

LOS PRINCIPIOS GENERALES EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

Armando Rodríguez García

*Profesor de la Universidad Central de Venezuela
Coordinador del Postgrado en Derecho Administrativo*

RESUMEN:

Los Principios generales del Derecho no son solo el origen o la base del sistema jurídico. “*Principium is primum*”, decían los escolásticos; ello implica que los Principios representan y funcionan como instrumento eficiente para la adecuada selección y aplicación de la solución jurídica procedente al caso concreto, pero también actúan como una referencia permanente y regular para evaluar la conducta de los órganos del poder público, en contraste con valores primordiales de la sociedad, tales como la libertad y la democracia. El artículo ofrece una revisión teórica del asunto, junto a una revisión sobre algunos de los aspectos que el tema presenta en la realidad práctica actual, en Venezuela.

Palabras clave: Principios generales – derecho administrativo – sistema jurídico – valores fundamentales – actuación y conducta de los agentes públicos – hecho político – contraste y control – prevalencia – vigencia.

ABSTRACT:

The Principles of Law are not only the beginning or the origin of the rule system. “*Principium is primum*”, as escolastics use to say, means that they represent and work as an efficient instrument for the correct selection and application of the right solution of conflict, but also, they act as a standard and permanent reference to evaluate the government behavior, in order to know the respect for social values, such as liberty and democracy. The essay intends a theoretical review of the question, checking, at the same time, some of the more important items of the situation in Venezuela, today.

Keywords: Principles of law – public law – law system – fundamental values – public agent behavior and acts – politic facts – contrast and control – priority.

*Los principios generales en el Derecho administrativo venezolano**

PRELIMINAR.

Para iniciar el contacto analítico con el tema seleccionado como eje conductor del intercambio académico que comporta el Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo en su octava edición, encontramos un punto de partida adecuado y oportuno para el abordaje de la cuestión en las expresiones claras, sencillas y precisas que emplea el Profesor Antonio Moles Caubet, en su denso y preciso ensayo sobre el Principio de Legalidad y sus implicaciones en el terreno del Derecho Administrativo, donde recuerda que:

“...<< *Principium est primum* >>, decían los escolásticos, o sea, es lo primero que actúa como origen de todo cuanto le sigue. En el orden lógico se entiende por principio una *proposición con valor de postulado o de axioma de la cual derivan todas las demás*. Por ejemplo, esta proposición: ‘son paralelas las líneas equidistantes entre sí sin llegar nunca a encontrarse’ constituye el principio axiomático de la Geometría euclidiana, que admite deducciones pero no contradicciones.

Así también existen principios jurídicos cuyo estudio corresponde a la teoría general del Derecho...

El principio jurídico es una proposición fundamental que condiciona todo un sistema de Derecho. Por ejemplo, en el Derecho Público, el principio de división de poderes; en el Derecho Privado el principio de la libertad contractual...”¹

A partir de las consideraciones consignadas, se puede comprender con facilidad, que el tema de los Principios generales es un verdadero tópicus común necesario para todas y cada una de las ramas del Derecho, en tanto disciplinas del conocimiento científico; pero además, el tema trasciende y penetra en el espacio de la aplicación práctica del Derecho - seguramente con un nivel de presencia menos sonoro y llamativo, pero de igual manera eficiente -, como soporte de las decisiones y soluciones que surgen para resolver las situaciones de conflicto aparecidas en las múltiples relaciones intersubjetivas con trascendencia jurídica que ocurren con una proyección creciente y cada vez más generalizada, en la sociedad contemporánea, esto es, como fuente de conocimiento, interpretación y aplicación del Derecho, lo que percibimos como su empleo usual; pero también, como se intenta destacar, los Principios generales sirven para contrastar la conducta o tendencia global del gobierno, sobre todo cuando los objetivos políticos parciales o ideológicos se patinan con expresiones de apariencia legal que sirven para camuflar agresiones a los principios o cimientos de la juridicidad, por lo que, a la final, resultan regresivas.

En efecto, por una parte, es una constante lógicamente explicable la aparición más o menos profunda, pero en todo caso uniforme en cuanto a su presencia como tema de interés, de referencias al asunto de los Principios generales en los trabajos de doctrina jurídica que de ordinario se ubica en el estudio de las fuentes de producción del Derecho, dentro de la estructura metodológica propia de los programas elaborados para

* Ponencia presentada al VII FORO IBEROAMERICANO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. Valladolid/Salamanca, España, septiembre 2008

1 Antonio Moles Caubet: “El Principio de Legalidad y sus implicaciones”. Universidad Central de Venezuela. Facultad de Derecho. Caracas, 1974. Pág. 9.

el estudio de las diversas asignaturas sustantivas integrantes de los planes docentes. En otros casos, atendiendo al perfil de mayor carga filosófica que pueda tener la aproximación doctrinaria, el tema de los Principios generales del Derecho cobra una categoría monográfica. Esta ruta de aproximación al tema ha permitido la producción de profundos y enjundiosos estudios que, en sí mismos, dan cuenta de la evolución del pensamiento social, político y jurídico, en razón del carácter esencial que como contenido, tiene el asunto.

Pero de otra parte, y en paralelo, es suficientemente conocido y evidente, que el Derecho no se agota en una pura ejercitación teórica, intelectual, cargada de elucubraciones hipotéticas carentes de inmediatez y aplicación directa. Antes bien, una de las características esenciales de esta disciplina científica consiste, precisamente, en su expresión práctica, en su aplicación común como fórmula de funcionamiento usual de cualquier conglomerado social mínimamente complejo, al punto de convertirse en un elemento cotidiano y permanente en la vida de las personas, que las acompaña desde antes de su nacimiento - mediante dispositivos de protección a la vida y de reconocimiento de derechos immanentes de los individuos de la especie humana -, hasta después de cumplir su tránsito vital, mas o menos prolongado, a través de las regulaciones aplicables a las consecuencias que, en el orden patrimonial, o bien en el ámbito de los vínculos personales, e incluso espirituales o morales resultan como consecuencia de dicho tránsito. Lawrence Friedman, Profesor de la Universidad de Stanford, al formularse la cuestión *¿Que es un Sistema Jurídico?*, comienza, de entrada, por afirmar lo siguiente: "... En la Sociedad americana moderna, el sistema jurídico está en todas partes; con nosotros y a nuestro alrededor. Seguramente, la mayoría de nosotros no tenemos mucho contacto con los tribunales y los abogados, salvo en casos excepcionales. Pero no pasa un día, ni una hora apenas, sin que tengamos contacto con el Derecho en su sentido mas amplio, o con personas cuya conducta se ve modificada o influenciada por el Derecho. El Derecho está ampliamente presente, aunque a veces sea invisible. (...) Ello no significa que el Derecho nos aprisione como una coraza. El Derecho esta en la atmósfera, tan ligero como el aire..."².

Esta afirmación, que sin duda es cierta pero además es particularmente certera, en lo que a la ilustración de su contenido se refiere, puede extenderse, sin temor a pecar por equivocación ni mucho menos por exageración. Su contenido es perfectamente ampliable para alcanzar a cualquier Sociedad, no solo a la americana, pues en el sentido al que apunta la afirmación, el Derecho se comporta de igual modo en cualquier ambiente colectivo. Pero además, y como refuerzo de lo anterior, es también una constante, el hecho de que toda sociedad civilizada cuenta con un sistema jurídico, como una fórmula necesaria para su propia existencia, para su supervivencia, a través de la estabilidad dentro del cambio, mas aún en las etapas mas recientes de la vida humana, marcadas decisivamente por el inevitable proceso de globalización que sirve de vector para la información, el conocimiento y la puesta en práctica de valores sociales y condiciones de vida que se generalizan, que se adaptan a las peculiaridades de cualquier colectividad y, en consecuencia, se hacen cada vez mas universales, y con ello, mas relacionados con las nociones fundantes, básicas, de principio, lo que resalta la imprescindibilidad del Derecho en su aplicación práctica, pero también y sobre todo, en su construcción teórica o dogmática, que es un componente inseparable dentro de esa peculiar amalgama de reglas, técnicas, valores y principios.

Retomando las palabras de Friedman se puede reforzar el planteamiento mediante la inserción de otra cita: "...La sociedad contemporánea necesita los huesos y la musculatura del Derecho para mantenerse sana e incluso para seguir viva (...) Cualquiera

² Lawrence M Friedman: "Introducción la Derecho Norteamericano". Librería Bosh, Zaragoza, 1988, pags. 1y 2.

sociedad quedaría inmediatamente colapsada inmediatamente si no tomase medidas para conservarse a sí misma. No existe el revolucionario absoluto, alguien que quiera cambiarlo todo. El que sea bueno o malo conservar las antiguas formas depende de cómo estas sean y a qué antiguas formas nos queramos referir...³

Pues bien, en el ambiente de su aplicabilidad eficiente, es decir, no solo virtual, el Derecho descansa y reconoce en sus fórmulas, de igual manera, la existencia de esas pautas primarias, de esos fundamentos o principios generales sobre los cuales reposa su complejo andamiaje de regulaciones, técnicas y demás elementos instrumentales, que carecerían de la cualidad de “elementos” integrantes de un Sistema de no ser por esos factores aglutinantes, de esos factores productores de la amalgama sistémica que no son otros mas que los Principios, los cuales, además, pueden operar directamente como elementos instrumentales específicos, en la aplicación del Derecho, de acuerdo con las notas características del propio Sistema jurídico.

Se puede comprender, entonces, que los Principios generales del Derecho, precisamente por ser *principios* y por ser *generales*, aparecen como telón de fondo en todo el espectro de la disciplina, e impregnan la totalidad de las manifestaciones del peculiar sistema que le sirve de objeto de conocimiento, adoptando cualidades circunstancialmente singulares en cada rama del Derecho, en atención a las condiciones que le son propias. Así, en el campo del Derecho Administrativo, que ocupa nuestra óptica en función del punto de mira seleccionado para las presentes reflexiones, también tienen los Principio generales unas específicas cualidades que se expresan tanto en la conceptualización abstracta como en las condiciones concretas que perfilan la realidad de un determinado país en un determinado momento.

Pero además, es oportuno recordar que es factible distinguir principios con trascendencia jurídica y principios incorporados a las normas⁴, según se trate de principios “normativizados” es decir, insertados o consagrados formalmente en un texto del ordenamiento positivo o no, con lo cual, manteniendo su esencia valorativa, subyace en el substrato global de soporte al ordenamiento, aun cuando no aparezca “positivizado”, lo que imprime realce a su cualidad de abstracción y refuerza el sentido científico de la disciplina por la exigencia intelectual que se impone al agente a quién corresponda seleccionar los componentes aplicables e interpretar las capacidades del Sistema jurídico, desde cualquiera de las posibles posiciones, y que evidentemente supera con holgura el ejercicio mecánico y rutinario de la administración de reglas, tal como ocurre cuando se maneja un frío manual operativo para la manipulación de un instrumento.

Por otra parte, el análisis propuesto esta acotado, no solamente por el espacio sustantivo que desde el punto de vista científico ofrece el Derecho Administrativo en tanto conjunto sistemático del conocimiento caracterizado por su contenido propio, de lo que deriva la posibilidad de investigación, sistematización y transferencia o enseñanza del mismo. También aparece asociado un límite espacial, fáctico y desde luego, temporal, que viene dado, en esta oportunidad, por la recepción, presencia y aplicabilidad de tales Principios en el entorno venezolano actual, lo que contribuye a darle mayor nivel de precisión en su alcance. Sujetándonos a esos parámetros referenciales, se intentará dar cumplimiento al objetivo planteado, pasando revista a las ideas que se exponen a continuación.

3 *Ibidem*, pag. 13.

4 Véase al respecto, Antonio Moles Caubet: “El Principio de Legalidad..” cit., pags 9 y stes.

LOS PRINCIPIOS GENERALES Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

Los Principios generales juegan un papel diferente, en cuanto a su intensidad, sentido, protagonismo y trascendencia, así como en cuanto al sentido o empleo utilitario en su aplicación práctica para el manejo de situaciones mediante la confección y ejecución de las soluciones jurídicas que resulten procedentes, en atención a las características del Sistema jurídico de que se trate.

Así, de manera generalizada se entiende que, en la familia de los Sistemas jurídicos correspondientes al *common law*, la fórmula del precedente tiene una posición preferente para la resolución jurídica de las cuestiones que en la práctica cotidiana se presentan a conocimiento de la autoridad respectiva, con lo cual, la figura de los Principios tiene, en sí misma, una valoración y una potencialidad real de aplicación directa, como herramienta específica para el diseño de una solución viable, y en consecuencia, su empleo concreto como respuesta efectiva al caso planteado⁵.

De su parte, los Sistemas neorromanos, que descansan mas directamente en la normación formal como referencia de primera línea para atacar los asuntos o situaciones de conflicto, los Principios parecen ocupar una posición de retaguardia, de segunda línea de aplicación, o incluso, una posición de reserva, que solo se aplica prácticamente como receta terapéutica de manera subsidiaria, cuando no se encuentra en la disposición normativa formal y expresa, un medicamento de efecto específico que pueda servir como solución directa e inmediata a la cuestión planteada.

Por ello, en este último supuesto, el ejercicio de resolución jurídica de los asuntos se centra, primeramente, en al búsqueda de la norma o grupo de normas que resulte aplicable, a partir del diagnóstico sobre el asunto planteado, para luego verificar su aplicabilidad y formular la ecuación correspondiente deduciendo la consecuencia que también está normativamente prevista. No obstante, si bien en estos casos la aplicación directa de los Principios no aparece como una opción de primera línea ello no quiere decir que no tengan presencia; antes bien, su existencia está en la esencia misma del funcionamiento integral del sistema como tal y, en consecuencia, su valoración y empleo no solo es efectiva, real y presente, sino además, inevitable, aunque resulte imperceptible o se produzca de una manera inconsciente para la ejecutoria que adelanta el analista u operador jurídico correspondiente.

De la misma forma podemos apreciar que es diferente el papel que juegan los Principios generales en una u otra determinada rama del Derecho, en atención a la preponderancia que pueden tener en la construcción de su estructura, en su desarrollo histórico, así como en las particularidades que puedan adoptar en cuanto a su aplicación y presencia, dependiendo de la dinámica misma que impone el objeto de cada rama específica de que se trate, tanto en sus manifestaciones de carácter sustantivo, como en lo que se refiere a los aspectos de orden adjetivo.

No es adecuado - ni resulta intelectualmente fructífero - restar importancia a la confrontación que genera la diferente posición entre el pensamiento jurídico que pone el acento en la existencia de unos Principios anteriores o previos al Derecho formal, que se centra en el valor fundamental de un Derecho natural, y el pensamiento que se ubica en la posición opuesta, a través del cual se privilegia el positivismo, la valoración de la

5 Al respecto puede verse el esquema que para la clasificación de las Familias de sistemas jurídicos proponen José Humberto Zárate, Ponciano Octavio Martínez García y Alma de los Angeles Ríos Ruiz en la obra: "Sistemas Jurídicos Contemporáneos". Ed. McGraw-Hill. México, 1997.

norma jurídica en sí misma, consagrada mediante los mecanismos formales que el propio sistema regulatorio positivo establece, como una categoría primaria, inicial u original. Decimos que no es una posición adecuada ni resulta fructífero dar la espalda a tal contienda, sin negar su existencia y valor, por el elemental resultado que significa el ejercicio dialéctico de la contraposición de enfoques, que se traduce necesariamente, en creación intelectual de soporte a la construcción científica. No obstante, en esta oportunidad, nuestro objetivo impone la necesidad de mantener ese tema solamente como un referente inevitable en el ejercicio reflexivo, sin detenerse en el contenido de la confrontación de posiciones.

Lo cierto y trascendente es que los Principios generales están presentes, de manera insustituible, en la configuración de cualquiera de las ramas del Derecho, permitiendo su integración como Sistema, desde el punto de vista de la lógica científica, pero además, soportando, en forma mas o menos inmediata o decisiva, la aplicabilidad práctica de sus contenidos.

Para el Derecho Administrativo los Principios generales tienen un significado integrador y creativo de singular trascendencia, que está asociado con el proceso mismo de construcción de la disciplina, y desde luego, con lo que significa su propio contenido, su objeto, caracterizado por una vinculación a los asuntos políticos y a la dinámica misma de las manifestaciones sociales, lo que, unido a la amplitud y variedad de los tópicos que determinan su presencia, como consecuencia natural de lo anterior, conducen a reducir drásticamente la validez del espacio que puede ocupar el simple ejercicio exegético, dando así mayor cabida al manejo principista de las categorías .

La perspectiva indicada se pone de manifiesto desde muy temprano, tal como se evidencia de las advertencias contenidas en la posición que al respecto postuló, a finales del siglo XIX (1892), el Profesor Vittorio Emanuele Orlando en su obra "*Principii di Diritto Amministrativo*", de cuya traducción al castellano, realizada por el Profesor Alvaro Rodríguez Bereijo que publica el Instituto Nacional de Administración Pública, resulta oportuno incorporar algunas citas, dentro de la presente argumentación.

Dice el Profesor Orlando: "... el exceso del criterio exegético merece una consideración mas especial y mas amplia, puesto que se encuentra de modo particular en todos los escritores de la escuela francesa, de los cuales hemos extraído, hasta ahora, las principales líneas sistemáticas de la ciencia. Ahora bien, creemos que este exceso sistemático es causa de daños gravísimos para un buen método científico por muy general que sea la tendencia a afirmar que la ciencia del derecho es lo mismo que la ciencia de las leyes, sigue siendo siempre verdad que aquella expresión soberana y textual del derecho que llamamos ley no tiene, para los fines científicos, mas que una importancia accesoria y subordinada. La declaración legislativa de una norma jurídica tiene un elevado fin *social* , que es el de contribuir poderosamente a la certeza del derecho, haciendo así posible la convivencia social en los Estados avanzados, pero para el jurista, que no ve en la ley sino la reproducción de un principio jurídico del cual él debe tener ya noticia y conciencia, no puede ser tenido en cuenta de otro modo sino en cuanto aquel principio esta declarado en ella, y en cuanto, pues, la ley entra en el sistema general del derecho. En otros términos, la ley supone ya el sistema científico del derecho y no es el sistema jurídico el que supone la ley. Si este orden viene alterado, si el criterio metódico se reduce exclusivamente a atenerse al comentario de la ley positiva, no hay ya una ciencia del derecho, sino una árida casuística en la que, en lugar del principio, está la disposición legal que iguala con un mecanismo brutal los mas elevados problemas del derecho con los mas modestos actos del reglamentismo burocrático. El derecho público es ciertamente distinto del derecho privado, y éste del penal, y el derecho civil del procesal, pero comentar un artículo de la ley municipal y provincial no es algo distinto que comentar el Código de comercio. Asi el derecho cede a la interpretación lógica y

gramatical de una proposición, y cuando se esté fuerte en una docena de aforismos acerca del uso de las fuentes del derecho positivo, y de una cierta capacidad dialéctica, se puede afrontar felizmente el examen tanto de un artículo del Código civil, como de la ley sobre el registro. *El derecho precede a la ley: y las ciencias jurídicas son sistemas de principios de derecho y no comentarios de legislaciones positivas...*⁶ (el subrayado es nuestro).

Claro está que, en este caso, la posición de Orlando se corresponde con lo que él mismo califica como una exageración en la preponderancia del método exegético, esto es, en el extremismo en su empleo y difusión, que progresivamente tiende a corregirse. En todo caso, se pone de manifiesto esa posición, para destacar el valor fundamental e integrador del sistema que, por razones lógicas más que por una errada condición de trincheras dogmáticas, deben tener los Principios, a lo interno de un espectro de orden científico que ostenta las particularidades propias del Derecho, y más aún, en el campo específico de una rama nueva o joven, y novedosa e innovadora, como es el caso del Derecho Administrativo.

Dentro del enfoque indicado no es en absoluto despreciable la particularidad que en la construcción del Derecho Administrativo tiene la doble aproximación que han ofrecido el método jurídico y la ciencia de la administración, que en algún momento pudieron verse como excluyentes, pero que en definitiva resultan complementarios, integrables en función de su objetivo común.⁷

Pero al lado de esta realidad, de por sí importante en el punto concreto de nuestro interés inmediato, es igualmente destacable la cercanía de los contenidos propios del Derecho Administrativo con las cuestiones de orden político y su específico dinamismo. Tal como señala Prosper Weil al respecto, "...El Derecho Administrativo no se puede abordar prescindiendo de la historia, y mucho menos prescindiendo de la historia política (...) hay que considerar al derecho administrativo más que un derecho jurídico, un derecho político..."⁸

En este mismo sentido advierte el Profesor Villar Palasí sobre lo que identifica como la dinámica del Derecho administrativo y la juridización de las categorías políticas, cuando expresa que: "...Todo Derecho, llámese civil, o público, o administrativo, no es, desde la perspectiva de su creación, sino un constante e ininterrumpido proceso de incorporación al derecho de modos objetivados de convivencia. Por lo mismo, un Estado no es simplemente una institución de utilidades e intereses. Adquiere su forma chocando con la superficie de los tiempos, como la flor del hielo en el vidrio de una ventana, tan incalculable, tan perecedera y, al parecer tan indefectiblemente determinada por el perfil de su figura (...). El ciclo de juridización es consustancial al Derecho, que es creado y se nutre no por la especulación introspectiva, sino por la incorporación al mundo jurídico, por la atribución de ropaje legal a fenómenos extralegales ...", y más adelante añade, para precisar la idea, que: "...Es extraño como nuestra doctrina no ha caído antes en la cuenta de este proceso de juridización de las ideas políticas, que devienen paulatinamente técnicas jurídicas, más aún, las técnicas jurídicas peculiares, no compartidas con el *jus commune*, del Derecho Administrativo. El Derecho mercantil ha nacido por un ciclo paralelo de juridización de los usos de los mercaderes, porque esa era su materia, a la que el Derecho había luego de aplicar la forma. Las técnicas admi-

6 V. E. Orlando: "Principios de Derecho Administrativo". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1978. Págs 6 y 7.

7 Véase, Fernando Garrido Falla: "Dos métodos para el Estudio de la Administración Pública (Método Jurídico y Ciencia de la Administración)". Instituto García Oviedo. Universidad de Sevilla. Sevilla, 1961.

8 Prosper Weil: "El Derecho Administrativo". Taurus. Madrid, 1966. Págs. 19-20.

nistrativas propias han de plasmar la vida política, no en las grandes decisiones, pero si en su funcionamiento cotidiano...”⁹.

Es así como la construcción del Derecho Administrativo conlleva, por una parte, la realidad dinámica que significa la administración pública, en tanto comporta un constante cambio de realidades no excluyentes, que se superponen en el tiempo y se acumulan como una amalgama creciente de experiencias coexistentes que van aparejadas con las expresiones de demandas de la colectividad por obtener y disfrutar mejores condiciones de vida y mayor eficiencia en las respuestas por las instancias responsables de por la gestión de los asuntos colectivos, lo que no se agota en las manifestaciones materiales, sino que comporta, cada vez con rangos crecientes y diversificados, componentes de carácter intelectual o inmaterial, como serían, por ejemplo la libertad del individuo en su pluralidad de manifestaciones (libertad de expresión, libertad de pensamiento, libertad de circulación y tránsito, libertad personal, libertad de culto, etc.), lo que conduce a la presencia de un verdadero complejo de libertades que implican, en lo que singularmente significa cada una de ellas, el reconocimiento de la facultad de moverse sin impedimentos, dentro de espacios que ocupan simultáneamente el ciudadano y el Estado, la administración, lo que conduce a oportunidades de contacto que tienden a derivar en puntos de conflicto que corresponde conocer y resolver, en buena medida, a instituciones, herramientas o técnicas propias del Derecho Administrativo.

Aparejado con esta realidad, y en buena medida como efecto directo de la misma, aparece la extensa y complicada normación y la multiplicación de técnicas gerenciales u operacionales que se hace necesario producir para enfrentar adecuadamente la magnitud y variedad de asuntos que atañen a la administración pública, como tarea que crece con la natural ampliación de los significativos cambios que caracterizan a la sociedad contemporánea.

Estos datos conducen a replantear con mayor precisión el papel de los Principios generales en el ámbito del Derecho Administrativo, entendiendo entonces, por una parte, que el tema del positivismo y su derivación en cuanto a la presencia e intensidad en el empleo del método exegético, ocupa un lugar de singular importancia, en atención al natural crecimiento de fuentes normativas “administrativas” - entendiendo como tales aquellas que son propias del actuar de la administración pública o que, de alguna manera, regulan las relaciones entre esta y los ciudadanos -, pero además, y en forma correlativa a lo indicado, aparece notablemente la singularidad de los Principios generales, como factor de integración y estructura del Sistema, lo que se muestra con especial vigor en el proceso histórico de formación de la disciplina, sobre todo a partir de la potencia constructiva que aporta la tarea jurisprudencial que despliega el Consejo de Estado en Francia.

La presencia de estos factores, con el dinamismo conducente a la especial y característica progresión de esta disciplina obedece, en buena parte, a la tensión que implica la relación jurídico administrativa, en tanto confrontación de posiciones divergentes que comporta la nueva perspectiva de respeto y protección a las situaciones subjetivas de los individuos, frente a la presencia del poder, que tiende a perder espacios, ahora considerados como de arbitrariedad, al sujetarse su ejercicio a pautas normativizadas que derivan de la voluntad general, del querer colectivo, y no de la decisión unipersonal, caprichosa e ilimitada del gobernante.

Uno de los cambios que de manera mas decisiva concretizan la expresión de estas nuevas tensiones, inmersas en la construcción de la disciplina jurídico adminis-

⁹ José Luis Villar Palasí: “Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas”, Universidad de Madrid. Madrid, 1968. Pág. 17.

trativa, se recoge en las palabras de Weil, al informarnos que "... El Derecho Administrativo no busca solamente asegurar a la acción administrativa los medios que le permitan realizar sus fines de interés general. Intenta también proteger al individuo de las actividades de un poder siempre temible para los derechos y libertades individuales..."¹⁰. Ciertamente, la administración como estructura y actividad o función, no proviene de la construcción dogmática que genera el Derecho Administrativo, no es en sí, ni siquiera una creación jurídica. Son constantes las expresiones de administración pública, como manifestación común en las sociedades más antiguas, a partir de un mínimo estadio de complejidad, por lo que desde el punto de vista histórico se identifica más como un fenómeno sociológico.¹¹

De este modo, el ingrediente de mayor peso en la perspectiva que ahora empleamos, se centra en el reconocimiento estable, que opera a partir del complejo proceso histórico conducente al surgimiento del Estado de Derecho, de que la conducta del Estado como agente social, encuentra límites, está sujeta a controles que se manifiestan y se aplican mediante técnicas jurídicas, pero además, obedece al respeto debido a las situaciones jurídicas subjetivas. Volviendo a Weil, tenemos que "... La acción administrativa no es libre: esta limitada por la obligación de respetar las reglas de derecho. Este es el sentido del principio de legalidad, una de las piezas maestras del derecho administrativo..."¹², que adquiere mayor peculiaridad en el campo de esta disciplina, cuando se observa que, en su entorno, juegan simultáneamente otros elementos principistas o fundamentales, como son, el principio de autovinculación, la autotutela administrativa, la potestad normativa que, aún cuando con el rango subordinado que limita a las normas reglamentarias frente a la ley, conserva la administración y, finalmente, la posibilidad de control jurisdiccional sobre su conducta y sus decisiones, mediante un proceso contencioso protegido jurídicamente como una garantía que tiene el accionante.

En consecuencia, a la par de estos aspectos, debemos retomar el dato ofrecido por la abierta superioridad numérica y la variedad derivada del diferente origen orgánico y trámite formal que, en comparación con otras ramas jurídicas, ostentan las normas integrantes del contingente de las fuentes positivas presentes en el Derecho administrativo, para considerar que esa pluralidad de normas, así como la diversa valoración que subyace en razón de su diferente origen, su proceso de construcción, y además, atendiendo al momento histórico y las circunstancias de oportunidad en que han sido diseñadas y puestas en vigencia, conduce a concluir con García de Enterría, que "... la simple labor técnica de integración de una leyes elaboradas en tales condiciones dentro del sistema general del ordenamiento exige rigurosamente, con una imperiosidad mucho más enérgica que la que podía darse en relación con los viejos códigos unitarios y sistematizados, una apelación constante a los principios generales del Derecho..."¹³

De allí la trascendencia del ejercicio interpretativo y la comprensión del sistema en su integralidad, superando la exégesis, para poder entender plenamente la profunda diferencia entre una verdadera interpretación jurídica y lo que se reduce a la comprensión filológica de un texto, a partir de lo cual se justifica plenamente el hecho elemental de que la interpretación de la norma escrita sea un menester técnico especializado, y no una tarea gramatical, para cuyo adecuado cumplimiento es imprescindible acudir

10 Prosper Weil: "El Derecho Administrativo". Cit. Pag. 85

11 Cfr. Massimo Severo Giannini: "Premisas sociológicas e históricas del Derecho administrativo". Instituto Nacional de Administración Pública. Madrid, 1987.

12 Op. cit. Pág. 87.

13 Eduardo García de Enterría: "Reflexiones sobre la ley los Principios generales del Derecho Administrativo". Revista de Administración Pública. N° 40. Madrid, 1963. Pags. 198-199.

armado con categorías y principios jurídicos¹⁴, de otra manera no se cumple con la recta aplicación de la disciplina científica, ni mucho menos se ejercita la mecánica útil del Derecho como lubricante de la vida en comunidad.

Por una parte, la ciencia jurídica tiene como única misión, la de desvelar y descubrir - a través de la identificación de integraciones e interconexiones cada vez mas profundas y densas -, el verdadero sentido de las instituciones y de las técnicas que se articulan necesariamente en los principios, y que se expresan en el orden jurídico. Pero además, como afirma Simoni, el orden jurídico "está impregnado de principios hasta sus ultimas ramificaciones"¹⁵, de manera tal que la mas respetable y digna función del científico del Derecho, del académico, el investigador y el docente, está en hacer patente esa oculta y profunda vida de los principios, y no en ofrecer clasificaciones o sistematizaciones geométricas, lógicas o mnemotécnicas de las materias que tocan las leyes, y que la más de las veces resultan aproximaciones artificialmente complicadas para ofrecer una apariencia de dificultad que en realidad no existe.

De otra parte, y de manera complementaria a lo expresado antes, es inevitable e indudable la contribución preeminente de los Principios generales para garantizar el valor tangible y la eficiencia del Derecho, en tanto ordenamiento jurídico, en el contexto social, de modo tal, que "...La meditación científica sobre el Derecho no es una operación abstracta y puramente culturalista que no tenga nada que ver con la vida real del Derecho (como a astronomía no influye para nada en el comportamiento de los astros), sino que es ella misma un trozo de esa vida real del Derecho. Bien entendido, esto no es la expresión de un pío deseo, sino un hecho efectivo y de común experiencia pues es notorio que " todo gran jurista ha dejado su huella en la historia " (De Castro), pero en la historia del Derecho vivido y no solo en la de la ciencia (Esser). El positivismo legalista no ha podido dar razón de este hecho elemental..."¹⁶

En efecto, una aproximación limitada a la mera revisión de la expresión gramatical de las normas positivas, al único espacio de la ejercitación exegética que ofrece el texto escrito, sin desplegar una proyección de la mirada mas allá, que permita ver y reconocer, al menos, el entorno en el cual se construye ese dispositivo, el origen o principio a través del cual se inserta en el sistema, aporta una débil plataforma, carente del anclaje propio de los fundamentos sólidos, y por ello, definitivamente frágil. En este sentido advertía von Kirchmann a finales del siglo XIX, en su celebrada conferencia sobre la crítica al carácter científico del Derecho basado en el positivismo: "...¿Cuál es el contenido de tanto comentario y tanta exégesis? ¿Cuál es el de tantas monografías, cuestiones y meditaciones, de tantas disertaciones y colecciones de casos prácticos?. Solo una pequeña parte tiene por objeto el derecho natural. Las nueve décimas partes, y más, se ocupan de las lagunas, los equívocos, las contradicciones de las leyes positivas; de lo que en ellas hay de falso, de articulado, de arbitrario. Su objeto es la ignorancia, la desidia, la pasión del legislador. Ni siquiera el genio se niega a ser instrumento de la sinrazón, ofreciendo para justificarla toda su ironía, toda su erudición. Por obra de la ley positiva, los juristas se han convertido en gusanos que solo viven de la madera podrida; desviándose de la sana, establecen su nido en al enferma. **En cuanto la ciencia hace de lo contingente su objeto, ella misma se hace contingencia; tres palabras rectificadoras del legislador convierten bibliotecas enteras en basura...**"¹⁷ (Destacado nuestro).

14 *Ibidem*, pag. 198

15 Citado por E. García de Enterría, "Reflexiones...", cit. pag 202.

16 *Ibidem*, pag. 201.

17 J.H. von Kirchmann: "La jurisprudencia no es ciencia". (Traducción al castellano y escrito preliminar de Antonio Tuyo y Serra). Instituto de Estudios Políticos. 2a ed. Madrid, 1961. Pág. 54.

Precisamente la última frase de la cita objeto de la transcripción anterior, sirve al Profesor García de Enterría para glosar el tema en estos términos: "...el que esto no haya sido así, y las obras de los grandes juristas de la historia no solo no sean basura, sino que hayan adquirido un permanente y eficaz valor clásico, es justamente porque en ellas se ha acertado a expresar un orden institucional de principios jurídicos no sometidos a la usura del tiempo", a lo que añade inmediatamente como soporte argumental, que: "...La superioridad del Derecho Romano sobre otros sistemas jurídicos históricos anteriores o posteriores estuvo justamente, no ya en la mayor perfección de sus leyes (acaso las de Licurgo, o las de cualquier otro de los grandes legisladores mitificados, fuesen superiores), sino en que sus juristas fueron los primeros que se adentraron en una jurisprudencia según principios, o cual ha acreditado su fecundidad, e incluso, paradójicamente, su perennidad, y hasta su superior certeza, frente a cualquier código perfecto y cerrado de todos los que la historia nos presenta..."¹⁸

Pero no hay que perder de vista el sentido útil de la cuestión planteada, ni confundirlo con una suerte de confrontación final e irreversible entre un iusnaturalismo y un iuspositivismo irracionales y exacerbados, cada uno de ellos por igual. Manteniéndonos en la temática concreta, rescatamos la idea de los Principios generales como figura estructurante y como fuente de empleo directo para el Derecho Administrativo, dentro de lo cual fluye como punto de referencia constante su carácter o rango subsidiario en cuanto al orden de aplicación de las mismas, a los efectos de la resolución de asuntos concretos. Al respecto, parece ser una norma usual en los ordenamientos positivos, en el derecho comparado, la contenida en el artículo 4 del Código Civil venezolano, bajo el siguiente texto:

"Artículo 4.- A la Ley debe atribuírsele el sentido que aparece evidente del significado propio de las palabras, según la conexión de ellas entre sí y la intención del legislador.

Cuando no hubiere disposición precisa de la Ley, se tendrán en consideración las disposiciones que regulan casos semejantes o materias análogas; y, si hubiere todavía dudas, se aplicarán los principios generales del derecho."

Se trata entonces, de la existencia de proposiciones fundamentales que pueden o no estar consagrados en un texto jurídico normativo específico, pero que, en cualquier caso, tienen como substrato y valor especial su naturaleza de postulado básico o principista. Así, como vamos a ver luego, existen verdaderos principios convertidos en normas, incorporados a las normas, con lo cual, a los efectos del manejo de un orden de prelación en la aplicación de las fuentes, tendrían un momento de empleo derivado de su cualidad normativa, y en este sentido, técnicamente habría que incorporar en la consideración el rango y categoría de la regla que los encapsula, en tanto existen otros principios que, sin estar formulados positivamente, sin tener forma normativa, mantienen su carácter trascendental, trascienden a la formulación regulatoria.

De otra parte, la idea misma de postulado o proposición fundamental que configura la noción de principio, comporta un componente esencial de naturaleza lógica, que escapa a cualquier intento de acotamiento arbitrario por los límites de una regulación formal, independientemente de la categoría o rango que pueda ostentar. En este sentido basta con revisar el postulado inicial de la disposición legal transcrita, donde se señala la fórmula de apreciación de las normas, para evidenciar su razonabilidad, pero junto a ello y desde el punto de vista de la estructura formal del sistema normativo, es claro que su alcance llega a cualquier tipo y rango de norma, no solamente a la Ley en sentido

18 Cfr. "Reflexiones ...". Cit. Pag.202.

estricto, sino incluso a las disposiciones constitucionales; pero además desborda, sin lugar a dudas, el campo del Derecho Civil, que sería el entorno natural de alcance del cuerpo normativo donde se ubica la norma en cuestión; en particular, es claro que esa disposición tiene plena aplicación en el espacio propio del Derecho Administrativo venezolano, con todo lo que ello implica .

En suma, destacamos como característica esencial de los Principios generales, su cualidad de soporte y entidad estructurante del sistema jurídico, y particularmente el carácter integrador y de aplicación necesaria que estos tienen en el campo del Derecho administrativo; la condición de fuente subsidiaria es, en sí misma, relativa, dentro de la mecánica de su aplicación.

Se observa, en otro ámbito, una peculiar apertura o permeabilidad del Derecho administrativo para la presencia y aplicación de los Principios generales con carácter de cotidianidad, y esto ocurre por diversas razones.

En primer lugar, dada su deriva natural hacia la presencia de normaciones contingentes, de aparición continua, dispuestas para responder a las demandas generadas en la fértil variedad de las exigencias colectivas, lo que conduce a una normativa no sistemática y siempre parcial, cuya construcción – aunque más aún su aplicación - impone la referencia a parámetros de totalidad, de integralidad sistémica, lo que acerca el Derecho administrativo a la cotidianidad de la vida social, que hace difícil o imposible una suerte de formalización definitiva o pétreo de sus normas.

Luego, la existencia de poderes normativos propios de la Administración, que forman parte natural de su función y resultan en un instrumento de fácil empleo y de carácter expeditivo para la resolución de los asuntos que debe atender, lo que contribuye a hacer cada vez mas fornido y variado el cuerpo normativo y paralelamente, mas dinámica su aplicación efectiva.

Además, el mayor empleo de las llamadas “leyes medida”, dispuestas para atender situaciones singulares y concretas, distintas de las propiamente normativas, caracterizadas por la abstracción y dirigidas a regular situaciones generales y regulares o típicas. Se trata de las técnicas normativas que se expresan en instrumentos tales como los planes, con una naturaleza jurídica mixta o compuesta, que sobrepasa los cauces clásicos de los actos normativos y no normativos o concretos para dar unas categorías al menos novedosas, o el caso de las regulaciones requeridas para dar respuesta a situaciones de emergencia, que por su propia esencia son situaciones contingentes, demandantes de una solución específica.

En todos estos supuestos se requiere un anclaje mínimo con presupuestos fundantes, con proposiciones principistas que permitan atacar la singularidad de los asuntos, dentro de la categorización general del sistema, y en consecuencia, poder generar una respuesta lógica, efectiva y eficiente, que respete los elementos básicos para su validez, permitiendo entonces, la producción real de los resultados.

En consecuencia, un campo como el del Derecho administrativo es no solo permeable y propicio a la presencia y el manejo de los Principios generales, sino que, en virtud de ello, reduce drásticamente la posibilidad de una actividad jurisprudencial y la construcción de un andamiaje de doctrina preponderantemente exegéticos. Sin un esqueleto de Principios generales, capaz de insertar y articular en un sistema operante y fluido, ese constante y caótico agregado de normas que es el Derecho administrativo, ni como ordenación normativa a aplicar, ni como realidad a comprender, ni consecuentemente, como disciplina del conocimiento científico, sería posible.

Junto a esto, confluye en la necesidad del postulado de los Principios generales en el Derecho administrativo, la clara insuficiencia de la sumisión de la administración

a la simple legalidad formal, vinculada a la necesidad de dar satisfacción a las expectativas formales y sustantivas de la población, de los ciudadanos, lo que no se reduce al mero cumplimiento objetivo de preceptos normativos formales. De allí el surgimiento y constante difusión de los conceptos jurídicos indeterminados, los estándares de conducta, los intereses difusos o colectivos como situaciones subjetivas susceptibles de protección jurídica, la discrecionalidad con que se dota la actuación de los agentes administrativos, los poderes inherentes, los actos presuntos; en fin, la diatriba siempre presente entre la presunción de legitimidad de los actos administrativos, el principio de la confianza legítima, el derecho de accionar contra la actividad administrativa y el principio de buena fé, que conducen a la máxima *in dubio pro administrado*, todo lo cual demanda la existencia y aplicación efectiva de los Principios generales, como presupuesto de existencia del Derecho administrativo. Al respecto insiste García de Enterría en que "... En términos absolutos puede decirse que la única posibilidad de una garantía individual y social efectiva frente a los formidables poderes de la Administración Pública de hoy, está en la técnica de los principios generales del Derecho."¹⁹

En síntesis, de manera general y en el espectro propio de la especulación teórica, los Principios generales resultan, no solo una categoría existente, presente, real, sino lo que a la postre viene a ser mucho mas importante, son una técnica imprescindible en el Derecho administrativo, al igual que ocurre en cualquier otra rama del Derecho, aún cuando en este campo específico del saber y el actuar jurídico, su aplicabilidad resulta mucho mas emergente y regular, y su proyección social mas trascendente por el indisoluble maridaje del hecho administrativo con el hecho político, adquiriendo la cualidad de soporte esencial para la estructura misma del Sistema jurídico, y de instrumento regular para su aplicación.

Ahora bien, la cimiento y la tendencia progresiva del Derecho administrativo ha sido la preservación y la ampliación de las libertades ciudadanas, partiendo de los orígenes mismos de su surgimiento, con los acontecimientos políticos ocurridos como reacción al *antiguo régimen* y la consecuente instalación de la fuente legítima de ejercicio del poder en la voluntad general, a través de la ley y, desde luego, sujeto a la ley, esto es, dentro de los límites que la ley establece. García de Enterría lo expresa en estos términos: "... el sistema del Derecho Público del Antiguo Régimen reposaba entero sobre la superioridad de la posición del Rey, en cuanto a vicario de dios sobre la tierra (<< por la gracia de Dios >>), superioridad de la que derivaba que solo su arbitrio era fuente de poder, ante el cual sólo eran posibles por parte de los súbditos la veneración y la obediencia.

La Revolución ha destruido enteramente esa construcción y en su lugar ha situado la idea de que el poder político es una autodisposición de la sociedad sobre si misma, a través de la voluntad general surgida del pacto social, la cual se expresa por medio de una Ley, una Ley general e igualitaria, cuyo contenido viene a restituir la libertad del ciudadano y a articular la libertad de cada uno con la de los demás, a asegurar, pues, la coexistencia entre los derechos de todos, que son entre sí recíprocos e iguales.

El resultado de esta formidable rectificación se expresará en una idea sumamente simple: en lugar de los hombres, en adelante van a mandar las Leyes...²⁰

Por ello, los Principios generales en el Derecho administrativo se integran como un sólido andamiaje para el soporte de las instituciones y técnicas que le son propios, alrededor de la concepción central de que se trata de un Derecho regulador del Poder para

19 "Reflexiones...", cit. pag. 205.

20 Eduardo García de Enterría: "La Lengua de los Derechos". Alianza Editorial. Madrid, 1999. Pág. 125

el ejercicio de la libertad, lo que se concretiza en atención a las peculiaridades que implica la incorporación de estos Principios en cada ordenamiento jurídico, en lo que influyen las ineludibles tendencias de globalización, dentro de las cuales se hacen presentes los procesos de integración, con la generación de instrumentos regulatorios supranacionales y, desde luego, la deriva hacia la constitucionalización del Derecho administrativo.

LOS PRINCIPIOS GENERALES EN ORDENAMIENTO JURÍDICO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO.

Al igual que sucede en cualquier ordenamiento jurídico positivo, dentro del espectro global del derecho venezolano el ámbito que corresponde al Derecho administrativo ha tenido su propia trayectoria de formación y evolución, con las peculiaridades correspondientes, derivadas, entre otras causas, de las vicisitudes provenientes del dinamismo atinente a los asuntos de orden social, económico, cultural y, desde luego, a la dinámica política, con la preponderante influencia que atañe a este factor. Al respecto conviene recordar una vez más la estrecha cercanía que tienen la administración Pública y el Derecho administrativo con el hecho político, lo que conduce a una interrelación constante que permite destacar el valor instrumental de los Principios generales del Derecho administrativo como referentes útiles para la evaluación de las actuaciones políticas, sobre todo, en los casos en que estas apuntan en una dirección o comportan un contenido que amerita camuflaje, por lo que se intenta revestirlas de juridicidad, sobre todo, en situaciones en las cuales se pretende convertir a la institucionalidad del Estado en una trinchera ideológica, suplantando su sentido de plataforma para el servicio objetivo, imparcial y eficiente a los requerimientos de la población, que es el único sentido aceptable en democracia.

Sin restar importancia al asunto, se estima que no es este el momento para detenerse en una revisión de esa perspectiva, pues tal opción alejaría la atención del enfoque que nos convoca en esta oportunidad; sin embargo, si resulta oportuno y procedente señalar, que también en el caso venezolano los Principios generales han sido absolutamente decisivos para la construcción y consolidación de las instituciones jurídico administrativas, y como consecuencia directa de ese papel fundamental, han servido, y sirven, para reafirmar la vigencia y trascendencia del Sistema jurídico, integralmente considerado, no solo como pieza de interés para el ejercicio intelectual o académico, sino, lo que resulta más importante, por su trascendencia colectiva, como soporte de la libertad y la democracia, en tanto valores insustituibles en la sociedad contemporánea.

Y esto ha sido así, porque los Principios generales, además de su cualidad instrumental para la aplicación del derecho a la solución de casos concretos, configuran un parámetro de referencia para contrastar las ejecutorias, las tendencias y, en general, la conducta de los decisores públicos, pudiendo medir así su apego o no a los valores fundamentales, que no solo permanecen incólumes ante las perversiones, sino que, más allá de eso, se robustecen y se reafirman, por lo inaceptable que terminan resultando las agresiones a tales valores, a pesar de que las acciones y conductas perversas se puedan disimularse con respaldos populares (ciertos o aparentes), u ocultarse bajo la pátina barata de pretendidas expresiones de legalidad formal, que terminan siendo burdas falsificaciones.

En tal sentido, resulta oportuno tener presente que existen ciertos Principios generales que se articulan entre sí provocando un soporte singular a la estructura general del Sistema, lo que refuerza su cualidad de baremo para la validación de los hechos políticos, sin que ello signifique restarle importancia o valor específico al resto de la batería principista.

En concreto, se hace alusión al Principio de división del Poder, el Principio de legalidad, el Principio de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas y el Principio de responsabilidad, los cuales, en razón del proceso de constitucionalización del Derecho administrativo, se erigen como postulado con categoría fundamental, y en algunos casos, directamente como norma expresa, o cuando menos, mediante una inserción en sus disposiciones generales, con igual valor y efecto.

Una rápida revisión de este mínimo elenco de Principios generales del derecho administrativo en el ordenamiento positivo venezolano, así como una breve referencia a los efectos prácticos de tal presencia formal - que no comporta, necesariamente, el respeto a su existencia -, permitirá dar cuenta de la situación en este caso específico, dentro de los fines de la tarea impuesta, para contribuir al logro de un objetivo complementario, consistente en el abordaje comparativo, partiendo de las referencias a la casuística específica.

En el artículo 137 del texto constitucional vigente (1999), aparece una consagración formal del Principio de Legalidad, en los términos siguientes:

“Artículo 137.- Esta Constitución y la ley definirán las atribuciones de los órganos que ejercen el Poder Público, a los cuales deben sujetarse las actividades que realicen.”

La norma en referencia no es una novedad para el ordenamiento positivo constitucional venezolano; ya la anterior Constitución de 1961 contenía una fórmula prácticamente igual, y los textos anteriores a ese reconocían, de alguna manera, la existencia del Principio de legalidad como fundamento rector de toda actividad que comporte el ejercicio del Poder Público, por lo que impregna la totalidad del Derecho Público, y además, con características peculiares, en el espacio que corresponde al Derecho administrativo, siendo de esta manera y en virtud de su contenido, sentido y alcance, un Principio que subyace o se injerta en cualquier otro, y que abarca todos los asuntos con trascendencia jurídica atinentes a la Administración, desde la arquitectura de sus cuerpos organizativos en todas sus manifestaciones, hasta cualquier expresión funcional, en el sentido sustantivo y en el empleo de las formas de actuación.

Esa formulación normativa del principio se complementa, de manera mas concreta, con la regla contenida en el artículo 141 constitucional, que dispone:

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

Es evidente, mediante una interpretación coherente y ceñida a los mas elementales preceptos lógicos del Derecho, que la referencia a la Administración Pública, no autoriza a excluir a otras estructuras y funciones del Poder Público del alcance de esta norma, pues una interpretación distinta sería sencillamente inaceptable por absurda. En todo caso, interesa destacar la existencia de este parámetro normativo, con rango constitucional que, en buena medida precisa, complementa y reafirma el contenido y el alcance integral del Principio de legalidad, reforzándolo, y permitiendo con ello facilitar el contraste de las conductas y situaciones concretas que se deban someter a control, en atención a su absoluto e inexcusable respeto y cumplimiento.

Por lo que respecta al Principio de División del Poder, este aparece claramente referido con diversos grados de intensidad, en diferentes disposiciones constitucionales, de las cuales solo citaremos algunas, a los efectos de respaldar la afirmación:

“Artículo 136.- El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, y el Poder Estatal y el Poder Nacional. El Poder Público Nacional se divide en Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral.

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.”

“Artículo 201.- Los diputados o diputadas son representantes del pueblo y de los Estados en su conjunto, no sujetos o sujetas a mandatos ni instrucciones, sino sólo a su conciencia. Su voto en la Asamblea Nacional es personal.”

“Artículo 254.- El Poder Judicial es independiente y el Tribunal Supremo de Justicia gozará de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará al sistema de justicia una partida anual variable, no menor del dos por ciento del presupuesto ordinario nacional, para su efectivo funcionamiento, el cual no podrá ser reducido o modificado sin autorización previa de la Asamblea Nacional. El Poder Judicial no está facultado para establecer tasas, aranceles, ni exigir pago alguno por sus servicios.”

“Artículo 273.- El Poder Ciudadano se ejerce por el Consejo Moral Republicano integrado por el Defensor o Defensora (sic) del Pueblo, el Fiscal o la Fiscal General y el Contralor o Contralora (sic) General de la República.

Los órganos del Poder Ciudadano son la Defensoría del Pueblo, el Ministerio Público y la Contraloría General de la República, uno o una de cuyos o cuyas (sic) titulares será designado o designada (sic) por el Consejo Moral Republicano como su Presidente o Presidenta (sic) por períodos de un año, pudiendo ser reelegido o reelegida (sic).

El Poder Ciudadano es independiente y sus órganos gozan de autonomía funcional, financiera y administrativa. A tal efecto, dentro del presupuesto general del Estado se le asignará una partida anual variable.

Su organización y funcionamiento se establecerá en ley orgánica.”

“Artículo 294.- Los órganos del Poder Electoral se rigen por los principios de independencia orgánica, autonomía funcional y presupuestaria, despartidización de los organismos electorales, imparcialidad y participación ciudadana; descentralización de la administración electoral, transparencia y celeridad del acto de votación y escrutinios.”

En cuanto a la articulación territorial del Poder Público aludido en el encabezamiento del artículo 136 constitucional antes citado, como una expresión de distribución del Poder, debe incorporarse en la consideración del tema, la forma de Estado Federal que históricamente adopta Venezuela, desde su primera Constitución, en 1811 - que es, además, el texto que inaugura el constitucionalismo iberoamericano - y que se reafirma en el artículo 4 de la vigente Constitución, con lo cual se completa el cuadro normativo del mayor rango, que instala en el ordenamiento positivo venezolano el Principio de División del Poder que, como se indicó antes, constituye una pieza clave en la estructura y funcionamiento del Derecho administrativo.

De su parte, el Principio de Responsabilidad también ofrece expresión formal en el texto constitucional, tanto en lo que corresponde a la responsabilidad del Estado, en tanto sujeto de derecho, como por lo atinente a la responsabilidad subjetiva, personal, derivada del ejercicio de la función pública. Así, diversas disposiciones constitucionales confluyen en su reconocimiento y consagración normativa:

“Artículo 139.- El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o violación de esta Constitución o de la ley “.

“Artículo 140.- El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento de la Administración Pública “.

En fin, en cuanto al Principio de respeto a las situaciones jurídicas subjetivas, fundamentalmente en el campo del Derecho administrativo, también encontramos en el ordenamiento positivo venezolano normas constitucionales dignas de referencia:

“Artículo 26. Toda persona tiene derecho de acceso a los órganos de administración de justicia para hacer valer sus derechos e intereses, incluso los colectivos o difusos; a la tutela efectiva de los mismos y a obtener con prontitud la decisión correspondiente.

El Estado garantizará una justicia gratuita, accesible, imparcial, idónea, transparente, autónoma, independiente, responsable, equitativa y expedita, sin dilaciones indebidas, sin formalismos o reposiciones inútiles”.

“Artículo 259.- La jurisdicción contencioso administrativa corresponde al Tribunal Supremo de Justicia y a los demás tribunales que determine la ley. Los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa son competentes para anular los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho, incluso por desviación de poder; condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración; conocer de reclamos por la prestación de servicios públicos y disponer lo necesario para el restablecimiento de las situaciones jurídicas subjetivas lesionadas por la actividad administrativa.”

La anterior relación pone en evidencia la recepción y consecuente **existencia formal** de Principios generales del Derecho administrativo que, en cualquier ordenamiento jurídico, articulan las bases del Sistema, de manera absolutamente satisfactoria y plena, mas aún cuando se repara en el hecho de que los mismos ostentan el rango y valor de norma constitucional.

No obstante, la existencia de la Ley no asegura su cumplimiento, y además, “... de las Gacetas Oficiales no pueden esperarse milagros y soluciones taumatúrgicas ...”²¹. El solo hecho de la existencia del Principio como norma positiva, formal, o como fórmula trascendente, no asegura el resultado directo y práctico de su postulado. Pero ello no debilita su valor, ni mucho menos niega su existencia. Podríamos decir, si se quiere, con cierta petulancia, que los Principios no existen para cumplirse, sino para existir, y con ello basta.

En cualquier latitud encontraremos, sin duda, actuaciones aisladas o que podríamos calificar como “de poca monta”, que violentan el ordenamiento jurídico, y en para ello, el propio ordenamiento, teniendo como soporte esencial a los Principios generales, ofrece sus propios medios de corrección.

En el caso venezolano actual, la situación es un tanto mas grave, pues en los últimos tiempos el asunto no revela una situación eventual o esporádica, sino una verdadera conducta constante de vulneración a todos y cada uno de los Principios señalados. En efecto, a partir de la instalación de un gobierno que postula como objetivo central de su existencia el desarrollo de una “revolución” socialista pacífica y democrática (aunque advirtiendo en paralelo que también es “armada”), que exhibe como mascarón de proa la aprobación de un nuevo texto constitucional (la actual Constitución, que fue votada en referéndum aprobatorio y publicada en diciembre de 1999, aunque luego de ello tuvo cuatro nuevas publicaciones, hasta la última “versión” de marzo de 2000, en la cual la Asamblea Constituyente decidió incorporarle una Exposición de Motivos que no acompañó al texto sometido a referéndum, y frente a tal situación, aún diez años después el Tribunal Supremo no ha resuelto las solicitudes planteadas en cuanto a la deter-

21 Ramón Martín Mateo: “Ordenación del Territorio. El sistema institucional”. Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980. Pág.22.

minación formal de cual es el texto válido y vigente) y el constante discurso del apego a la legalidad, que no se compadece con la ejercitación práctica²².

Una pequeña muestra representativa de lo que se indica, que resulta de singular significación por el nivel de concentración de las violaciones y la ausencia de control, se expresa en el proceso de reforma constitucional planteado por el Presidente de la República durante el año 2007, que se inició con la instalación de un “Consejo para la Reforma Constitucional”, creado por Decreto del Presidente de la República, en el cual integró bajo sus ordenes, a los mas altos representantes de los demás Poderes (Legislativo, Judicial, Ciudadano), subordinándolos a su control y además, sometién-dolos a realizar su actividad bajo la orden de confidencialidad.²³

Pero, como se advierte al indicar el carácter de muestra que tiene el episodio aludido, no se trata de un hecho aislado, de una situación de excepción. Por el contrario, es contundente la evidencia de una conducta sostenida, estable, sistemática, que comporta agresión abierta al ordenamiento jurídico mediante actos y omisiones del mas diverso rango, origen y naturaleza que mas que reflejar hechos contrarios al derecho, hablan de un estado de contrariedad y agresión a los postulados y principios jurídicos, que se percibe como una verdadera estructura de comportamiento deliberada que cuenta con agentes ubicados en los puntos de decisión de las diversas instancias de ejercicio del poder público y que actúan bajo concierto.

Pero como venimos diciendo, situaciones de esta naturaleza, lejos de opacar la validez y vigencia de los Principios, los realzan y reafirman, pues su empleo como parámetro de contraste, como referente integral del sistema, permite el análisis, la evaluación crítica y la conclusión acerca de la efectiva sintonía de tales actos, conductas o tendencias con los verdaderos valores superiores de la Sociedad, tales como la justicia, la igualdad, la libertad o la democracia, que apuntan en dirección hacia rumbos progresistas y revolucionarios, no reactivos y regresivos, dirigidos a estadios de arbitrariedad y totalitarismo, propios de situaciones que más por rudimentarias y primitivas que por su posición cronológica relativa podrían calificarse como un “antiguo régimen”, por oposición a lo que significa la “modernidad” y fresca de los espacios de respeto a las libertades garantizadas por el derecho y la justicia, sin mediatizaciones.

22 Es importante recordar que la apertura hacia esta situación tiene una referencia clara y precisa en un conjunto de decisiones dictadas por la antigua Corte Suprema de Justicia, que mediante una interpretación contraria a los principios y a la normativa constitucional vigente dio cabida a la convocatoria de una Asamblea Nacional Constituyente dotada de “plenos poderes”, para “refundar” la República y reformar el ordenamiento, siendo que el artículo 4 de l Constitución que regía sus actuaciones prescribía la expresión de la soberanía popular mediante el sufragio y por los órganos del poder público”, dentro de los cuales no se contabilizaba la figura de tal Asamblea Constituyente. De tal modo que se transgredió el principio de legalidad que como norma constitucional (art. 117) sujetaba la validez de sus decisiones a los extremos prescritos en la Constitución y las leyes, sin que disposición alguna le atribuyera a ese Tribunal la “creación” de figuras u órganos no consagrados por las vías que el ordenamiento admitía; y refugiarse en el argumento de que la vía del respaldo popular, del “referéndum”, podía validar un estatuto no proveniente de órganos del poder publico constituido es equivalente a violar o hacer fraude a la Constitución. En igual sentido, podría aprobarse (en una clara posición *contra legem*), la pena de muerte o la esclavitud, sin que ello pudiera ser un factor legitimante, aunque con apariencia formal de legalidad. Este antecedente, operado seguramente por la convergencia de diversas motivaciones personales de los miembros de la Corte, abrió el camino a la anarquía y el desprecio por la prevalencia del orden jurídico.

23 Véase al respecto nuestro trabajo: “El Camino hacia el cambio constitucional en Venezuela, 2007”, en: “Temas Constitucionales”. FUNEDA, Caracas, 2007. Pág. 455 y stes.