

**“DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL”,
LA NUEVA OBRA DEL PROFESOR JOSÉ
ARAUJO-JUÁREZ**

Gabriel Sira Santana^a

RESEÑA

RESUMEN

La colaboración reseña el contenido del libro “Derecho Administrativo Constitucional” de José Araujo-Juárez, destacando diferentes aspectos del estudio en el que se ratifica la estrecha relación que existe entre ambas ramas del Derecho.

PALABRAS CLAVE

Derecho Administrativo, Derecho Constitucional, Estado de Derecho, Estado Social, Estado de Justicia, principios.

En su más reciente obra titulada “Derecho Administrativo Constitucional”, editada por el Centro para la Integración y el Derecho Público junto a la Editorial Jurídica Venezolana, el profesor JOSÉ ARAUJO-JUÁREZ retoma un tema que trabajó hace casi una década¹: la notable vinculación entre el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, y, por ende, entre este último y la Constitución; visto que –como apunta el autor al inicio de su publicación– “[l]a Constitución necesita del Derecho administrativo, pues éste es a la Constitución, lo que la ciencia aplicada es a la ciencia básica”².

a. Abogado Summa Cum Laude por la Universidad Central de Venezuela, en la que cursa especialización en Derecho Administrativo. Investigador del Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP). Miembro Especial de la Asociación Venezolana de Derecho Administrativo.

1. Véase ARAUJO-JUÁREZ, José. *Introducción al Derecho Administrativo Constitucional*. Caracas, Ediciones Paredes, 2009.

2. ARAUJO-JUÁREZ, José. *Derecho Administrativo Constitucional*. Caracas, Centro para la Integración y el Derecho Público y Editorial Jurídica Venezolana, 2017, p. 44.

Partiendo de esta premisa, y teniendo en mente aspectos como la innovación y la adaptación que deben caracterizar al Derecho Administrativo frente a los cambios sociales³, ARAUJO-JUÁREZ plantea la necesidad de estudiar –y entender– (i) el sistema de relaciones y funciones entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional, (ii) la proyección del modelo de organización jurídico-político del Estado en el sistema del Derecho Administrativo, (iii) Los principios, valores superiores y fines esenciales de rango constitucional que irradian al Derecho Administrativo, y (iv) las categorías del Derecho Administrativo que se han elevado al rango constitucional.

Y estos son, justamente, algunos de los tópicos que se desarrollan en los siete capítulos en los que se divide la obra que de seguida reseñamos –cuyo prólogo, vale decir, estuvo a cargo del profesor ALLAN BREWER-CARIAS–, no sin antes subrayar que las consideraciones expuestas por el autor encuentran fundamento en más de trescientas referencias bibliográficas –entre autores nacionales y extranjeros– que el mismo trae a colación a lo largo del libro.

1. El Derecho Administrativo y la Constitución

En el primer capítulo de la obra que hoy relatamos, ARAUJO-JUÁREZ –con carácter introductorio– ahonda en el concepto de Constitución, sus principios y garantías, luego de precisar las diferencias que existen entre un Estado legal de Derecho y un Estado constitucional de Derecho. Es decir, respectivamente, entre un Estado donde impera la ley y la voluntad de los ciudadanos manifestada a través de sus representantes (los legisladores), y uno en donde la Constitución funge como norma suprema que recoge la organización del Estado y los derechos fundamentales de las personas, no pudiendo vulnerarse en ningún momento estas disposiciones por vía legislativa.

Así, por ejemplo, se pone de relieve el criterio de la Sala Político-Administrativa de la antigua Corte Federal y de Casación que sostuvo que, por Constitución, debía entenderse “[e]l conjunto

de normas jurídicas fundamentales que (...) organizan la vida política del Estado, el número y competencia de sus Poderes Públicos, así como la enunciación y reconocimiento de los Derechos y Garantías de los ciudadanos”⁴.

Aserción de la que parte el autor para referirse luego al sentido formal y material del texto constitucional, sus secciones (preámbulo, parte orgánica y parte dogmática) y la Constitución como norma jurídica y norma jurídica suprema; describiendo a continuación los principios constitucionales que se *despliegan* como medios para “asegurar la coherencia y la plenitud del sistema normativo” y “conformar (...) el régimen del Estado de Derecho en los Estados democráticos contemporáneos”⁵.

En este orden de ideas, ARAUJO-JUÁREZ se pronuncia sobre el concepto y las consecuencias jurídicas de diferentes principios constitucionales –tales como la fuerza normativa, la supremacía normativa, la eficacia directa, la interpretación conforme a la Constitución y la fuerza derogatoria de la Constitución– arguyendo, en definitiva, su importancia para el estudio de la relación Derecho Administrativo – Derecho Constitucional.

De este modo, el autor concluye que, “por cuanto la fuente y norma jurídica suprema del Derecho positivo viene a ser la Constitución, por consiguiente, también lo será para el Derecho Administrativo”, operando dicho texto como “el marco de referencia constante del Derecho administrativo contemporáneo”⁶. Argumento que ratificará y complementará en los capítulos siguientes de su investigación.

2. El Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional

Precisadas las nociones anteriores, ARAUJO-JUÁREZ nos aproxima en el segundo capítulo de su obra a los bemoles de la relación entre el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional.

A tal efecto, el autor repasa las cuatro teorías con las que históricamente se ha explicado esta

3. Al respecto, el autor apunta que “no hay un Derecho más actual que el Derecho administrativo, que pueda reflejar de mejor manera el estado de una Sociedad, en la medida que deba acompañar las transformaciones sociales que se reflejan en el Derecho, en el rol del propio Estado frente a la Sociedad, en lo que se espera del Estado y de la Administración Pública”. Véase *ibíd.*, pp. 45-46.

4. Citado en *ibíd.*, p. 52.

5. *Ibíd.*, p. 59.

6. *Ibíd.*, p. 72.

vinculación –a saber: la contraposición, la unidad, la jerarquía y la complementariedad–, decantándose por esta última al observar la *dependencia* que se genera entre ambas disciplinas y que se pone de manifiesto cuando se estudian las “funciones” que una rama del Derecho ejerce sobre la otra, así como las desviaciones que pueden ocurrir.

En este sentido, por lo que respecta a las funciones, el profesor –siguiendo de cerca a BARNÉS– destaca que el Derecho Constitucional tiene sobre el Derecho Administrativo un rol civilizador –que abarca no solo la protección de los particulares, sino “la ordenación, disciplina y limitación del ejercicio del poder público” y “la eficacia y efectividad de la acción administrativa dentro del orden constitucional”⁷– de señalización –como marco de referencia para cuestiones puntuales– y de actualización frente a cambios globales.

De modo similar, al tratar la relación de modo inverso –es decir, las funciones del Derecho Administrativo sobre el Derecho Constitucional– encontramos que el rol del primero será de transposición –pues desarrolla los preceptos constitucionales y garantiza su puesta en práctica por parte de los órganos y entes que conforman a la Administración Pública, en pro del interés general– y de retroalimentación, ya que da cabida a la constitucionalización de sus conceptos, principios e instituciones.

Finalmente, el capítulo aborda las desviaciones que pueden darse como resultado de esta vinculación planteándose el problema de la excesiva constitucionalización del Derecho Administrativo y administrativización del Derecho Constitucional.

3. El Derecho Administrativo Constitucional

De esta forma llegamos al tercer capítulo de la obra cuyo contenido podemos dividir en tres bloques, tal como lo hace el profesor ARAUJO-JUÁREZ.

En *primer lugar* hallamos la llamada teoría de las “bases constitucionales” del Derecho Administrativo, donde se analiza la posición del decano GEORGE VEDEL⁸ y las críticas que se le hacen,

7. *Ibíd.*, p. 82.

8. Según se desprende de la cita tomada por el profesor ARAUJO-

considerando el autor que la tesis comentada es una concepción superada pues (i) las prerrogativas no son lo único que caracterizarán al Derecho Administrativo y (ii) la Administración Pública se extiende más allá del Poder Ejecutivo.

Así, en criterio de ARAUJO-JUÁREZ, debe hablarse es de un “marco constitucional” que, aun cuando, en efecto, delimitará los “contornos” de la rama del Derecho que estudiamos –siendo estos linderos la organización, actividad, medios y fines administrativos–, va a permitir “una variedad de soluciones posibles en cuanto al contenido”⁹, dependiendo su determinación de cada Estado.

En *segundo lugar* el autor hace una remembranza del proceso de constitucionalización del Derecho (en general) y del Derecho Administrativo (en particular), distinguiéndose como los hitos de este último (i) la separación de la Administración Pública y el Poder Ejecutivo, (ii) el reconocimiento constitucional de la primera y (iii) la idea –cada día más fuerte– de un “Derecho Administrativo Global” que resulta en que nuestra disciplina esté sujeta a normas nacionales (derecho interno) y supranacionales (derecho convencional).

Para concluir con este capítulo, en *tercer lugar* el profesor ARAUJO-JUÁREZ introduce su definición de Derecho Administrativo Constitucional –frase que, recordamos, sirve de título a la obra– y que no es otra cosa que el Derecho Administrativo estudiado desde el “marco constitucional” al que ya nos referimos. Es decir, el análisis del Derecho Administrativo teniendo presente los fines, medios, actividades y organizaciones previstas por el Constituyente, agregándose el bagaje de principios y valores superiores del Estado que, en el caso venezolano, se constituye como “democrático y social de Derecho y de Justicia” (artículo 2 de la Constitución de la República).

Cláusulas de la que partirá el autor en los capítulos restantes de su estudio, como veremos a continuación.

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

9. *Ibíd.*, p. 99.

4. El Derecho Administrativo y el Estado de Derecho

La primera de las cláusulas del Estado venezolano sobre las que se pronuncia ARAUJO-JUÁREZ en su obra –específicamente, en el capítulo cuarto– es el calificativo “de Derecho”.

Al respecto, encontraremos consideraciones que van desde la teoría general del Estado de Derecho y el principio de separación de Poderes (o de distribución del ejercicio del Poder Público), hasta lo que el autor denomina la “Constitución Administrativa”, constituida por “las normas básicas destinadas a proporcionar el marco constitucional fundamental para la estructura y funcionamiento de la Administración Pública, o dicho de otro modo, para la regulación del sistema del Derecho Administrativo”¹⁰.

En este sentido, la expresión más importante de esa “Constitución Administrativa” será el propio concepto de Administración Pública y sus “caracteres constitucionales”, entre los que hallaremos la separación funcional del Poder Público, la Administración como forma permanente de organización del Estado conformada por múltiples sujetos, sus connotaciones vicariales, entre otros.

Precisado lo anterior, y con base en una estructura que se seguirá en los capítulos restantes de la investigación, ARAUJO-JUÁREZ estudia los principios que devienen del Estado de Derecho e inciden directamente en la Administración Pública.

Así las cosas, el autor desarrolla el principio de juridicidad, de eficacia de los derechos fundamentales, de garantía patrimonial y de tutela jurisdiccional efectiva; aludiendo en todos estos casos –con menor o mayor detalle– a su concepto, consagración constitucional y consecuencias jurídicas.

5. El Derecho Administrativo y el Estado Social

Siguiendo con el orden seleccionado por el autor, en el capítulo quinto de la obra se aborda el carácter social del Estado venezolano y las repercusiones de esta cláusula para la

10. *Ibíd.*, p. 156.

Administración Pública. Particularmente, en materia de responsabilidades y derechos fundamentales prestacionales.

Así, en cuanto a los primeros, luego de advertir que es necesario que “las finalidades sociales impuestas por la Constitución se entiendan en sus justos límites, evitando que en el plano de la realidad política y de la práctica legislativa y jurisprudencial se imponga por vía interpretativa de la Constitución una ideología específica y, por tanto, inconstitucional”¹¹, el profesor apunta que, al tender el Estado social a la satisfacción de necesidades y exigencias sociales (o el mínimo vital), ello se traducirá –necesariamente– en obligaciones y responsabilidades para la Administración Pública.

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

Por su parte, el estudio de los derechos fundamentales prestacionales parte de la teoría general de los derechos fundamentales como género¹², para luego ahondar en los de naturaleza prestacional que consistirán –valga la redundancia– en prestaciones a cargo del Estado para satisfacer los mínimos vitales.

Estas ideas son debidamente complementadas con la clasificación de estos derechos –entre ellos se enumeran los referidos a la educación, salud, seguridad social, desarrollo cultural y asuntos laborales– y sus medios de protección a través de acciones populares de inconstitucionalidad, contencioso - administrativas y de amparo constitucional.

6. El Derecho Administrativo y el Estado Democrático

Acercándonos al final del libro “Derecho Administrativo Constitucional”, el capítulo sexto está dedicado a la cláusula de Venezuela como un

11. *Ibíd.*, p. 215.

12. Señala el autor que estos “se configuran así en criterios, guías y límites de cualquier interpretación jurídica, y su carácter de normas básicas materiales hace que toda interpretación que transgreda su significado sea inconstitucional”. Véase *ibíd.*, p. 246.

Estado democrático, entendido este como aquel donde hay “una real presencia y participación de los ciudadanos a través de diversas modalidades de procedimientos y estructuras organizativas (entidades sociales, no partidos políticos) que permitan reconducir el ejercicio de la soberanía del pueblo a los centros de decisión del Gobierno y la Administración Pública”¹³.

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

De todas estas modalidades ARAUJO-JUÁREZ dedica especial atención a la labor consultiva al tratar su régimen jurídico, excepciones y consecuencias a tenor de lo previsto en el artículo 140 del Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley Orgánica de la Administración Pública¹⁴; aun cuando se considera prudente destacar que la práctica parece distar de la intención del legislador¹⁵.

7. El Derecho Administrativo y el Estado de Justicia

Ya para concluir, en el séptimo y último capítulo de la obra el autor se refiere a las repercusiones de la cláusula del Estado de justicia para el Derecho Administrativo.

Así, y partiendo de este modelo de Estado como aquel donde, en un sentido objetivo, tiene lugar “la función jurisdiccional genéricamente considerada y ejercida por los órganos idóneos integrantes del Poder Judicial”, y, en un sentido subjetivo, se ampara “el derecho fundamental a la

tutela jurisdiccional o judicial efectiva”¹⁶; ARAUJO-JUÁREZ estudia esa función –particularmente, en cuanto a su régimen jurídico, los diferentes roles que cumple la justicia (garantía y Poder Público) y algunos conceptos de interés como la tutela frente al juez y la tutela jurisdiccional efectiva– para luego adentrar en el sistema de justicia constitucional y el sistema de justicia administrativa.

Sobre el primero de estos sistemas vamos a encontrar consideraciones sobre la jurisdicción constitucional y los dos modos en que ella se materializa: (i) el control preventivo de tratados internacionales, leyes orgánicas o normas en general de dudosa constitucionalidad, así como omisiones legislativas y controversias constitucionales y (ii) el control correctivo consistente en el control difuso y concentrado de constitucionalidad, la revisión e interpretación constitucional y la declaratoria de constitucionalidad de los estados de excepción¹⁷.

Respecto al sistema de justicia administrativa, las aproximaciones del autor versarán sobre la jurisdicción contencioso-administrativa y las diferentes pretensiones procesales que ante ella se ventilan, atendiendo a principios como la idoneidad, imparcialidad, autonomía, independencia, control universal y responsabilidad patrimonial del Estado.

De este modo, el profesor ARAUJO-JUÁREZ reafirma que la Constitución de la República incluye normas, principios y valores superiores que inciden directamente en el Derecho Administrativo y que, quienes hacemos vida en esta disciplina, debemos tener presentes por ser ese marco constitucional la base de todas las regulaciones relativas a la organización, funcionamiento, actividad, relaciones jurídicas, fines y controles de la Administración Pública y, en definitiva, como bien apunta el autor de la obra objeto de esta reseña, de “la absoluta preeminencia de los derechos y garantías fundamentales de las personas”¹⁸.

13. *Ibid.*, p. 263.

14. Publicado en *Gaceta Oficial de la República* N° 6.147 Extraordinario del 17-11-2014. Según el encabezado de este artículo, “[c]uando los órganos o entes públicos, en su rol de regulación sectorial, propongan la adopción de normas reglamentarias o de otra jerarquía, deberán iniciar el correspondiente proceso de consulta pública y remitir el anteproyecto a las comunidades organizadas”.

15. Véase, por ejemplo, SIRA SANTANA, Gabriel. “La obligación de consulta pública de normas: Ni tan obligatoria ni tan pública”. EN: *Revista de Derecho Público*, N° 142, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2015, pp. 206-213.

16. ARAUJO-JUÁREZ, J. *Derecho Administrativo Constitucional...* op. cit., p. 289.

17. Véase, en general, SIRA SANTANA, Gabriel. *El estado de excepción a partir de la Constitución de 1999*. Caracas, Editorial Jurídica Venezolana y Centro para la Integración y el Derecho Público, 2017.

18. ARAUJO-JUÁREZ, J. *Derecho Administrativo Constitucional...* op. cit., p. 380.