Publicado en
Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales N.º 176,
julio-diciembre, Caracas, 2024, pp. 1365-1373

LA DEMOCRACIA, EL DERECHO DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, EN EL PENSAMIENTO DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS.

Por CECILIA SOSA GÓMEZ*

SUMARIO

I. Punto Previo. II. Los condicionamientos económicos/sociales de la Administración Pública. III. El sometimiento de la Administración Pública a la legalidad. IV. La Justicia Administrativa. Conclusión.

I. PUNTO PREVIO

Estas notas referidas a temas de derecho administrativo evidencian la evolución y perfeccionamiento de criterios que, a través de los años, caracterizan el trabajo académico permanente del profesor Allan Brewer-Carías.

He tomado de su inmensa producción escrita un trabajo que él elaboró para el Congreso Iberoamericano sobre Sociedad, Democracia y Administración, celebrado en 1983 titulado **"Democracia, Sociedad y Administración Pública. Algunas reflexiones sobre el caso venezolano"** y he procedido a contrastarlo con uno reciente también de su autoría, titulado **"La Configuración del Contencioso Administrativo como un Sistema de Justicia en el Derecho Comparado Latinoamericano"**, publicado en la Revista de Derecho Público Nº 159/60 de

---

* Abogado graduado en la UCV. Doctor en Derecho Universidad Paris 1, La Sorbona. Investigador adscrito al Instituto de Derecho Público, UCV. Director del Centro de Investigaciones Jurídicas, UCAB. Profesor visitante Cátedra Andrés Bello, Oxford, Inglaterra. Profesor de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de pre y post grado de la UCV, UCAB y UAM.Juez de la República desde 1985 hasta 1999, Magistrado Presidente de la Corte Suprema de Justicia. Presidente de la Organización de Cortes Supremas de las Américas. Miembro de la Comisión Andina de Juristas. Director Ejecutivo de la Organización Venezuela Progresa en Libertad (*veporlibertad*) desde 1999. Directora Académica del Bloque Constitucional de Venezuela. Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales (2017).

2019 con la finalidad de mostrar cuál es a mi juicio, el núcleo central de su obra en el campo del Derecho Administrativo: el acceso a la justicia administrativa como derecho de toda persona, sea que ella accione ante la Administración o ante la Jurisdicción Contenciosa Administrativa.

II. LOS CONDICIONAMIENTOS ECONÓMICOS/SOCIALES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

Dice Brewer-Carías en 1983 que la Administración Pública es el instrumento por excelencia de la acción política del Estado, pues los organismos que la integran tienen a su cargo la ejecución de los fines de la sociedad en un sistema democrático.

Desde esa época Brewer ya marcaba la pauta en identificar globalmente como fin del Estado el desarrollo social, económico y político; insistía en que además del desarrollo económico éste debe abarcar una equitativa redistribución del ingreso y de la riqueza para lograr el bienestar a través de la elevación del nivel de vida de la población, la protección del ambiente, la utilización plena de los recursos humanos, con la mejor utilización de los recursos naturales en beneficio colectivo, y en especial con la sustentación de un orden democrático como medio de asegurar los derechos y la dignidad de los ciudadanos.

En 1976 el sector público representaba el 42,1 por 100 del producto Territorial Bruto de nuestro país, ello luego de la nacionalización de la industria petrolera; razón por la cual el Consejo de Economía Nacional desde 1972 revelaba que el Estado venezolano tenía una elevadísima capacidad financiera, incluso respecto a países industrializados; y con una dimensión que representaba un condicionante importantísimo en la Administración Pública.

Advierte sin embargo Brewer, que frente a la crisis económica que afectaba a todos los países latinoamericanos, incluyendo a Venezuela, las causas de la situación precaria en lo económico y social las identificaba así: la deuda externa tanto pública como privada llegó a niveles sin precedentes y de los más altos de América Latina; la tasa de desempleo aumentó considerablemente; el país comenzó a sentir los efectos de la inflación y los precios del petróleo no permitirían sin el esfuerzo al que estábamos acostumbrados, resolver aspectos de la crisis. Se hacía indispensable cambiar el patrón del gasto público, no solo reducir el gasto cortando los créditos presupuestarios a los entes públicos, sino modificar a una administración formada durante décadas para el gasto y hasta el despilfarro, sin gerencia del Estado con criterios de escasez.

Resulta apasionante a la luz de la situación actual revisar los criterios políticos vertidos por el profesor Brewer en esta ponencia, referidos al liberalismo y al marxismo, lo que lo lleva a afirmar que el Estado venezolano no estaba controlado por una clase económica dominante, que lo utilice como dócil instrumento de explotación; resulta que hoy treinta y siete años mas tarde tendríamos que aceptar

que ello ha ocurrido, y el control está asociado a la corrupción, al lavado de dinero y al narcotráfico.

Expresamente nos refiere, de aquella época, que en el caso venezolano:

"La Administración Pública del Estado tiende así a convertirse en el instrumento de todas las clases, y si bien es cierto que algunos grupos económicos han tenido un relativo dominio respecto de las acciones y políticas de Estado, no es menos cierto que éste representa una autonomía específica que tiende a acentuarse, para ponerlo al servicio de los intereses generales y la justicia social."

Afirma Brewer en ese trabajo que el Estado venezolano "…se nos ha venido configurando, como un Estado democrático y social de derecho", cuya administración pública debe conformar la realidad económica, social y política, con un papel activo y comprometido en esa conformación. "Si la idea democrática debe ser consustancial al estado social de derecho y por ello hablamos de Estado democrático y social de Derecho, ello es en el sentido de que sólo debe perfeccionarse la democracia política, para que deje de ser un mero ejercicio quinquenal de elección de los gobernantes y se convierta en el medio de participación y organización de la sociedad, sino de que debe también lograrse la plena realización de la democracia económica y de la democracia social."

Por tanto, el profesor Brewer bajo la idea de democracia, considera que se debe conformar un sistema político, para hacerlo participativo, organizando al pueblo de manera que el hombre en sociedad supere la categoría de masa, es decir, debe democratizar la democracia política y deberá igualmente hacer efectiva una democracia económica, e instaurar una democracia social.

Este es el nuevo papel del Estado para Venezuela propuesto por Brewer en 1983: un Estado democrático y social de Derecho y por supuesto de su Administración Pública; en esta búsqueda y perfeccionamiento de la democracia política, económica y social, proponía ejecutar una serie de tareas que dieran origen a muchas facetas de su actuar.

III. EL SOMETIMIENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA A LA LEGALIDAD

El papel de la Administración Pública como instrumento de acción política del Estado y eje del proceso de desarrollo, es la propuesta de Brewer-Carías en el año 1989; sin embargo, advierte: "…nuestra Administración Pública se ha convertido en el mayor obstáculo al desarrollo." Y agrega: "…lo lamentable es que ello se ha agravado y este convencimiento aún no lo tienen quienes se han movido en el terreno político." Decía aquél entonces: "…necesitamos una Administración Pública efectiva, eficiente y eficaz…" principios que fueron luego incorporados en la Constitución de 1999 y siguen incumplidos ahora por el régimen opresor que aún de hecho pervive en el país.

A mi juicio, en esencia las tareas de la Administración Pública planteadas por Brewer Carías tienen un piso común, como es la Administración Organizadora la cual se expresa en la incorporación en su desempeño, de la responsabilidad del Estado en promover y establecer los canales de participación del pueblo en los procesos políticos y administrativos, tanto locales, como regionales y nacionales. El pueblo como vecino, como usuario, como consumidor, como trabajador, como artesano, como empresario, como profesional, no sólo debe ser oído y scuchado para conjugar los diversos intereses, sino que debe participar en el proceso de formación y toma de decisiones.

Entiende Brewer que además de calificarla como Administración Organizadora, desde el punto de vista político/social, también es una Administración de Libertades, no como un límite a la acción estatal y una protección frente a las intervenciones del Estado; se refiere al contenido material las libertades económicas y sociales, además de las políticas e individuales, conformándose así la vía para la realización de las libertades y no el órgano o ente que se opone a las libertades. Por tanto, la misión de la Administración es hacer posible y efectivas las libertades públicas.

nsiste el autor en que la misión de la Administración, por sobre todo es, "…que la consagración de derechos y libertades no convierta al pueblo en un mero sujeto de asistencia estatal…"; agregando que, para garantizar esta efectiva administración de libertades y la propia participación, la acción de la Administración tiene que ser cada vez más transparente; sólo así la sociedad podrá controlar el rumbo de su acción.

IV. LA JUSTICIA ADMINISTRATIVA

La evolución del Derecho Administrativo en América Latina tiene su génesis en el principio de legalidad de la Administración, es decir el sometimiento de sus acciones y decisiones a la ley; sin embargo, ésta proceso se consolida al establecerse un sistema de control jurisdiccional de legalidad y constitucionalidad de los actos administrativos y demás actuaciones de la Administración.

El vínculo del trabajo comentado **"Democracia, Sociedad y Administración Pública. Algunas reflexiones sobre el caso venezolano."** y su reciente ensayo (2019) titulado "**La Configuración del Contencioso Administrativo como un Sistema de Justicia en el Derecho Comparado Latinoamericano"** está referido a la progresiva ampliación del concepto de Administración Pública y de la actuación pública, a los efectos de lograr la garantía judicial efectiva de los derechos constitucionales, no sólo desde el punto de vista procesal.

Ciertamente, Brewer insiste en este trabajo sobre justicia administrativa, en el progresivo sometimiento de la Administración Pública a la jurisdicción contenciosa administrativa, y ello a su juicio se debe, en parte, a los altibajos políticos inimaginables ocurridos en países de la región, dadas las recurrentes rupturas de la

estabilidad constitucional, lo que ha impulsado, a su juicio, el establecimiento de mecanismos judiciales de control de la actividad misma.

En el caso de Venezuela, se estableció ese control mediante la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa (2010), la cual pretende garantizar la conformidad con el derecho de los actos estatales, a través de la tutela judicial efectiva frente a la Administración y la progresiva ampliación del concepto de Administración Pública y de la actuación administrativa como objeto de control, con la flexibilización de la legitimidad activa para intentar los recursos y el agotamiento de la vía administrativa.

l vínculo entonces del cumplimiento de los procedimientos administrativos ante la Administración en ejecución de las leyes administrativas y los procedimientos judiciales para su control configuran un todo de la justicia administrativa.

Señala el profesor Brewer en ese estudio, que en el caso venezolano:

"La Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa… ha establecido un elenco de recursos y acciones que se han puesto a disposición de los particulares y de toda persona interesada, que les permite acceder a la justicia administrativa, lo que implica además del recurso de nulidad contra los actos administrativos de efectos generales o de efectos particulares, o contra los actos administrativos generales o individuales, con o sin pretensión patrimonial o de amparo constitucional, está el recurso por abstención o negativa de los funcionarios públicos a actuar conforme a las obligaciones legales que tienen; el recurso de interpretación; el conjunto de demandas contra los entes públicos de orden patrimonial o no patrimonial, incluyendo las que tengan por motivo vías de hecho; las acciones para resolver los conflictos entre autoridades administrativas del Estado; y las acciones destinadas a reclamos respecto de la omisión, demora o prestación deficiente de los servicios público.

Con estas previsiones legales queda definitivamente fuera de toda duda que están sujetos a control contencioso administrativo las actuaciones y los actos administrativos emanados de órganos y entes que no forman parte de la Administración Pública central y descentralizada y que integran otros poderes públicos dictados en función administrativa.

V. CONCLUSIÓN

Las referencias realizadas a los dos trabajos que se han contrastado en estas notas, con tantos años de diferencia del tiempo de su escritura, nos permiten concluir, cuando Brewer-Carías analiza a la Administración Pública como instrumento de la acción política del Estado y afirma que tiene a su cargo la ejecución concreta de los fines de la sociedad en un sistema democrático e identifica los condicionamientos económicosociales a la acción administrativa globalmente, y como lograr el desarrollo económico, social y político ubicando los objetivos de desarrollo no sólo enlo económico sino también en lo social está implícitamente declarando el

compromiso de todos los poderes públicos y entes político-territoriales con el cumplimiento de tales fines, cada uno en el área de su competencia y que todos se integran en el Poder Público, nacional, estadal y municipal.De allí que la ampliación del concepto de Administración Pública y de quien puede dictar actos administrativos se desplaza del poder Ejecutivo hacia el resto de las funciones administrativas ejecutadas por órganos que pertenecen a la estructura del Estado, para ampliar el control de la función administrativa. Ya Brewer-Carías lo había planteado expresamente cuando en aquél trabajo de 1989 conectó a la Administración Pública con los fines del Estado.

El análisis precedente nos muestra claramente cómo se ha producido la evolución de la finalidad de la actuación del Estado Democrático de Derecho, la cual ha pasado de identificarse con el desarrollo económico y social de la Nación, a comprender y constatar que son las garantías del ejercicio de todos los derechos de la población, lo que hace posible el desarrollo y que de no cambiar esa visión se haría inalcanzable. Allí está el mensaje del profesor Allan Brewer Carías.

Ahora bien, es necesario dejar establecido que la Administración Pública en Venezuela no dispone ni de los medios, ni los recursos humanos y materiales, ni de la mística democrática para asumir el cumplimiento de los fines del Estado, el régimen político usurpador no lo permite; y ante un sistema judicial destruido, la manera de avanzar en la confianza de los ciudadanos en la justicia administrativa es recomponerlo y ofrecer los medios alternativos que ayuden a resolver conflictos, mientras avanza la implantación del sistema de justicia con sus diferentes componentes, en cumplimiento de la Constitución y de la Ley.