

TEMA A. BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

BASES CONSTITUCIONALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN COLOMBIA

JAIME VIDAL PERDOMO

Profesor, Colegio Mayor Nues-
tra Señora del Rosario, Bogotá.

1. Gracias señor profesor Manuel Rachadell, distinguido colega Allan Brewer-Carías, señores profesores de Venezuela, señores profesores de Colombia, señores asistentes. Estamos cumpliendo en el recorrido de este seminario, de estas jornadas, una etapa que nos aproxima hacia la mitad del desenvolvimiento de este importante certamen académico. Me corresponde a mí no solamente compartir el tema con el profesor Brewer-Carías, sino comenzar un poco el descenso después de la altura que tuvo el seminario en relación con los temas de derecho internacional, de derecho constitucional y de derecho tributario. Ir buscando un poco la pista de aterrizaje hacia el campo más concreto del derecho administrativo; sin embargo, el nombre de las bases de suyo determina una generalidad que yo voy a aprovechar en una primera parte para hacer referencia a una teoría general de bases del derecho administrativo; luego, en una segunda parte, tratar de llegar a señalar en las constituciones las bases del derecho administrativo, del derecho colombiano y del derecho venezolano; con relación a este último, con la disculpa delante de todos ustedes por los errores que pueda cometer en la designación de los fenómenos propios del derecho administrativo que yo encuentre en la Constitución.

2. En cuanto al primer punto, les decía que hay una teoría general muy interesante; tal vez es de los debates actuales en derecho administrativo del mayor interés: si existe una noción de derecho administrativo extraída directamente de la Constitución, si las constituciones pueden ser apreciadas en términos de

que allí está lo esencial de un derecho administrativo. Esto nos recuerda una vieja polémica, tal vez la polémica del derecho administrativo más importante de este siglo: la polémica alrededor de la teoría del servicio público y de la tesis contraria de la influencia de la noción del poder público o de autoridad, lo que llaman los franceses la noción de "pissance publique". Bello tema del cual han sido protagonistas los más importantes juristas del derecho público en el derecho francés y que, queramos o no, repercute en los derechos venezolano y colombiano, en cierta manera, porque por fortuna nuestra organización institucional no ha sido de obediencia ciento por ciento a esas grandes teorías. Sin embargo, por lo que el tema de bases constitucionales del derecho administrativo arranca de un famoso artículo del profesor Georges Vedel, profesor en París, actualmente miembro del Consejo Constitucional de Francia, vale la pena que para darle un núcleo científico o filosófico hagamos una pequeña mención de esta discusión y luego pasemos a examinar ya las bases en concreto en los dos derechos.

El artículo del profesor Vedel se publicó hacia el año de 1954, y se llama precisamente así: "Las bases constitucionales del derecho administrativo". En buena parte es un artículo crítico de la concepción de la teoría del servicio público que había dominado en Francia la doctrina a finales del siglo XIX y comienzos del siglo XX. Teoría del servicio público que ustedes lo saben estuvo expuesta con tanto vigor intelectual por León Duguit, por Gaston Jéze, por Bonard, que constituyeron lo que se llamó la "escuela del servicio público". Según ella todos los temarios del derecho administrativo se explicaban con referencia a la teoría del servicio público; la acción del Estado, de otro lado, estaba concentrada en la prestación de los servicios públicos, y la competencia del juez administrativo giraba finalmente alrededor de esa actividad de prestación de servicios públicos.

Recordemos nomás que Duguit decía que el Estado era la cooperación de servicios públicos, y que Jéze anunciaba que la teoría del servicio público era la piedra angular del derecho administrativo.

Frente a esa concepción que hacía de la noción del servicio público el núcleo fundamental, el elemento coordinador, el aglutinante de todas las partes del derecho administrativo, se desdibuja en un tiempo y luego retoma fuerzas una teoría que contemplaba los fenómenos del derecho administrativo más en términos de autoridad, de poder, de gestión pública en la acción del Estado, más que en términos de su vocación de servicio. Es la vieja polémica entre Duguit y Hauriou, y luego en parte trasladada a la nueva escuela dentro de la cual el profesor Vedel aparece como uno de los seguidores del pensamiento de Hauriou, así como el profesor de Laubadere, también de Burdeos, apareció como continuador del pensamiento de León Duguit. Bien, la crítica de Vedel,

para irnos ya hacia el núcleo de su pensamiento, consiste, principalmente, en que la noción de servicio público no define el campo del derecho administrativo: hay servicios públicos de legislación, por ejemplo, de justicia, que no pertenecen al dominio del derecho administrativo; y, en cambio, hay servicios públicos como los industriales y comerciales que a veces los llamamos en nuestros países "empresas públicas" que no están regidos por las normas de derecho público, que son las propias del servicio público. Eso generó lo que en Francia se ha llamado "la crisis" de la noción jurídica del servicio público, con base en un libro del profesor de Corail, libro resonante en cuanto que hizo todo su análisis de cuáles eran las razones que habían conducido a la famosa crisis de la noción de servicio público. Entre ellas, por la razón de que se fue perdiendo el sentido orgánico, el servicio público era una actividad de interés general, pero atendida directamente por el Estado, que tenía a su cabeza un engranaje administrativo, responsable de esa actividad pública; se fue yendo la noción hacia un terreno funcional de actividad importante para la vida de la comunidad, fuera cualquiera persona que la presentara o la atendiera; elemento de ampliación y a la vez de confusión que le permitió decir a Vedel, con cierta ironía que si así fueran las cosas, desde la panadería hasta la música podrían ser clasificadas como servicio público.

A mí me tocó cuando fui a estudiar a Francia asistir a todo ese espectáculo intelectual de debate a que dió lugar la crisis de la noción jurídica de servicio público, y en las distintas ediciones de mi libro de Derecho Administrativo he dado cuenta de ese fenómeno, muy interesante, que todavía creo tiene ciertas repercusiones en la orientación conceptual del derecho administrativo.

3. Decía igualmente Vedel que uno de los problemas de la teoría del servicio público es que no tenía bases constitucionales, porque se monta sobre la idea de una función, de una actividad, cuando en Francia la distinción de las atribuciones del Estado se hace en términos orgánicos, de las ramas que prestan los servicios, y que esto, naturalmente, dejaba el derecho administrativo sobre una base incierta, y colocaba en un terreno de mucha inestabilidad conceptual a la mención del servicio público. Por eso él queriendo, en ese afán de los hombres de ciencia, encontrar un criterio coordinador para explicar el conjunto de una disciplina, lo busca en la noción de "poder ejecutivo" cumpliendo su tarea de ejecución de la ley. Entonces, dice Vedel, que la base constitucional fundamental del derecho administrativo es la actividad del poder ejecutivo en cumplimiento de la ley y mediante esa gestión pública, que se diferencia de la gestión privada en que en esta última la actividad estatal puede estar regida por normas de derecho civil y normas de derecho comercial.

Así, como ustedes lo pueden apreciar, se trata de un intento de constituirle un fundamento sólido, de carácter científico, que arranque directamente

de la Constitución y que permita definir administración pública y qué es derecho administrativo: lo hace alrededor de la noción de poder ejecutivo y de ejecución de la ley. Rápidamente por razones de tiempo, debo mencionar apenas que esa concepción fue criticada por otro jurista francés muy importante, el profesor Eisenmann, en artículo también de mucho vigor de 1972, y que luego, en cierta manera, la polémica ha continuado, pero Vedel insiste en la necesidad de darle esas bases constitucionales al derecho administrativo, y en su 8ª edición de 1980 de su *Droit Administratif* se refiere a las críticas y a lo que él considera que todavía queda en pie de esa fundamentación suya del derecho administrativo.

4. Bien, esto en cuanto hace a esta primera parte, que podía ser más extensa, pero naturalmente, me hago cargo de las limitaciones del tiempo para desarrollar este tema y quiero pasar a una segunda parte, de un pequeño ensayo comparatista entre derecho venezolano y derecho colombiano; quizás si ustedes me acompañan en el recorrido, podamos ver los distintos capítulos del derecho administrativo y ver de ellos qué normas emanan directamente de la constitución. Después de esa teoría de Vedel, la más general sobre las bases del derecho administrativo extraídas de la constitución, podemos puntualizar tres grandes principios que a mi modo de ver dominan el derecho administrativo, y que son útiles para la comparación y reflexión comparatista entre el derecho venezolano y el derecho colombiano.

En primer lugar, la existencia de un régimen presidencial en los dos países; ésto determina una cierta cantidad de funciones administrativas, delimita ciertos capítulos, ciertos campos del derecho administrativo. Naturalmente que, en el caso venezolano, el régimen presidencial puede estar ligeramente atenuado en cuanto a la exigencia de la decisión de ciertos actos en el Consejo de Ministros, exigencia que en derecho colombiano no existe de esa manera, y que a mi modo de ver, y lo he planteado en mis libros podría dar carácter inconstitucional a ciertas funciones que la ley atribuye al Consejo de Ministros en Colombia, porque desafían de alguna manera la lógica rigurosa del régimen presidencial. Someter al Presidente de la República, a la decisión de unos ministros que son subordinados suyos, pero esto en Venezuela no se plantea, porque está consagrada directamente la función del Consejo de Ministros en la Constitución, mientras que en Colombia es una función de ley, no de constitución y el propio Consejo no está contemplado a nivel constitucional.

Los términos con los cuales se designa el régimen presidencial en las dos constituciones es bastante parecido; en Colombia se habla del Presidente como Jefe del Estado y suprema autoridad administrativa en el artículo 120; en Venezuela, en el artículo 181, se habla del Presidente como Jefe del Estado y del Ejecutivo Nacional. Las funciones del Consejo de Ministros pueden atenuar un

tanto, en derecho colombiano, el rigor de la unipersonalidad del poder en la cúspide presidencial que contrastan un poco con el esquema tradicional según nos hace recordar aquella famosa frase de Lincoln, cuando consultando a sus secretarios su opinión, se daban 6 votos en una determinada dirección: 6 votos no, el de él sí, luego gana el sí, dijo Lincoln. Es el rigor si se quiere excesivo del régimen presidencial, que como decía el profesor Planchart ayer en su conferencia, resulta un tanto disminuido por el acomodamiento de mecanismos de cierto parlamentarismo como es el del Consejo de Ministros.

Así presentaría yo, en este ensayo comparatista, aquel primer principio fundamental de bases para las particularidades del derecho administrativo alrededor de esta noción del sistema presidencial.

5. El segundo gran principio de bases constitucionales del derecho administrativo es el relacionado con la definición de un régimen federalista y de un régimen centralista o unitario. En Venezuela, el artículo 2º y el artículo 9º de la Constitución definen ese carácter federal, mientras que en Colombia la Constitución de 1886, que va a celebrar dentro de poco sus 100 años, precisamente en la Constitución que hace réplica a un antiguo régimen federal que existió, sobre todo en una forma más acusada, a partir de 1863; esto da para el derecho administrativo consecuencias muy importantes, naturalmente. Se crea una necesidad en el régimen federal de definir en la Constitución las competencias nacionales, enfrente de las competencias departamentales y municipales, en el lenguaje colombiano, porque todo aquello tiene que ser directamente tratado en la Constitución, o en muy buena parte; mientras que en un sistema centralista o unitario, la Constitución puede ser más escasa en normas y las leyes vienen a desarrollar esos principios, como por ejemplo, en relación con el sistema tributario, lo explicaba hace unos momentos el profesor Juan Rafael Bravo.

Esta es una diferencia en cuanto a bases del derecho administrativo que emana de la Constitución directamente, y que es fruto de la opción por un régimen federal o por un régimen centralista o unitario. Igualmente, se encuentra, lo digo de paso, la idea del Distrito Federal en el artículo 12 de la Constitución de Venezuela; en Colombia el artículo 199 se refiere a un régimen particular de Bogotá, pero sin que haya requerimiento de que la organización de la ciudad capital, en un régimen centralista como el colombiano, deba aparecer en la Constitución, mientras que, me parece a mí, en un régimen federal sí hay necesidad de definir directamente en la Constitución el carácter de esa ciudad sede de los poderes nacionales.

En síntesis, porque naturalmente todo esto supondría unos desarrollos mayores, yo me permitiría dejarles esta inquietud expresada en lo siguiente: lo que puede uno llamar "derecho local", o sea el conjunto de normas dispuestas

por las autoridades seccionales y locales, en un régimen centralista o unitario como el colombiano, es eminentemente un campo del derecho administrativo, porque esas autoridades no pueden producir normas sino de naturaleza administrativa. En cambio, en un sistema de carácter federal, ese derecho local no solamente es más amplio en cuanto a la cantidad de normas, sino que la sustancia de esa normatividad envuelve normas de carácter legislativo, o sea sobre temas distintos de las materias puramente administrativas. Ese es un gran contraste que le da una dimensión al derecho administrativo diferente, según el partido que se tome sobre la organización federal o sobre la organización centralista.

6. En tercer lugar el otro gran principio orientador de bases particulares del derecho administrativo es el ejercicio de la potestad reglamentaria, consagrado en la Constitución colombiana, en el artículo 120.3, y en la Constitución venezolana en el artículo 190, numeral 10, consecuencia (y en esto encontraríamos la formulación de Vedel) de ese principio más general de la ejecución de las leyes, que está en la Constitución colombiana en el artículo 120.2, y en la Constitución venezolana en el 190, número 1.

Aquí, pues, debe hacerse la consideración anterior del ejercicio de ese poder reglamentario, que en el caso de Venezuela, si no me equivoco, está condicionado a hacerse en Consejo de Ministros, mientras que en Colombia los decretos de carácter reglamentario los firman directamente el Presidente y el ministro correspondiente, sin necesidad de deliberación siquiera en el seno del Consejo de Ministros.

Igualmente, como principio general dentro de este tercero de ejecución de las leyes y de potestad reglamentaria, debe tenerse en cuenta esa extensión sustancial normativa de la potestad reglamentaria, en razón de la existencia de leyes que expanden ese poder reglamentario, en una terminología que no sé cuál será expresamente en Venezuela, de leyes cuadros, de leyes orgánicas, para hablar en mi país de las leyes que significan, de suyo, una ampliación de la capacidad normativa del Presidente de la República. Fenómeno que tuvo su punto más acusado en la Constitución francesa de 1958, que ustedes recuerdan, se planteó en términos de producir una "revolución jurídica", para que el principio fuera la disposición normativa por el legislador; revolución jurídica que, como en el nombre de una obra literaria famosa relacionada con la guerra, tampoco tuvo lugar, según las conclusiones de un coloquio en el año de 1978, y que examinó en Francia ese resultado de 20 años, llegando a la conclusión de que no se había producido tal revolución y que, en cierta forma, en la práctica, los términos de relación ley-reglamento se conservaban como habían funcionado anteriormente.

Estos, considero yo, podrían ser tres presupuestos particulares de bases del derecho administrativo tomadas de la Constitución. Ahora podemos hacer un recorrido sobre ciertos capítulos, sobre las partes fundamentales del derecho administrativo a ver de ellos qué encontramos directamente en la Constitución, como para decir que en determinado capítulo hay una base constitucional expresada de determinada manera, con cierto alcance que acá le damos.

7. El derecho administrativo, como ustedes todos lo saben, es el derecho de la organización del Estado, particularmente en su rama ejecutiva o administrativa, y de su actividad; claro que los términos pueden ser un poco más amplios por la diversidad de actividades que pueden asignarse a cargo del Estado, y aun de la Administración. Por eso en ese primer capítulo en el cual hacemos una reflexión de qué hay en la Constitución directamente sobre organización administrativa, es lógico que encontremos distintas normas que se refieran a esos principios de organización. En primer término, la designación de las autoridades administrativas; para estar en nuestro campo, no designemos al Presidente y a los ministros como autoridades políticas, sino sigámoslos mencionando en términos de autoridades administrativas por las funciones que desempeñan. El Consejo de Ministros que ya mencioné, su consagración constitucional en Venezuela y la importancia de las funciones que tiene, que condiciona, si no me equivoco, el ejercicio de la potestad reglamentaria, según lo dije. También las bases de la organización descentralizada por servicios, lo que en algún lenguaje se llama "institutos autónomos", por ejemplo, en el artículo 230 de la Constitución de Venezuela.

En Colombia quizá haya más normas dedicadas a esta organización administrativa; al final, en una pequeña síntesis, trataré de dar la explicación, pero si alguno quiere alguna guía sobre esto, estaría, por ejemplo, el artículo 76, numeral 9, que da una cierta noción de estructura administrativa, cuáles son los órganos principales de la organización administrativa. También la administración descentralizada en Colombia está consagrada en términos de descentralización por servicios, consagrada de manera muy enfática, inclusive mencionando los distintos tipos de los institutos autónomos, para emplear el vocabulario del artículo 230 de la Constitución venezolana. La Constitución colombiana habla directamente de establecimientos públicos, de empresas industriales y comerciales del Estado, y de sociedades de economía mixta, como especies de ese fenómeno general de empresas públicas, o entidades descentralizadas, o institutos autónomos, nombres todos genéricos que quieren apuntar hacia ese fenómeno general.

Igualmente, en la Constitución colombiana en relación con esos principios de organización administrativa encontramos normas de delegación de funciones presidenciales, en los artículos 135 y 181, que le permiten al Presidente produ-

cir un fenómeno como de cascada que haga descender atribuciones suyas hacia los colaboradores; luego, ya es fenómeno de ley, que descienda de los ministerios hacia otros funcionarios. Además, hay una facultad interesante en Colombia del Presidente en esta materia de organización administrativa: es la distribución de negocios administrativos; o sea, que la ley crea las funciones de los distintos organismos, pero le está atribuido directamente al Presidente la posibilidad de que coloque en una de esas casillas una función, la pase a otro lugar en razón de la afinidad de los negocios, cosa que pueda dar bastante flexibilidad para ir redistribuyendo los servicios entre los distintos despachos sin necesidad de que haya una ley que reordene los ministerios. No es muy utilizada entre nosotros, episódicamente se hacen pequeños ajustes de ese funcionamiento ministerial a través del ejercicio de esta facultad del artículo 132. Viene también el 120.21, una facultad de crear cargos y designar funciones concretas que es fruto de una reforma constitucional de 1968, que se preocupó bastante de esos temas constitucionales y administrativos.

8. Hagamos sobre el capítulo de la actividad administrativa algunas pocas notas. Este es un capítulo muy amplio del derecho administrativo, ustedes lo saben bien; allí se ponen muchas cosas; en primer término, lo relacionado con el orden público, fuente de la noción de poder de policía. En el artículo 43 de la Constitución de Venezuela se menciona el orden público como limitativo de derechos, si sería esa la única fuente de ese poder de policía administrativo o existen otras disposiciones de carácter constitucional. En Colombia los textos son más directos en relación con este poder de policía. El artículo 120 de la Constitución, numeral 7, habla, como responsabilidad del Presidente, de conservar el orden público y restablecerlo cuando fuere turbado; la jurisprudencia ha hecho nacer de allí ese poder policivo del Presidente con carácter administrativo. En relación con la actividad de servicio público hay coincidencia en las dos Constituciones, parcial en cuanto a ese elemento de continuidad de los servicios públicos, que es un elemento que perdura en esa concepción del servicio público tan maltratada por cierta doctrina, como es en el caso colombiano en el artículo 18 de la Constitución, la prohibición de la huelga, y en Venezuela en el artículo 92 la posibilidad de que la ley limite el ejercicio del derecho de huelga en los servicios públicos. En el artículo 104 de la Constitución venezolana se encuentra una referencia a los servicios al público, al servicio del público, por ejemplo de carreteras, ferrocarriles, etc., y en el 136-17 una referencia a que los servicios de salud pública pueden ser nacionalizados, o sea, cambiar de nivel político administrativo. En derecho colombiano hay otras referencias a servicios públicos en la idea de una mayor capacidad de intervención del Estado; es decir, allí con cierto sentido más jurídico, en el artículo 39, que le permite al Estado inspeccionar, reglamentar tarifas de servicios públicos.

En la idea de que servicio público traduce una mayor capacidad de intervención del Estado, que en Colombia, se desdibuja ese significado especial por la consideración de que existe un texto de intervención del Estado en la economía y en las actividades privadas, mucho más amplio, que no condiciona esa intervención, a que sean calificadas esas actividades de servicios públicos.

En tercer lugar, hay una función de inspección que destaco por algunas consecuencias que luego atribuyo en el balance general comparativo, que en el derecho venezolano se manifiesta en el artículo 65 en la inspección de cultos religiosos, de acuerdo con la ley. En derecho colombiano esa función digamos de inspección, manifestación de una actividad administrativa, está en otras normas, inclusive dando lugar a la teoría de decretos autónomos, ejercicio de funciones presidenciales propias no subordinadas a la ley; en materia educativa, en el artículo 120.12 de la Constitución colombiana hay esa consagración de ese poder normativo autónomo, en relación con instituciones de utilidad pública en el 120.19, en el 120.15 una facultad de inspección sobre establecimientos de crédito y sociedad comerciales, y lo que ayer nos mencionaba el profesor Aldana Duque, el artículo 120, numeral 14, de la Constitución, relacionado con funciones de intervención presidenciales en el banco de emisión y en las entidades de ahorro, texto que, digo de paso, se erigió en mi país, por un error de la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia, en una especie de abceso jurídico, que fue creciendo, y por el empleo de una palabra y contra su concordancia con otros textos constitucionales, la jurisprudencia derivó un pretendido poder legislativo del Gobierno, en esos casos. Allí hubo un interesante enfrentamiento en la tesis de la Corte Suprema de Justicia y del Consejo de Estado; por fortuna, creo yo, se ha impuesto la tesis del Consejo de Estado, que ha analizado esos poderes en términos de funciones administrativas y no legislativas. Aquel fenómeno de "bola de nieve" que se dio con la interpretación de la Corte Suprema de Justicia, estaba a punto de crear un gran desequilibrio de poderes en la medida en que se interpretaba que todo lo atinente al "ahorro" era facultad exclusiva del Ejecutivo, en la cual no podía intervenir la ley. Y ustedes saben la amplitud del concepto de ahorro en lo económico; así se podía crear ese fenómeno de desequilibrio de poderes o alrededor de la interpretación de lo que es ahorro, que limitaría, en muy buena parte, la vida económica, determinada por normas gubernamentales sin intervención del Congreso, desafiando todos los principios de separación de poderes y de reserva legislativa en ciertos campos.

En otro capítulo, el de libertades y derechos, el Ejecutivo se mueve dentro de ese papel de ejecución de la ley, de potestad reglamentaria, o sea, opera allí ese criterio de base que señala Vedel; sin embargo, en la Constitución colombiana hay dos normas que se han interpretado como concediéndole al gobierno un poder de reglamentación autónoma de ciertos derechos. En el artículo

46 de la Constitución colombiana está la posibilidad, según lo ha interpretado la jurisprudencia, de que el Ejecutivo reglamente el derecho de reunión; así está hoy en día en Colombia, reglamentado por normas del Ejecutivo, no de ejecución de ninguna ley sino normas propias, a través de los llamados reglamentos autónomos; luego, en el artículo 39, se ha encontrado también una fuente de ese tipo de actos reglamentarios en relación con la inspección de profesiones y oficios. En derecho colombiano y no en derecho venezolano, habría una función administrativa en este tema en relación con libertades y derechos.

9. El capítulo sobre función pública, devuelve actividades gubernamentales, dentro del cumplimiento de las leyes, dentro de la ejecución de las leyes, dentro de los límites que son propios de la acción administrativa. Allí estaría la mención que hacen las dos constituciones hacia las facultades presidenciales de nombramiento de ciertos funcionarios. No cito las normas porque son suficientemente conocidas en los dos derechos; ellas serían, digamos, la contribución constitucional base de este capítulo del derecho administrativo sobre función pública. No hago referencia a otras normas de carrera administrativa, de inhabilidades, de inelegibilidades, puesto que operan dentro de la técnica anterior de que deben estar dispuestas por la ley, y el Ejecutivo solamente actúa en ejercicio de la potestad reglamentaria.

10. Pasamos rápidamente al tema de los contratos y encontramos allí también similitudes en los dos derechos. La consagración constitucional en los dos de la representación contractual del Estado, que trae el derecho venezolano en el artículo 190, numeral 15, referido a los contratos de interés nacional; en Colombia de manera más general en el artículo 76, numeral 11, y en el artículo 120, numeral 13. Esta constitucionalización digamos así, de esta representación contractual, por lo menos en Colombia crea ciertos problemas, en cuanto a la posibilidad de celebración de contratos por otros organismos que no dependen de la administración, contratos del Congreso, de la República, contratos de la Contraloría General, contratos de Procuraduría; tal vez este rigor constitucional en este aspecto crea luego esas otras inquietudes.

En la Constitución venezolana encuentra una norma sobre contratos, negociación de empréstitos atribuidas al Presidente en el artículo 190.13, en relación con los contratos de interés nacional en el artículo 126, y en algunas normas sobre las concesiones, fruto, pienso yo, de la evolución venezolana en el campo de los recursos naturales.

11. Rápidamente, como lo impone el rigor del reloj, en relación con los bienes, otro capítulo del derecho administrativo, quizás nos encontramos en que fuera de las normas de contratación no existen en la Constitución otras disposiciones; fuera de la distribución de bienes entre los distintos niveles: na-

cional, estatal y municipal, con una norma curiosa en Colombia: la protección de los bienes de los Departamentos y de los Municipios, en el artículo 183 de la Constitución, en términos de propiedad privada; invoca esa disposición la garantía constitucional de la propiedad privada de los particulares para extenderse a bienes de los Departamentos y de los Municipios, lo cual tiene una explicación histórica que no creo del caso mencionar en el momento.

Para terminar, las apreciaciones sobre dos puntos finales, comenzando por la responsabilidad. La Constitución venezolana define la responsabilidad dentro de los elementos fundamentales del Estado, exige que sea responsable (artículo 3°). Habla también, en el artículo 121, de la responsabilidad por abuso del poder y violación de la Ley, que ya nos va insinuando el contencioso-administrativo de anulación, de plena jurisdicción, por lo menos en relación con el lenguaje en la materia del derecho colombiano; en el artículo 46 también aparecen aquellas menciones de nulidad y responsabilidad. La responsabilidad especial de los ministros en el artículo 196 de la Constitución. En Colombia una norma genérica que puede ser, por lo menos, en principio, equivalente, se encuentra en el artículo 20 de la Constitución, que habla de la responsabilidad general de las autoridades; también existe el artículo 16 que ha sido, en la jurisprudencia del Consejo de Estado, utilizado como fuente directa de la responsabilidad del Estado por falla en los servicios públicos.

Sobre esta interpretación del Consejo de Estado me he permitido decir que allí quizás exista un error, puesto que la Constitución en Colombia normalmente no consagra derechos subjetivos sino hace declaraciones de carácter político y hay necesidad de que venga la ley para que, al desarrollar esos principios de esa declaración, erija realmente determinadas hipótesis en derechos subjetivos. Así que, como lo dice algún Consejero, tal vez es una fuente apenas mediata pero no inmediata de la responsabilidad en Colombia este artículo 16 que ordena que el Estado debe proteger la vida, honra y bienes de las personas.

12. El último capítulo, el de los principios de la justicia administrativa: en el artículo 220 de la Constitución venezolana está lo relacionado con la nulidad de los actos que hayan sido realizados por razón del empleo de la fuerza, directa o indirectamente; en el artículo 215 las atribuciones de la Corte Suprema de Justicia, en el numeral 6, sobre nulidad de reglamentos, numeral 7, sobre nulidad de actos administrativos que creo son las bases del contencioso-administrativo. En Colombia, por la existencia de una jurisdicción especial contencioso-administrativa, que encabeza el Consejo de Estado según el modelo francés que se ha adoptado allí, las normas constitucionales son un poco más abundantes en esta materia, por lo menos aquéllas que como el artículo 137 y el 141 se refieren a la organización del Consejo de Estado. Inclusive; en el artículo 193 que está allí, perdido, mal ubicado en relación con el tema

que trata, se habla de la suspensión de los actos administrativos, y luego del valor de las ordenanzas de las Asambleas Departamentales y de los acuerdos de los Concejos Municipales, que existen mientras no sean suspendidos o anulados por la jurisdicción de lo contencioso-administrativo.

13. Hemos hecho, a vuelo de pájaro, este recorrido sobre distintos capítulos del derecho administrativo para tratar de encontrar a cuáles normas de carácter constitucional les podemos atribuir el carácter de servir de bases concretas del derecho administrativo en derecho venezolano y en derecho colombiano. La comparación entre los dos, de manera tentativa, preliminar, son el fruto de estas Jornadas, que precisamente deben permitirnos este acercamiento y algunas conclusiones.

De mi parte serían las siguientes: en primer término, creo que hay una gran similitud en las bases concretas del derecho administrativo entre la Constitución colombiana y la Constitución venezolana, en buena parte con un mismo fenómeno de extensión. Sin embargo, hay algunas diferencias entre ese principio de similitud, por los mayores poderes autónomos en el derecho administrativo colombiano por parte del Presidente de la República como consecuencia de esas funciones de inspección que señalé. En cambio, el derecho venezolano es más abundante en normas constitucionales sobre la organización territorial, consecuencia lógica de que ha optado por el sistema federal. En tercer lugar, la mayor abundancia de normas en el derecho colombiano en relación con la organización administrativa nacional tiene una explicación histórica muy fácil; estas normas, en buena parte, han sido introducidas por una reforma constitucional de 1968, que tuvo como uno de sus centros de preocupación el llevar a la Constitución una serie de principios sobre organización administrativa central y descentralizada por servicios que antes no estaban suficientemente claros en el ambiente jurídico colombiano o creaban polémicas que la reforma consideró del caso eliminar.

Como último punto, la conclusión general: efectivamente hay muchas más bases para el derecho administrativo en las constituciones, que para cualquier otro derecho. Comparemos con el derecho civil, mencionemos simplemente el derecho internacional, y el derecho penal, a pesar de que todos ellos emanan de normas muy concretas de la Constitución; sin embargo, es más abundante la normatividad constitucional en relación con campos que son del dominio del derecho administrativo. Al fin de cuentas —como decíamos al comienzo de la disertación— el derecho administrativo es el derecho de la organización de una rama del poder público y de su actividad y éstos, los cánones jurídicos, exigen que esté dispuesto, por lo menos en muy buena parte, desde la propia Constitución.

Muchas gracias.