

EL DERECHO ADMINISTRATIVO CONSTITUCIONAL. SISTEMA DE RELACIONES, INTERFERENCIAS Y COMPLEMENTARIEDAD

José Araujo-Juárez^a
jose.araujoj@abogaconsult.co

I. INTRODUCCIÓN

a. Cuestión Previa

Como cuestión previa debemos señalar que el punto de partida de unas reflexiones preliminares sobre el denominado Derecho administrativo constitucional ha de ser necesariamente la Constitución. En efecto, un hecho importantísimo en el Ordenamiento jurídico de Venezuela lo constituye la aprobación de la Constitución del año 1999¹, fruto de un arduo proceso constituyente, que influye en la sistemática y contenido del Derecho administrativo venezolano.

Ahora, si partimos del hecho que en el concepto normativo moderno la Constitución es a la vez: (i) El cuerpo normativo de más alta jerarquía dentro del Ordenamiento jurídico² o el “conjunto de normas de rango superior a cualquier otra”; y (ii) la “fuente de las fuentes del Derecho”, ya que todas las demás se deben adaptar a ella, tanto en su proceso de formación, como en cuanto a su contenido, de tales premisas resulta un fenómeno o proceso de constitucionalización del Derecho, es decir, una irrigación de todo el Ordenamiento jurídico por la Constitución. Por tanto, la Constitución constituye la fuente primera, fundamental de todas las disciplinas del Derecho. Es por ello que se puede y debe

1. Véase *Gaceta Oficial de la República Bolivariana de Venezuela* N° 5.453 Ext., de fecha 24 de marzo de 2000.

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

a. Profesor de Postgrado de Derecho Administrativo de la UCAB. Miembro del Instituto Internacional de Derecho Administrativo, de la Asociación Iberoamericana de Profesionales en Derecho Público y Administrativo, de la Asociación Española e Iberoamericana de Profesores e Investigadores de Derecho Administrativo, y Miembro de Honor de la Asociación Mexicana de Derecho Administrativo y de la Asociación Dominicana de Derecho Administrativo.

afirmar, según GARCÍA DE ENTERRÍA,³ que hoy la Constitución domina la totalidad de la vida jurídica de la sociedad con un influjo efectivo y creciente.

En este orden de ideas, la doctrina remarca una tendencia amplia de la constitucionalización del Derecho generada en virtud del reconocimiento de la Constitución, ya no sólo como valor político de creación y organización del Estado sino, también, como norma jurídica de aplicación directa e inmediata, sin necesidad de desarrollo legal y prevaleciente sobre la propia ley⁴. De ahí que no podemos desconocer, la existencia de un zócalo, de bases constitucionales⁵ o de fundamentos constitucionales de todas las disciplinas del Derecho, incluso ajenas al Derecho público: civil, laboral, penal, procesal, social, tributario, etc.⁶ Este imperativo lógico común a todas las ramas del Derecho posee una incidencia muy especial en lo que se refiere al Derecho administrativo⁷.

En efecto, el Derecho constitucional se configura como Derecho público fundamental. Este carácter fundamental que se predica unánimemente del Derecho constitucional justifica que sus normas se constituyan como un orden “*en que reposa la armonía y vida del grupo porque establece un equilibrio entre sus elementos (SÁNCHEZ AGESTA) y en el que todas las demás disciplinas jurídicas centran su punto de apoyo. De ahí que el Derecho constitucional se manifieste como un tronco del que se separan las restantes ramas del Derecho que encuentran en aquél sus “têtes de chapitre” (PELLEGRINO-ROSI). (XIFRA HERAS).*”⁸

Y es que el sistema de relaciones del Derecho constitucional con las demás disciplinas del Derecho se deduce de la posición que aquél ocupa, a modo de centro luminoso que contiene los principios generales de los que se desprenden, como rayos de luz, las diversas disciplinas jurídicas (XIFRA HERAS).⁹ En consecuencia, con relación a las restantes disciplinas jurídicas, el Derecho constitucional ocupa una posición central y demuestra más que cualquier otra, la unidad esencial del Derecho al agrupar en coordinadora síntesis, los fundamentos básicos de todas las manifestaciones del ordenamiento jurídico estatal (XIFRA HERAS).¹⁰

b. Derecho Administrativo Constitucional

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

Así las cosas, por cuanto la fuente suprema del Ordenamiento jurídico venezolano viene a ser la Constitución, por consiguiente, también lo será para el Derecho administrativo. De ahí que el Derecho administrativo tendrá el carácter o la fisonomía del sistema constitucional de cada Estado.¹¹

En mérito a lo dicho hasta ahora resulta absolutamente imprescindible construir el Derecho administrativo desde el punto de vista de la Constitución, cuyos capítulos se nutren en

3. GARCÍA DE ENTERRÍA, E., y FERNÁNDEZ, T.-R., *Curso de Derecho Administrativo*, T. 1, 12a. ed., Thomson-Cívitas, Madrid, 2004, p. 113.

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

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

6. STIRN, B., B., *Ob. cit.*, nota 7, p. 5; VIDAL PERDOMO, J., *Derecho Administrativo*, 12 ed., Legis, Bogotá, 2004, p. 3; IVANECA, M.M., “La Constitución Nacional y su incidencia en la organización de la Administración Pública Nacional en la República Argentina”, en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, p. 143; DUQUE CORREDOR, R. J., “Constitucionalización del proceso”, en *El Derecho Público a los 100 números de la Revista de Derecho Público, 1980-2005*, EJV, Caracas, 2006, pp. 865-878.

7. SANTAMARÍA PASTOR, J. A., *Principios de derecho Administrativo*, Madrid, p. 76.

8. XIFRA HERAS, J., *Curso de Derecho Constitucional*, Segunda edición, BOSCH, t. I, Barcelona, 1957, p.

9. *Ibidem*, p. 100.

10. *Ibidem*, p. 95.

11. BIELSA, R., *Derecho administrativo*, Buenos Aires, La Ley, T. I, Buenos Aires, 1964, p. 40.

los principios, valores y normas constitucionales. Por eso, desde el comienzo, teniendo en cuenta su doble condición académica de profesor universitario y de constituyente, con una participación muy activa en la elaboración y discusión de la Constitución española de 1978, el profesor J.L. MEILÁN GIL propuso la construcción de un denominado *Derecho administrativo constitucional*: es decir, el estudio del Derecho administrativo desde el marco constitucional (RODRÍGUEZ-ARANA).¹²

En tal sentido, y a los efectos de nuestra exposición, se pone de relieve lo conveniente que resultaría precisar el significado del Derecho administrativo constitucional que se va a utilizar. Por ello, sin pretensión de esbozar una teoría general, lo cual será objeto de una publicación posterior de más aliento, si creo al menos necesario tomar postura de antemano sobre su significado y adelantar que tiene por objeto el estudio del conjunto de principios, valores superiores y normas que constituyen el marco constitucional para la construcción e interpretación del Derecho administrativo en general, y de todas y cada una de sus categorías jurídicas en particular.

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

c. Derecho Público

1. Principio de Unidad

Durante buena parte del Siglo XX, los cultivadores del Derecho administrativo han debido ocuparse de asuntos que eran propios del Derecho constitucional, si se admite esa diferenciación científica dentro de la unidad del Derecho público, contribuyendo así al surgimiento del Derecho constitucional, entre otras razones, porque en algunos casos no existía propiamente una Constitución -como fue el caso concreto de España-, y porque tampoco existía

12. RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Derecho administrativo constitucional*, EJV, Caracas, 2007, p. 272.

un correlativo Derecho constitucional, sino un denominado Derecho político, de perfil variado y poco definido, en que se mezclaba la historia de las ideas políticas, la ciencia política y cuestiones más propias de filosofía del Derecho.

Por regla general, sostiene la doctrina,¹³ para el Derecho constitucional la Constitución de un Estado viene a ser el punto de llegada. En ella se sintetizan los fines de la comunidad asentada en un determinado territorio y políticamente soberana, y se establecen las distintas ramas a cuyo cargo estarán las correspondientes funciones públicas para el ejercicio del Poder Público. A su vez, como generalmente ocurre con su parte dogmática, se consagran los principios y valores, así como los derechos que deben ser respetados y cuya efectividad se garantiza a los ciudadanos. Sin embargo, el objeto de estudio del Derecho constitucional no se agota con la Constitución, pues ésta apenas constituye una parte -si bien muy importante- del denominado "bloque de la constitucionalidad".

Para el Derecho administrativo, por el contrario, continúa la doctrina citada, la Constitución es el punto de partida, lo cual significa que esta disciplina se construye a partir de lo que se define en la Constitución en cada Estado. A su vez, el sólo Derecho constitucional es insuficiente si no se concreta con el estudio y praxis del Derecho administrativo, el cual precisamente tiene por objeto desarrollar el Derecho constitucional. La Constitución traza así las reglas generales, define las funciones públicas, prevé los principios para cumplirlas y, de manera general, determina la gran estructura administrativa para su ejercicio. El Derecho administrativo tiene por objeto desarrollar tales reglas, precisar tales funciones y concretar dicha estructura administrativa.

Así, una y otra disciplina, Derecho constitucional y Derecho administrativo configuran una unidad indisoluble e inseparable: el Derecho público (DELPIAZZO).¹⁴

13. IBAÑEZ Nájera, J. E., "El Derecho Público Colombiano", en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, pp. 129-120.

14. DELPIAZZO, C. E., "Marco constitucional del Derecho Administrativo Uruguayo", en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho*

El reconocimiento de estas dos esferas o campos separados del Derecho público no afecta para nada a la unidad real del mismo. El Derecho constitucional y el Derecho administrativo son dos especies de un mismo género; suponen una *unitas substantiae* perfectamente compatible con la variedad funcional de las normas jurídicas. No hay Derecho administrativo sin Derecho constitucional, ni puede existir Derecho constitucional sin Derecho administrativo.

Y ello es así puesto que el surgimiento y desarrollo del Derecho administrativo -al menos, tal como lo concebimos actualmente- está vinculado a la evolución del sometimiento del Estado al Derecho, en cuyo devenir aparece la Administración Pública, con características también cambiantes según las épocas y regímenes de Derecho positivo que la han ido moldeando en su ser y quehacer (DELPIAZZO).¹⁵

Por eso, según se ha dicho a propósito de la historicidad de esta rama del ordenamiento jurídico, “El Derecho Administrativo aparece vinculado a la construcción del Estado, adquiere carta de naturaleza a partir de la Revolución francesa y se consolida en Francia en los períodos napoleónico y liberal, como el Derecho del poder público y del sujeto que es la Administración pública dotada de prerrogativas. Por ello, siempre ha estado relacionado con la organización del Estado y se ha adecuado históricamente a su evolución. A la hora de analizar el Derecho Administrativo se ha de partir de que sus bases se encuentran en el ordenamiento constitucional, como afirmó G. VEDEL: La Administración y el Derecho Administrativo no pueden, ni desde el punto de vista pedagógico ni desde el teórico, definirse de manera autónoma. Su definición sólo es posible a partir de la Constitución” (ARANGUREN).¹⁶

Por ello, concluimos, para abordar el estudio del Derecho administrativo se debe previamente realizar el estudio del Derecho constitucional. Este es el caso del sistema venezolano en el cual el Derecho constitucional no solo constituye la fuente principal del Derecho administrativo sino

que, como parte que es del Derecho público, constituye una unidad inseparable con el Derecho administrativo, a tal punto que éste constituye la prolongación de aquél.

2. Fenómeno de constitucionalización del Derecho administrativo

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

Y es que como señala CASSESE,¹⁷ la continuidad y la contigüidad entre los dos derechos permiten la expansión del Derecho administrativo hacia el Derecho constitucional. Ello se debe a múltiples razones: (i) El Derecho administrativo está constituido por un cuerpo de normas mucho más amplio; (ii) contribuye más que el segundo a determinar la identidad del Derecho público de un Ordenamiento jurídico; (iii) posee una más larga tradición y riqueza en las técnicas de limitación del poder; (iv) a él está encomendada en medida siempre creciente la garantía de los derechos individuales; y por último, (v) del Derecho administrativo se desarrollan, a los fines de que penetren en el cuerpo político, los principios jurídicos necesarios para someter también ese cuerpo al dominio del Derecho.

Sin embargo, la doctrina¹⁸ advierte que la progresiva constitucionalización del Derecho administrativo que ha pautado las últimas décadas ha caído muchas veces en un “detallismo excesivo”, que hace perder prestigio y estabilidad

Administrativo en Iberoamérica, Quito, Ecuador, 2006, p. 108 -109.

15. *Ibidem*, p. 105.

16. ARANGUREN, A., *Derecho Administrativo y Globalización, Civitas, 2004, pp. 19 y ss.*

17. CASSESE, S., “*Tendenze e problema del Diritto amministrativo*”, en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, N° 4, Ed. Giuffrè, Milano, 2004, pp. 907 y 908.

18. REAL, A. R., “*Bases constitucionales de la Administración Pública*”, en *Estudios de Derecho Administrativo (F.C.U., Montevideo, 1968)*, T. I, pp. 45 y ss., cit. por DELPIAZZO, C. E., *Ob. cit.*, nota 14, p. 109.

a las Constituciones rígidas frente a la “movilidad esencial” del Derecho Administrativo.

De tal desmembramiento, sostiene a su vez CAJARVILLE PELUFO,¹⁹ resultaría que la mayor parte del Derecho Constitucional -al menos en el Uruguay- caería en el Derecho Administrativo materialmente definido, y tal vez fuera entonces más apropiado hablar de “administrativización del Derecho Constitucional”, que de “constitucionalización del Derecho Administrativo” como suele hacerse, esto es, preceptos constitucionales que materialmente pertenecen al Derecho administrativo.

Para evitar esa contradicción y procurar un equilibrio adecuado, sostiene A. R. REAL, “el Derecho Constitucional debe limitarse a lo medular, a las nuevas fórmulas constitucionales, en sí mismas, su fundamento, sentido y conexión con el sistema orgánico de la Constitución, dejando al Derecho Administrativo la tarea de explicar el detalle del desarrollo -a partir de la base constitucional- de las normas legales y reglamentarias, las prácticas y tendencias jurisprudenciales en vigor, a través de las cuales se desenvuelve la vida y las actividades de las instituciones (entes autónomos, municipios, tribunales administrativos y de cuentas, etc.) De este modo, la aparente superposición de objetos, derivada de la común denominación de los temas, no involucra, necesariamente, repetición de conceptos ni superposición científica, sino doble examen, desde distintos puntos de vista científicos, de unos mismos objetos (las normas constitucionales de contenido administrativo).”²⁰

II. SISTEMA DE RELACIONES ENTRE EL DERECHO CONSTITUCIONAL Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

a. Cuestión Previa

En otro orden de ideas, a propósito de las relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho constitucional, la doctrina señala

19. CAJARVILLE PELUFO, J. P., “El Marco Constitucional del Derecho Administrativo. Algunas Reflexiones desde el Derecho Uruguayo”, en V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica, Quito, Ecuador, 2006, p. 42.

20. REAL, A. R., cit. por DELPIAZZO, C. E., Ob. cit., nota 14, p. 109.

que “Con harta frecuencia los manuales y tratados de Derecho administrativo indican la vinculación existente entre los objetos de las disciplinas constitucionales y administrativas, de donde surge la relación entre las ciencias correspondientes, motivo de diversos conceptos doctrinales: según algunos, en el Derecho constitucional se encuentran los encabezamientos de los capítulos del Derecho administrativo; el Derecho constitucional constituye el tronco del Derecho público, del cual es una rama el Derecho administrativo, manera verbal de expresar la misma idea; por fin, otros autores consideran inútil la distinción que reputan referida a las disciplinas, más que a la realidad del Derecho y por tanto proponen englobar, en una consideración total de la ciencia jurídica del Estado, el Derecho administrativo y el Constitucional”.²¹

Por tanto, reiteramos, la Constitución de 1999 debe ser el marco de referencia constante del Derecho administrativo venezolano,²² y de ahí la necesidad de analizar el sistema de relaciones pues, indiscutiblemente, la disciplina jurídica que más puntos de contacto presenta con el Derecho constitucional es el Derecho administrativo. Sin embargo, lo primero que hay que señalar es la insuficiencia de los diferentes análisis tradicionales. En efecto, de muchas maneras distintas -y casi todas ellas, con intención gráfica- se han destacado diversas teorías sobre el sistema de relaciones de ambas disciplinas jurídicas, y que fundamentalmente se reducen a cuatro: (i) contraposición; (ii) unidad; (iii) jerarquía; y (iv) complementariedad. Veamos.

b. Contraposición

En primer lugar, se sostiene que el Derecho constitucional se contrapone ante todo al Derecho administrativo, con el cual presenta, sin embargo, variados y notables contactos e interferencias.²³ Es seguramente la manera más tradicional de abordar tales relaciones. En tal sentido, necesidades pedagógicas y programas universitarios han hecho de ellas dos

21. *Ibidem*, p. 108.

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

23. ALESI, R., *Instituciones de Derecho Administrativo, Trad. de la 3a. ed. italiana, T. I, Bosch, Barcelona, 1970*, p. 17.

disciplinas jurídicas perfectamente separables y distinguibles.²⁴

La contraposición o separación entre ambas disciplinas jurídicas se vincula normalmente al dualismo *Constitución-Administración*, sobre el que se han formulado diversidad de teorías:²⁵ Mientras que STEIN parte de la distinción entre el acto (*That*) y la obra (*Arbeit*); FLEINER entiende que la Constitución representa el elemento permanente y estable del Estado, mientras que la Administración es el Estado pensando en actividad; y finalmente, O. MAYER cree que mientras en la actividad legislativa el Estado está por encima de su Ordenamiento jurídico, la administración y la justicia son actividades que actúan dentro de los límites fijados por este Ordenamiento jurídico.

Así descritos, Derecho constitucional y Derecho administrativo ocupan cada uno su esfera, el primero principalmente política e institucional; y el segundo más técnica y jurídica (STIRN).²⁶

c. Unidad

Frente a la teoría recién expuesta, un sector de la doctrina cuestiona la distinción entre ambas disciplinas jurídicas que, por el contrario, se fusionaría en un supuesto "Derecho del Estado". Así para GALLEGO ANABITARTE en España, la estrecha relación entre ambas disciplinas lo llevará a defender "*una concepción unitaria del derecho público estatal*".²⁷ En el mismo sentido, A. R. REAL en Uruguay considera inútil la distinción que reputa referida a las disciplinas, más que a la realidad del Derecho y propone englobar en una consideración total de la ciencia jurídica del Estado, ambas disciplinas.²⁸

Ahora, es indudable que entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo existen todos los vínculos imaginables. Ambos son ante todo Derecho público, y el Derecho

público es el Derecho fundamental del Estado.²⁹ Por tanto, las características fundamentales del Derecho administrativo responden a lo que hoy, en el panorama jurídico contemporáneo, caracteriza a dicha disciplina, así: (i) Unas bases constitucionales propias del Estado de Derecho. (ii) Y un conjunto de principios constitucionales que identifican un determinado equilibrio entre las potestades del Estado y los derechos y garantías de los ciudadanos.

En gráficas palabras se ha dicho con acierto que "Dos frases famosas, de dos no menos famosos iuspublicistas -el Derecho Constitucional pasa, el Derecho Administrativo permanece, de O. MAYER, y el Derecho Administrativo es el Derecho Constitucional concretizado, de F. WERNER- ilustran bien sobre la estrecha relación dialéctica entre ambos Derechos. Esta relación es consecuencia de la condición de la Administración Pública, en cuanto pieza de la arquitectura del Estado-poder: instrumento fundamental para el cumplimiento por éste de su función de integración social y, por tanto, para la realización efectiva del orden constitucional".³⁰

Sin embargo, la estrecha relación y las interferencias entre ambas disciplinas no justifica en nuestra opinión el hecho de que parte de la doctrina, especialmente la alemana, tienda a una inaceptable unificación de ambas disciplinas en un único "Derecho del Estado", superando la tradicional separación de las asignaturas en los planes de estudio.³¹

En efecto, la separación entre una y otra disciplina jurídica tiene su justificación. En rigor, como ya lo ha señalado con acierto la doctrina,³² lo propio y peculiar del Derecho administrativo frente al Derecho constitucional como partes ambas del Derecho público, viene dado por: (i) el concepto; y (ii) la esencia.

24. STIRN, B., *Ob. cit.*, nota 6, p. 3.

25. XIFRA HERAS, J., *Ob. cit.*, nota 8, p. 101.

26. STIRN, B., *Ob. cit.*, nota 6, p. 3.

27. GALLEGO ANABITARTE, A. *cit. por* MEILÁN GIL, J. L., "El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en España", en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, p. 159.

28. REAL, A. R., *cit. por* DELPIAZZO, C. E., *Ob. cit.*, nota 14, p. 45.

29. ARIÑO ORTIZ, G., *Principios de Derecho Público Económico*, Ed. Comares, Granada, 1999, p. XXXIII.

30. PAREJO ALFONSO, L. y otros - "Manual de Derecho Administrativo", Ariel, Barcelona, 1996, 4ª edición, tomo I, p. 33.

31. En este sentido se pronuncia ZANOBINI, G. quien sostiene que cada una debe conservar en todos los casos sus propios caracteres y su función particular en el Ordenamiento jurídico. *Curso de Derecho Administrativo. Parte General, T. I*, Ed. Arayú, Buenos Aires, 1954, p. 46.

32. DELPIAZZO, C. E., *Ob. cit.*, nota 14, p. 109.

Por un lado, la diferencia específica que permite alcanzar su *concepto* radica en su objeto. Del Derecho constitucional derivan las normas que regulan la estructura del Estado, determinan sus funciones y definen sus potestades y límites, constituyendo la base de todo el Derecho público positivo. Por su parte, el Derecho administrativo regula la organización de la Administración Pública, tanto en lo que refiere a su estructura (aspecto estático) como a su funcionamiento (aspecto dinámico), y la actividad de ésta, tanto la concretada en actos jurídicos (aspecto teórico) como en operaciones materiales (aspecto práctico), que se realiza a través del ejercicio de la función administrativa.

Y por el otro, en su *esencia*, el Derecho administrativo se nos presenta como un intento permanente de hacer compatible las potestades de la Administración Pública con las garantías del administrado, en función del fin trascendente de la obtención del bien común. Por eso, el Derecho administrativo es por excelencia la parte del Derecho que más agudamente plantea la tensión permanente entre autoridad y libertad, propugnando un equilibrio razonable y prudente entre la autoridad y la libertad.

d. Jerarquía

En tercer lugar, otro sector de la doctrina afirma que entre ambas disciplinas existe una relación de jerarquía, en el sentido que las instituciones administrativas se subordinan a los principios y normas constitucionales. En este caso se sostiene la dependencia constitucional del Derecho administrativo, cuando se señala que el Derecho administrativo y la Administración Pública son determinados, en lo esencial, por la Constitución de su tiempo: este es un hecho generalmente admitido para la época actual, de acuerdo con la fórmula anteriormente citada, del antiguo Presidente del Tribunal Administrativo Federal alemán F. WERNER, al calificar al Derecho administrativo como "Derecho constitucional concretizado".³³

Por otro lado, las opciones que se manifiestan en la Constitución referentes al Estado, a sus fines y competencias, así como las atinentes

a sus relaciones con los ciudadanos, deben obligatoriamente traducirse en la Administración Pública, si se desea que se vuelvan una realidad. A este efecto, la Administración Pública aparece como la "Constitución en acción";³⁴ o en fin, que la Constitución otorga al Derecho administrativo su "código genético".³⁵ Más allá de lo destacado, las relaciones entre ambas disciplinas jurídicas pone de manifiesto hasta qué punto es correcto afirmar también que el Derecho constitucional es "Derecho administrativo concretizado".³⁶

Lo antes expuesto no significa, según MAURER,³⁷ que la Administración Pública sea sólo un mero componente de la Constitución, ni siquiera que el Derecho administrativo pueda ser derivado sin más de la Constitución. La Administración Pública también está condicionada –como la Constitución misma– por el contexto político, social, económico, tecnológico, ético y cultural de su tiempo. Además, existen tareas y estructuras que son inherentes a toda Administración Pública y, por tanto, existen independientemente del momento histórico y del contexto jurídico-constitucional. Así las cosas concluye MAURER que el Derecho administrativo y la Administración Pública se insertan dentro de un sistema que asegura la coordinación entre la Constitución que fija las orientaciones, y el entorno que impone su marca. Y este último repercute, a su vez, sobre la Constitución.

Finalmente, sostiene MAURER³⁸ que es lógico que el sentido de los cambios e innovaciones en materia constitucional van a producir su efecto sobre la Administración Pública y el Derecho administrativo. No obstante, esto no se da inmediatamente sino con rezago en el tiempo puesto que esos cambios deben ser realizados, y luego, las consecuencias para el Derecho administrativo deben ser sacadas y traspasadas en los hechos. La alineación del Derecho administrativo con el Derecho

33. WERNER, F., cit. por GALLEGU ANABITARTE, A., "Constitución y política", apéndice A LOEWENSTEIN, K., *Teoría de la Constitución*, Barcelona, 1983, pp. 545-546.

34. VON STEIN, L. cit. por MAURER, H., *Derecho Administrativo. Parte General*, Marcial Pons, Madrid, 2011, p. 59; y *Droit Administratif allemand*, Trad. par Fromont, Michael. LGDJ, 1994, p. 20.

35. WOLF, H.J., BACHOF, O. y STOBER, R., *Verwaltungsrecht*, Vol. I, 10a. ed., München, 1994, p. 139.

36. Möller, C., en Hoffman-Riem/Schmidt-Abmann/Vobkhle (Coords.), *Grunnlagen des Verwaltungsrechts*, T. I, München, 2006, p. 132.

37. MAURER, H., Ob. cit., nota 34, p. 59; y p. 20, respectivamente.

38. *Ibidem*, pp. 59-60; y pp. 20-21, respectivamente.

constitucional es, entonces, un proceso lento donde el legislador, la jurisprudencia y la doctrina participan en igual medida.

Por otro lado sostiene la doctrina³⁹ que la repetida sentencia de O. MAYER en el sentido que el Derecho constitucional pasa, Derecho administrativo permanece (*“Verfassungsrecht vergeht, Verwaltungsrecht besteht”*), escrita en el prólogo de la 3ª edición de su *Deutsches Verwaltungsrecht*, no debe desorientar acerca de la relación entre ambas disciplinas del Derecho. No es ajena, paradójicamente, a la realidad sociológica y política en la que se pronunció. Quizá, por eso, sea más exacta la afirmación de G. VEDEL que ha hablado de *“Discontinuité du droit constitutionnel et continuité du droit administratif”*, para mostrar la diferencia entre un Derecho que actúa por cambios, con frecuencia bruscos y espectaculares, y un Derecho que se desarrolla sin cortes tan profundos.

En la actualidad y, por supuesto, en Alemania no se duda de la necesaria relación entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo. La Ley Fundamental de Bonn que significó un giro espectacular en la tradición germana del Estado de Derecho, al situar en un primer plano los derechos fundamentales por imposición americana, provocó también una reconstrucción del Derecho administrativo, ligado al nuevo marco constitucional, hasta el punto de acuñarse en la doctrina científica una afirmación dialécticamente contrapuesta a la de O. MAYER, como un eslogan, por F. WERNER *“Verwaltungsrecht als Konkretisiertes Verfassungsrecht”* el Derecho administrativo como Derecho constitucional concretizado. Un trabajo clásico de G. VEDEL⁴⁰ de 1954, resumía en su título lo que hoy para un sector de la doctrina es pacíficamente admitido al hablar de *“Les bases constitutionnelles du droit administratif”*.

e. Complementariedad

Por último, otro sector sostiene que las relaciones que existen entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo no se resuelven sólo con la superioridad normativa de la Constitución o consecuente subordinación a ella

39. MEILÁN GIL, J. L., *Ob. cit.*, nota 27, pp. 159 y 160.

40. VEDEL, G., *“Les bases constitutionnelles du droit administrative”*, en *Etudes et Documents du Conseil d’Etat*, núm. 8 (1954)).

del Derecho administrativo, pues se manifiestan también en la existencia de “conexiones inevitables entre lo jurídico (deber ser) y lo real (lo político)”⁴¹

Ahora, la relación o vinculación –que es un hecho nuevo y contemporáneo– entre, por un lado, el Derecho constitucional y la Constitución –su producto ordenador–; y por el otro, el Derecho administrativo, ha contribuido a caracterizar a este último de una manera particularmente interesante, puesto que desde el punto de vista de su evolución es un evento resaltante de la última década del siglo XX y muy de actualidad en este siglo XXI, cuando la jurisprudencia del *Conseil Constitutionnel*, a partir de la Constitución, en especial de su Preámbulo y de los principios generales del Derecho, ha venido aplicando progresivamente el “bloque de la constitucionalidad” para regular a la Administración Pública,⁴² pues como nos recuerda MEILÁN GIL,⁴³ cuando en sus orígenes se lleva a cabo la verdadera sistematización del Derecho administrativo, sus instituciones se estudiaban sin contar con principios constitucionales.

En este orden de ideas, sostiene L. RODRIGUEZ⁴⁴ que las relaciones entre el Derecho constitucional y el Derecho administrativo de un país determinado son casi naturales: por un lado, ambas hacen parte del Derecho público y tienen por objeto el estudio de la Administración Pública; y por el otro, el Derecho constitucional es la fuente principal del Derecho administrativo, es decir, que éste es una consecuencia de aquél.

Por último, A. RODRIGUEZ⁴⁵ señala que el Derecho constitucional y el Derecho administrativo guardan una cercanía debido, principalmente, a su objeto. Mientras que este último se ocupa de los asuntos vinculados con

41. BRITO, M. R. *“Estudio de las relaciones entre el Derecho administrativo y el Derecho Constitucional en el Uruguay”*, en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, p. 34.

42. CHAPUS, R., *Droit administratif general*, 15me ed., T. I, Montchrestien, Paris, 2001, pp. 8-9.

43. MEILÁN GIL, J. L., *Ob. cit.*, nota 27, p. 159.

44. RODRIGUEZ, L., *Derecho Administrativo. General y Colombiano*. Ed. Themis. Bogotá, 2005, p. 31.

45. RODRIGUEZ, A., *“El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Venezuela”*, en *V Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo. El Marco Constitucional del Derecho Administrativo en Iberoamérica*, Quito, Ecuador, 2006, p. 215.

la Administración Pública, en tanto parte de la estructura del Estado y expresión funcional del ejercicio del Poder Público, es evidente su cercanía con todos los aspectos relativos a la organización estatal, que encuentra su fuente primaria de fundamentación y origen en la norma constitucional. Pero también desde el punto de vista funcional, que comprendería toda la gestión cotidiana del Estado en su ámbito interno, ello obligaría a reconocer un espacio de relación ineludible con la normativa básica del orden jurídico interno.

CONCLUSIÓN

Como conclusión a todo lo que llevamos dicho, reiteramos que los vínculos entre las dos disciplinas del Derecho público son muy estrechos y puede, por sí solo, inferirse del simple análisis de los textos constitucionales, que según el conocido enunciado que ha devenido clásico, contienen las "têtes de chapitre",⁴⁶ el "préface obligé",⁴⁷ de las instituciones o categorías jurídicas torales del Derecho administrativo. En efecto, BERTHÉLEMY⁴⁸ sostuvo que los puntos de contacto entre ambas disciplinas jurídicas son tan numerosos, que no es posible llevar a cabo entre ellos una separación completa, para luego afirmar: "En el Derecho constitucional se encuentran los encabezamientos de los capítulos del derecho administrativo; uno es el prefacio obligado del otro."

Sin embargo, también se ha destacado que esta relación es de relativa dependencia, pues el Derecho constitucional no determinaría "por completo" al Derecho administrativo, y es que entre ambos se da más bien una relación de complementariedad,⁴⁹ el uno complementa al otro.⁵⁰

En todo caso, ha de insistirse en que no existe una tajante separación en la materia tratada por los cultivadores del Derecho constitucional y del Derecho administrativo, sino la necesaria reconciliación y complementariedad entre ambas expresiones del Derecho Público (RODRÍGUEZ-ARANA).⁵¹ No es fácil y, en la opinión de MEILÁN GIL tampoco conveniente, establecer unas rígidas fronteras entre ambas disciplinas del Derecho público. La realidad de la producción científica lo corrobora. Lo que acerca y unifica el estudio científico desde ambas disciplinas jurídicas es el enfoque jurídico, la común dependencia de la Constitución de 1999, que por autodeclaración forma parte del Ordenamiento jurídico venezolano de conformidad con lo previsto en el artículo 7 *eiusdem*. Entonces, ¿cuál es, pues, la relación o vínculo que une y caracteriza al Derecho constitucional con el Derecho administrativo?

A tal fin, el camino a seguir habrá de ser el análisis detallado de los textos constitucionales antes de abordar las categorías básicas del Derecho administrativo. El Derecho administrativo hunde sus raíces en la Constitución, y desde el marco de la Constitución debe explicarse (RODRÍGUEZ-ARANA).⁵² Realizar en nuestro Ordenamiento jurídico el análisis que facilita esta vía, en cierto sentido nuevo, es tarea que nos ofrece con muy amplias posibilidades el denominado *Derecho administrativo constitucional*.

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

47. *Ibidem*, p. 2.

48. *Idem*.

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

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

51. *Ibidem*, p. 11.

52. RODRÍGUEZ-ARANA, J., *Ob. cit.*, nota 12, p. 271.