTEMA DE PRINCIPIOS JURÍDICOS

A. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES

§333. **Principios constitucionales** — El estudio del Derecho administrativo debe realizarse con un criterio de carácter metodológico como señala ORLANDO, que lo concibe “como un sistema de principios jurídicos sistemáticamente coordinados”. En tal sentido, la doctrina francesa (F. MODERNE) al referirse a este tema señala que más que evocar los principios generales del Derecho con valor constitucional, y oponerlos a los principios generales del Derecho con valor legislativo (o más bien infra-legislativo), bastaría con referirse a los “principios constitucionales” (o “de valor constitucional”), y que han sido descubiertos, formulados y sistematizados como los grandes principios generales del Derecho público.

Así las cosas, el examen sistemático de la Constitución del 99 nos revela cómo, en forma completa y exhaustiva, se determinan claramente, entre otros, un conjunto de principios constitucionales que tienen particular importancia para el Derecho Público en general y para el Derecho administrativo en particular, con lo cual como ya advirtiera BREWER-CARIÁS, se consolida el proceso de constitucionalización del Derecho administrativo venezolano, pues su contenido configura también el marco de actuación de la Administración Pública.

§334. **Función** — En este orden de ideas, sostiene la jurisprudencia (Véase Sent. del TSJ/SC, de fecha 22 de enero de 2003, N^o 23, caso *Servio Tulio León Briceño*; y TSJ/SC, de fecha 11 de junio de 2003, N^o 1560) que la Constitución cumple tres funciones básicas: (i) es integradora; (ii) es normadora; y (iii) es organizadora.

§335. **Plan** — De la función organizadora se desprenden, a su vez, los principios constitucionales o generales del Derecho público, así: (i) el principio de separación de poderes, conforme al cual la Constitución le asigna a los diversos centros o complejos orgánicos del Estado la operación de determinadas funciones públicas en torno a un ámbito objetivo más o menos específico; (ii) el principio de legalidad, elemento esencial del Estado de Derecho y del sistema democrático; (iii) el principio de respeto a los derechos fundamentales; (iv) el principio de garantía patrimonial; y por último (v) el principio de control jurisdiccional. De todos ellos realizaremos análisis a continuación.

PRINCIPIO DE SEPARACIÓN DE PODERES

A. CONCEPTO

§336. **Carácter jurídico-político** — El primero de los principios generales del Derecho público es de carácter jurídico-político: el principio de separación de poderes, el cual se encuentra obscurecido como consecuencia de la imprecisión del lenguaje empleado, pues es de todos sabido que el término no corresponde exactamente al contenido del mismo.

§337. **Poder Público** — Las Constituciones venezolanas, para referirse a las potestades del Estado venezolano, han empleado el término de Poder Público en el sentido de potestad única e indivisible del Estado y, por tanto, sin referencia orgánica de cualquier naturaleza (Art. 137 de la C). Por otra parte, los órganos que ejercen el Poder Público son creación de la Constitución, con una delimitada esfera de funciones estatales que fija, en forma precisa, la órbita de actuación de cada uno de ellos en forma privativa, y en estos casos no puede haber interferencia, ya que habría, entonces, usurpación (Véase Sent. del TSJ/SC (302), de fecha 16 de marzo de 2005, RDP N^o 101, p. 132).

§338. **Interpretación** — El principio de separación de poderes ha sido interpretado y definido de muy diversas maneras. Siguiendo al constitucionalismo contemporáneo, entendemos por el principio de separación de poderes, el confinamiento de cada una de las funciones jurídico-estatales como competencia propia o, más bien, adjudicada de modo preferente o preponderante al complejo orgánico que ejerce el Poder Público de su respectivo nombre.

Por tanto, el principio cardinal del Derecho constitucional (Véase Sent. de la CFC/SPA, de fecha 03 de diciembre de 1940, M. 1941, p. 279) es la separación formal o según la interpretación de la Constitución del 99, la separación orgánica del Poder Público o de poderes (BREWER-CARIAS; y véase Sents. de la CSJ/CP, de fecha 28 de noviembre de 1988, en RDP, N^o 38, p. 80; y 302 del TSJ/SC, de fecha 16 de marzo de 2005). Es decir, el sistema jurídico según el cual cada función jurídica básica o fundamental del Estado es confiada,

de modo preponderante o preferente, a un centro o complejo orgánico del Poder Público en particular (función “propia”). Según la jurisprudencia (Véase Sent. N^o 1889 del TSJ/SC, de fecha 17 de octubre de 2007), se trata de un principio fundamentalmente político que pasó a formar parte de los principios sustanciales que informan la estructura formal del Estado, con el objeto de evitar el exceso en el ejercicio de poder y garantizar el equilibrio entre las instituciones estatales.

En este orden de ideas, el principio de separación o división de poderes, señala la jurisprudencia (Véase Sent. N^o 1414 del TSJ/SC, de fecha 19 de julio de 2006), responde a la necesidad de brindar garantías institucionales que permitan a cada órgano el ejercicio eficiente del Poder Público, obviando ilegítimas intrusiones de los demás órganos del Estado en la realización de sus funciones esenciales. Asimismo, el principio de separación de poderes descansa sobre el postulado de que no puede, ninguno de ellos, invadir la esfera de acción, vale decir, de las atribuciones de los otros poderes públicos. También es cierto, que tal principio no tiene una rigidez absoluta (Véase Sent. de la CFC/SF, de fecha 28 de mayo de 1951, GF N^o 8, 1951, p. 127).

§339. Derecho positivo — El sistema constitucional venezolano sigue en sus lineamientos generales, ese postulado y sobre la base de ese principio se interpretó el principio de separación de poderes con los matices siguientes: en Venezuela rige, pues, el principio de separación de poderes, en el sentido de que se establece una multiplicidad de órganos que integran las ramas del Poder Público, las cuales ejercen sus “funciones propias” (Art. 136 de la C), lo que en modo alguno significa exclusividad en el ejercicio de las mismas, pudiendo, excepcionalmente, haber en dicho ejercicio intercambio de funciones entre las distintas ramas que ejercen el Poder Público. Precizando el lenguaje, la separación orgánica no tiene por qué coincidir plenamente con la separación de funciones estatales (Véase Sents. de la CSJ/SPA, de fecha 18 de julio de 1963, GF N^o 41, 1963, pp. 116-117; y N^o 302 del TSJ/SC, de fecha 16 de mayo de 2005), por lo que se habla más de separación de funciones estatales antes que separación de poderes, y para lo cual resulta imprescindible que el Poder Público sea ejercido por órganos diferenciados.

En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia afirma que, lejos de ser absoluto el principio de separación de poderes, la doctrina establece que la división de poderes no coincide con la división de funciones, pues convenientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 18 de julio de 1963, GF N^o 41, 1963, pp. 116 y 117).

En definitiva, la separación de poderes no es tal separación sino más bien la distribución de las funciones estatales entre las tradicionalmente denominadas “ramas” (Véase Sent. de la CFC/SPAacc, de fecha 19 de febrero de 1937, M. 1938, p. 166), esto es, los centros o complejos orgánicos del Estado, constituyendo así una garantía formal, a fin de que cada una de las ramas del Poder Público sea titular, de modo preferente, de una de las funciones estatales y así garantizar la separación o, más propiamente, el equilibrio entre las diversas ramas en que está dividido el ejercicio del Poder Público. En consecuencia, los que están separados o divididos son esos centros o complejos orgánicos, las ramas, pero no el Poder Público que es uno solo.

B. MODALIDADES

§340. Planteamiento — En Venezuela, la Constitución establece un sistema de distribución del ejercicio del Poder Público en: (i) forma vertical; y (ii) forma horizontal.

En mérito a lo anterior se puede concluir, simplemente, que de la denominada separación de poderes resulta una separación de funciones estatales y, correlativamente, una separación aun mayor de órganos, constituidos por personas físicas distintas. Es así como en el sistema de distribución del ejercicio del Poder Público se encuentra una de las bases fundamentales del Derecho Administrativo venezolano.

I. PRINCIPIO DE SEPARACIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO

§341. Concepto — El primer principio que condiciona al Derecho administrativo en la Constitución de 1999 es el principio de separación territorial, que deriva de la distribución vertical del Poder Público en atención a la forma del Estado venezolano como forma federal, el cual ha sido una constante en el Estado venezolano durante su existencia desde 1811, expresado tanto en el Preámbulo como en el Art. 4 de la C que señala: “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”.

La distribución vertical da origen a un sistema de descentralización político-formal, derivado de la forma federal del Estado; mientras que la distribución horizontal da origen a una separación orgánica del ejercicio del Poder Público, siguiendo los intereses clásicos del constitucionalismo moderno. De ahí que conforme a la Constitución, en sentido vertical, el Poder Público tiene tres ramas: el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal (Art. 136 de la C), que dan lugar a tres niveles de personas jurídicas de Derecho público de carácter territorial: (i) la República Bolivariana de Venezuela (ii)

los estados en número de 23 que forman la Federación; y por último (iii) los municipios en número de 335 en total.

II. PRINCIPIO DE SEPARACIÓN ORGÁNICA DEL PODER PÚBLICO

§342. Concepto clásico — Pero además del sistema de separación territorial del Poder Público en los tres niveles político-territoriales, el segundo principio, que condiciona al Derecho administrativo en la Constitución de 1999, es el principio de separación orgánica, que deriva de la distribución horizontal del Poder Público, lo cual origina ramas independientes y autónomas entre sí. Este principio constituye un elemento político en el sentido de que el Estado no solo crea el Derecho sino que, con su poder, lo respalda y, en ese sentido, aquel tiene un triple carácter: es legislador, juez y administrador, ya que, repetimos, crea el Derecho, lo aplica y lo impone; de ahí que se afirme que la finalidad del Estado es realizar el Derecho (B. FIORINI). Así la Constitución establece un sistema de distribución horizontal del ejercicio del Poder Público que se manifiesta como una separación orgánica y no como separación funcional, originando así que la separación de poderes rige en las diversas ramas que ejercen el Poder Público (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 29 de mayo de 1972, GO N^o 1542 Extr., de fecha 14 de febrero de 1972, p. 10).

Es usual, y así lo consagra la Constitución venezolana, denominar “Poder” a cada una de estas ramas o complejos orgánicos que detentan el ejercicio de las funciones estatales en forma preferente, así: (i) “Poder Legislativo Nacional” (Título V, Capítulo I); (ii) “Poder Ejecutivo Nacional” (Título V, Capítulo II); y por último (iii) “Poder Judicial” (Título V, Capítulo III).

§343. Concepto contemporáneo — Sin embargo, la Constitución del 99 ha venido a modificar sustancialmente la estructura política del Estado, de donde conviene analizar hasta qué punto este cambio influye en las construcciones doctrinales. Como es sabido, la Constitución consagra el principio de separación de poderes según el modelo clásico. La función legislativa del Estado esta radicada en la Asamblea Nacional (Art. 136); la función judicial en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde a los tribunales y demás instituciones determinadas por las leyes que integran el Poder Judicial (Art. 253); la función ejecutiva reside en el Poder Ejecutivo el cual dirige la Administración Pública (Art. 141).

Junto a estos tres poderes, la Constitución ha institucionalizado otras organizaciones estatales a las que ha dotado de funciones complementarias de las clásicas legislativa, judicial y ejecutiva, haciendo más compleja la estructura orgánica del Estado y su régimen jurídico. Así, se puede hablar, como hace la propia Constitución, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral, como nuevos

centros o complejos orgánicos del Poder Público Nacional, no englobados en los poderes clásicos del Estado (Art. 136). En conclusión, la Constitución configura, pues, un Estado caracterizado por una pluralidad de centros de poder, a los que les asigna funciones independientes y complementarias a la vez.

Por tanto, la Constitución de 1999 adoptó un novedoso sistema de separación horizontal o separación orgánica del ejercicio del Poder Público Nacional en el que, además de los órganos que componen las clásicas ramas, han existido otra serie de órganos que progresivamente han sido constitucionalizados y dotados de autonomía funcional, y que a partir de la Constitución de 1999 corresponden a nuevos complejos orgánicos, diferenciados y separados, que han sido erigidos en ramas formales del Poder Público.

Finalmente, según la jurisprudencia (Véase Sent. del TSJ/SC (3098), de fecha 14 de diciembre de 2004, RDP N^o 99-100, p. 142), lo anterior obedece a la necesidad de otorgar independencia y autonomía funcional a los órganos que están encargados de desarrollar determinadas competencias, así: (i) el “Poder Ciudadano” que integran los siguientes órganos constitucionales: la Contraloría General de la República (Art. 273 de la C), el Ministerio Público (Art. 284 de la C), y la Defensoría del Pueblo (Art. 280 de la C) y, por último, (ii) el “Poder Electoral” que ejerce el Consejo Nacional Electoral (Art. 293 de la C).

C. FUNCIONES ESTATALES

a. *Concepto*

§344. **Planteamiento** — Para el logro de sus fines, señala GARRIDO FALLA, las comunidades humanas se organizan políticamente. El tipo de organización política que hoy día se conoce como regla en los pueblos civilizados se denomina Estado. A su vez, la acción del Estado se manifiesta en formas diversas que pueden reconducirse a las siguientes funciones estatales o del Estado: la función legislativa, la función jurisdiccional y la función ejecutiva.

Estas son, tradicionalmente, las llamadas funciones estatales, y cabe decir que, desde el punto de vista de su sustancia o contenido, y dado el carácter irreductible que se ha predicado de las mismas, a ellas y solo a una u otra de estas tres formas esenciales de actuación debe reconducirse cualquier acto jurídico estatal.

En mérito a lo antes expuesto, en la expresión constitucional, por función estatal ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que les es inherente, en el sentido de que solo en ejercicio del Poder Público puede cumplirse. Por tanto, las fun-

ciones estatales se configuran como aquellas tareas o cometidos esenciales al aparato estatal, que le dan razón de ser y que no pueden ejercerse sino en virtud de la potestad constitucional que se identifica con el Poder Público.

b. Clasificación

§345. **Planteamiento** — Las funciones estatales se clasifican así: la producción de normas jurídicas que integran el Ordenamiento jurídico, que es la función legislativa; la conducción política de la sociedad, que es la función de gobierno; la solución de conflictos entre partes, que es la función jurisdiccional; y la gestión, en concreto del interés público por el Estado como sujeto de Derecho que se relaciona con los administrados, que es la función ejecutiva.

Las funciones estatales se ejercen de acuerdo con nuestro sistema constitucional, por los distintos grupos de órganos separados horizontalmente y que ejercen el Poder Público, por lo que el ejercicio de las funciones jurídicas estatales no es ni exclusivo ni excluyente de ningún órgano estatal, o si se quiere, de ninguno de los poderes. (BREWER-CARIAS).

§346. **Función legislativa** — La función legislativa, como actividad privativa e inherente del Estado, es la actividad jurídica que se manifiesta en la potestad normativa, esto es, la de establecer las normas o reglas de Derecho a que ha de ajustarse la conducta de los miembros de la comunidad, así como la organización misma de esa comunidad. Tales normas tienen como caracteres fundamentales la generalidad y la obligatoriedad (GARRIDO FALLA).

Ahora, si bien la función legislativa es una “función propia” del Poder Legislativo Nacional, a través de la Asamblea Nacional, no es una función privativa y exclusiva del mismo, pues los demás órganos estatales también la ejercen o interfieren en la misma en los supuestos que la propia Constitución consagra. Solo es función privativa y exclusiva de la Asamblea Nacional, el ejercicio de la función normativa en una forma determinada: como cuerpo legislador y mediante la emisión de la categoría de actos estatales denominados leyes (Art. 203 de la C); así como los actos *interna corporis* denominados actos parlamentarios sin forma de ley (Reglamentos internos) (Art. 187, num. 19 de la C), ambos son actos legislativos, si bien de distinto valor normativo.

Los otros órganos estatales que ejercen la función legislativa dentro del Poder Ejecutivo son: el Presidente de la República, en Consejo de Ministros, a través de los decretos legislativos y los decretos-leyes de estado de excepción, según analizamos detenidamente en el Tema 5. En cuanto a los órganos que participan en la función legislativa dentro del Poder Judicial, tenemos al Tribunal Supremo de Justicia, a través de la competencia para la iniciativa legislativa (Art. 6, Párrafo 1, 10 y 12 de la LOTSJ).

§347. Función jurisdiccional — La función jurisdiccional o judicial como actividad privativa e inherente al Estado es la actividad jurídica que se encamina directamente al mantenimiento de un Ordenamiento jurídico dado, restableciéndolo cuando ha sido violado y resolviendo conflictos inter-subjetivos de intereses de acuerdo con las normas objetivas del Derecho.

La palabra jurisdicción viene de la palabra latina *ius-dicere*, de donde proviene *iuris-dictio*, que significa decir el Derecho, pero con fuerza de verdad legal. En tal sentido, se manifiesta en la potestad de resolver controversias y declarar el Derecho en cada caso concreto, a través de un proceso en una forma determinada: declaración con fuerza de cosa juzgada o de verdad legal, por órganos independientes e imparciales mediante actos denominados sentencias.

Ahora bien, a diferencias de las demás funciones estatales, la función judicial ha sido atribuida, no solo como función “propia”, a los órganos del Poder Judicial, esto es, constituido por el Tribunal Supremo de Justicia y por los demás tribunales que determine la ley, sino que también es una función privativa y exclusiva de ellos, sin que sea dable sostener constitucionalmente que el Poder Ejecutivo pueda ejercer la función jurisdiccional, (Véase Sent. de la CFC, de fecha 23 de julio de 1957, GF N^o 17, 1957, pp. 38-40) al formular un sector de la doctrina nacional, sin sustento jurídico razonable, que existiría una supuesta distinción entre: por un lado, la función jurisdiccional ejercida por los tribunales (“función judicial”) y, por el otro, una función jurisdiccional administrativa, esto es, ejercida por los órganos administrativos (Véase Sent. del TSJ/SC (3098), de fecha 14 de diciembre de 2004, RDP N^o 99-100, p. 141). De ahí que sostengamos que la jurisprudencia admite, hasta cierto punto, una confusión funcional entre ellas, y que la Administración Pública no podría ejercer excepcionalmente competencias que, por su naturaleza, corresponderían, en principio, a otra rama, como la función jurisdiccional.

§348. Función ejecutiva — Dentro del orden de funciones estatales aparece la necesidad de individualizar la función ejecutiva, que algunos autores prefieren sustituir por la función administrativa (SAYAGUÉS LASO), expresión que compartimos por entender que aquella expresión hace pensar en una actividad de mera aplicación de las leyes, si bien también se estima preferible hablar de actividad administrativa (ZANOBINI).

Ahora bien, dentro del ámbito y actuación del Poder Ejecutivo se distingue, a su vez: (i) la función administrativa como función estatal; y (ii) la función política o gubernamental, para lo cual es necesario determinar la manera de saber cuándo el Poder Ejecutivo actúa políticamente o como Gobierno, y cuándo actúa con carácter administrativo.

§349. Función administrativa — Si el Derecho administrativo regula también el ejercicio de la función administrativa, será necesario identificarla dentro de las diversas funciones estatales, cuya diferenciación no coincide ni con la separación de poderes ni con determinadas actividades estatales, ya que es otra de las bases fundamentales del Derecho administrativo venezolano.

El concepto jurídico de administración se refiere a una actividad del Estado y al mencionar la palabra Estado estamos dentro del campo jurídico. La administración es parte de una institución de Derecho con el nombre de Estado.

La función administrativa, como actividad privativa e inherente al Estado, es “una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo” (GARRIDO FALLA), y consiste en la actividad jurídica que se manifiesta en la potestad de administrar y gestionar los intereses públicos, la cual se ha atribuido como “función propia”, tanto de los órganos del Poder Ejecutivo como del Poder Ciudadano y del Poder Electoral. Sin embargo, a diferencia de la función judicial, la función administrativa no es privativa y exclusiva del Poder Ejecutivo, del Poder Ciudadano y del Poder Electoral, pues su ejercicio se atribuye, también, a los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial, dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales.

Por su parte, la jurisprudencia define la función administrativa, en un sentido general, “como aquella actividad del poder público que tiende a conservar y promover los intereses generales, mantener al orden, proteger el ejercicio normal del derecho y facilitar el desenvolvimiento de toda actividad libre dentro de la convivencia social”. (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 30 de mayo de 1966, GF N^o 52, 1966, pp. 108-113). Al respecto se observa que para HAURIQU la función administrativa no se define por su objeto sino por los medios, esto es, la potestad pública que reside en el centro del Derecho Administrativo.

§350. Función política o gubernamental — Por otro lado, la función gubernamental, como actividad privativa e inherente del Estado, es la otra zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo, actividad ya no jurídica sino materialmente política o de gobierno, que se manifiesta en la realización de actividades que interesan a la conducción política y se manifiestan como función suprema del Estado.

Tal función estatal está atribuida, por la Constitución, al Poder Ejecutivo, por ser órgano del Presidente de la República como Jefe del Estado, en cuya condición dirige la acción del Gobierno (Arts. 226 y 236, num. 2 de la C) y se manifiesta a través de los denominados actos de gobierno, entre otros: las relaciones exteriores (Art. 236, num. 4 de la C); convocatoria a sesiones

extraordinarias (Art. 236, num. 9 de la C) y disolución (Art. 236, num. 21 de la C) de la Asamblea Nacional; y la declaración de los estados de excepción y restricción de las garantías constitucionales (Art. 338 de la C).

PRINCIPIO DE COLABORACIÓN FUNCIONAL DEL PODER PÚBLICO

A. CONCEPTO

§351. **Planteamiento** — Si bien en sus orígenes, la necesidad de que exista al mismo tiempo, un poder y una función suponía un axioma, hoy día es aceptado que las ramas y sus órganos desarrollan diversas funciones estatales cada una; en razón de lo cual no toda manifestación activa de una rama en ejercicio del Poder Público debe ser encuadrada por fuerza en una “función típica” o “función propia” de dicha rama, pudiendo ser tributaria de varias funciones. Así, en Venezuela, no coincide la separación de poderes con una pretendida separación de funciones estatales pues, repetimos, estas se ejercen de manera preponderante pero no exclusiva por todos los órganos estatales, excepto la función jurisdiccional.

En este orden de ideas, la jurisprudencia ha sostenido que el principio de separación de poderes que consagra la Constitución “no implica, ni mucho menos, una división rígida de órganos y funciones” (Véase Sent. del TSJ/SC N^o 3098, de fecha 13 de diciembre de 2004, RDP N^o 99, p. 100 (julio-diciembre, 2004; pp. 139 y ss). Es decir, la separación de la potestad estatal (el Poder Público) en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la “separación” de las funciones estatales.

§352. **Conclusión** — El principio de separación de poderes no implica una división o especialización absoluta de las funciones asignadas a cada rama del Poder Público, como lo postulaba la lógica del racionalismo del siglo XVIII. Si bien cada rama del Poder Público ejerce las “funciones propias” (Art. 136 de la C) que las caracteriza y a las cuales deben su denominación, no es menos cierto que cada una de estas ramas suele ejercer funciones estatales que caracterizan a las otras ramas. En otras palabras, paralelamente a sus “funciones propias”, las ramas del Poder Público realizan funciones distintas de aquellas que le corresponden por su naturaleza, salvo –repetimos– la función jurisdiccional.

B. FUNDAMENTO

§353. **Atribución preferente** — La jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia afirma que lejos de ser absoluto el principio de separación de poder-

res, la doctrina recurre y señala el carácter complementario de los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus atribuciones que respectivamente le señalan las leyes y realizan eventualmente actos de índole distinta a los que por su naturaleza les incumbe (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 18 de julio de 1963, GF N^o 41, 1963, pp. 116 y 117).

En consecuencia, la atribución de funciones estatales no se hace en forma exclusiva sino preferente, es decir, que se realiza imperfectamente, lo cual plantea serias confusiones en la caracterización de cada una de ellas.

En este sentido, si bien la Constitución venezolana atribuye a cada rama del Poder Público una función propia, establece la colaboración necesaria entre las ramas y los órganos que la ejercen, para lo cual es esencial que dichas funciones estatales se ejecuten dentro de los límites señalados en la Constitución, en los siguientes términos: “Artículo 136. (*omissis*) Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”.

En consecuencia, la forma de colaboración (intervención o interferencia) entre las distintas ramas del Poder Público debe ser regulada originariamente por la propia Constitución y no por la ley. Así las cosas, el principio de separación orgánica del Poder Público descansa sobre el principio de que no puede, ninguno de ellos, invadir la esfera de acción, vale decir, las atribuciones de las otras ramas; mas, es cierto que tal principio no tiene una rigidez absoluta. De ahí que la distribución del ejercicio del Poder Público no implica que las ramas y los órganos que las ejerzan no deban colaborar entre sí, lo cual plantea otro principio constitucional cual es el principio de colaboración entre los diversos complejos orgánicos para alcanzar, en conjunto, los fines del Estado (Véase Sent. de la CSJ/SPA, de fecha 18 de mayo de 1972, GO N^o 1523 Ext. de fecha 1 de junio de 1972, p. 9), cuando el Art. 136, *in fine* de la C, consagra: “Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias, pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado”. Empero, esta interferencia prescrita constitucionalmente no puede ir más allá de la finalidad prevista, ni puede efectuarse nunca con detrimento de los principios constitucionales (Véase Sent. de la CF, de fecha 23 de julio de 1957, GF N^o 17, 1957, pp. 38-40).

PRINCIPIO DE TUTELA AL SERVICIO DEL INTERÉS GENERAL

§354. Consagración constitucional — Otra de las novedades de la Constitución de 1999 es la del concepto de fines del Estado, que se encuentran especialmente en su Preámbulo y en el Art. 3 de la C que consagran entre otros, el “bien común” o el “bienestar del pueblo” que, en términos jurídicos, se traduce en el “interés público”, que se concibe fundamentalmente como criterio de legalidad, y en este sentido se habla de un principio general de tutela al servicio de interés general (MEILÁN GIL).

La garantía o tutela de la realización material del interés público es la tarea o misión más inmediata del Estado, porque el fin último es la persona y sus derechos fundamentales. Por ello, la persona, como referencia central, es elemento clave para caracterizar al Derecho administrativo contemporáneo, que ha de tener presente esta realidad y adecuarse, institucionalmente a los nuevos tiempos. Ahora, es a partir de la noción de interés público, la matriz desde la cual se deben abordar los profundos cambios que se están operando en el seno del Derecho administrativo contemporáneo, por lo que el elemento clave debe estar en lo que debe entenderse, en cada momento, por interés público.

En tal sentido, el diseño constitucional consagra que la estructura del Estado se regirá, tal como se expresa en la Exposición de Motivos, por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad, que son las características del modelo del Estado venezolano, en el que las comunidades y autoridades de los distintos niveles político-territoriales participan en la formación de las políticas públicas comunes a la Nación, integrándose en una esfera de gobierno compartida para el ejercicio de las competencias en que concurren. De esta manera, la función administrativa del Poder Público Municipal, del Poder Público Estadal y del Poder Público Nacional se armoniza y coordina, para garantizar los fines del Estado venezolano al servicio del interés general y del núcleo irreductible de los derechos fundamentales de la persona, lo cual constituye, a su vez, fuente de su legitimación.

Así, la Constitución acoge expresamente la distinción entre el interés público –como canon o parámetro para el control jurisdiccional de la actividad de las Administración Pública– y el derecho e interés individual, así como la configuración de estos últimos en derechos subjetivos, intereses legítimos, incluidos los colectivos o difusos (Art. 26 de la C).

BIBLIOGRAFÍA

ARAUJO-JUÁREZ, J., *Derecho Administrativo General*. Vol. I *Concepto y Fuentes*, Paredes Editores, Caracas, 2012; BREWER-CARÍAS, A. R., *Principios Fundamentales del Derecho Público*, Cuadernos de la Cátedra N^o 17, EJV, Caracas, 2005 y *Derecho administrativo*, T. I., Ed. Universidad Externado de Colombia-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005; CARRÉ DE MALBERG, R. *Teoría general del Estado*, Facultad de Derecho-UNAM, México, 1998; DE LAUBADÈRE, A. VENEZIA, J.P. y GAUDMET, Y. *Traité de droit administratif*, T. I, 14^a. Ed., LGDJ, París, 1996; GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y T. R. FERNÁNDEZ, *Curso de Derecho Administrativo*, T. I, 12^a Ed., Thomson-Civitas, Madrid, 2004 y *La lucha contra las inmunidades del poder*, RAP N^o 38; GARRIDO FALLA, F., *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, 13^a. Ed., Tecnos, Madrid, 2002; HAURIU, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 11^a Ed., Sirey, París, 1927; LARES MARTÍNEZ, E., *Manual de Derecho Administrativo*, UCV, XIV Ed., Caracas, 2013; MAYER, O., *Derecho administrativo alemán*, T. I, trad. esp. del original francés de 1903, Depalma, Buenos Aires, 1949-1951; MERK, A., *Teoría general del derecho administrativo*, Comares, Granada, 2004; MODERNE, F., *Principios Generales del Derecho Público*, Editorial Jurídica de Chile, Prólogo de García de Enterría, Santiago de Chile, 2005; RIVERO, J. y WALINE, J., *Droit administratif*, 21^a Ed., Dalloz, París, 2006.