

La aplicación de la teoría de la relación jurídica al Derecho Administrativo y la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos

Henrique MEIER ECHEVERRÍA*

REDAV, N° 23, 2021, pp. 85-135

Resumen: El artículo destaca cómo la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos significó un avance en favor de los derechos de los particulares que se relacionan con la Administración Pública, al hacerse de lado la visión según la cual esta última había de imperar sobre los primeros que se consideraban como meros administrados o súbditos.

Palabras clave: Igualdad – Procedimiento administrativo – Relación jurídica.

Abstract: *The article highlights how the Organic Law of Administrative Procedures meant an advance in favor of the rights of individuals who are related to the Public Administration, by setting aside the vision according to which the latter had to prevail over the first ones. considered as mere managed or minions.*

Keywords: *Equality – Administrative procedure – Legal relationship.*

Recibido

06-07-2022

Aceptado

25-07-2022

Introducción

El Derecho Administrativo tradicionalmente ha sido objeto de un enfoque “normativista”, es decir, como sistema de normas legales y reglamentarias (Derecho objetivo) que regulan la organización y las actividades de la Administración Pública en su condición de instrumento institucional del Estado al servicio del interés público determinado en la Ley. Por esa razón, en los tratados y manuales clásicos de esa rama del Derecho Público, los capítulos fundamentales de esas obras se restringen a la exégesis de las normas relativas a la organización de esa entidad pública, a su actividad (servicios públicos, policía administrativa, actividad de fomento y otras), a los medios de realización de esas actividades (actos administrativos unilaterales, contratos administrativos, actos de administración, expropiaciones, etc.), y en un plano secundario los recursos que pueden interponer los “administrados” contra las actuaciones de dicha entidad protegidas por el principio de “presunción de legalidad” de sus actos, formidable prerrogativa estatal justificada en los supuestos intereses públicos (generales) que procura realizar el Estado-

* Exprofesor de Derecho Administrativo.

administración, conceptuados axiológicamente superiores a los de los administrados (la clásica noción de la “prerrogativas exorbitantes de Derecho Público” de la doctrina francesa). Esa exégesis se complementa con la doctrina jurisprudencial de los tribunales contencioso-administrativos, apegada, asimismo, a la interpretación tradicional de las normas legales, a excepción de sentencias “creativas” que a pesar del legalismo dominante y de la ideología jurídica que rechaza a la jurisprudencia como fuente principal del Derecho, abrieron camino a una concepción más flexible del Derecho Administrativo.

Ese enfoque estatista se centra en la diferenciación de una función propia de la Administración Pública: la función administrativa, diferente de las otras funciones estatales: la legislativa y la judicial. El particular, subsumido en la categoría de “administrado”, figura en un plano secundario, un receptáculo de la acción de administrar cuyo protagonismo se hace presente en forma reactiva, una vez que la actividad administrativa ha producido sus efectos, es decir, cuando ejerce los recursos de ley contra los actos administrativos que lesionen la esfera de sus derechos e intereses legítimos, básicamente por ante la jurisdicción contencioso-administrativa (el clásico recurso por *excès de pouvoir* de la doctrina francesa). Así lo aprendí en las asignaturas Derecho Administrativo General y Derecho Administrativo Especial cuanto estudié la carrera en la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad Central de Venezuela (1964-69), lo que no implica desmeritar a los brillantes profesores que tuve la oportunidad de escuchar sus brillantes lecciones (GONZALO PÉREZ LUCIANI y TOMÁS POLANCO ALCÁNTARA). Enfoque reforzado en los textos doctrinarios de la época, en particular el Manual de Derecho Administrativo de ELOY LARES MARTÍNEZ y Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia de ALLAN BREWER-CARÍAS. Posteriormente, en el postgrado de Derecho Administrativo que realicé en la Universidad Paris II (1970-71), profundicé la estructura ideológica de esa teoría expresada en las disertaciones de los valiosos profesores: MARCELE WALINE, ROLAN DRAGO y PROSPER WEIL y los manuales y tratados de esa época (*Traité Élémentaire de Droit Administratif* de ANDRE LAUBADERE: II tomos; *Droit Administratif* de JEAN RIVERO; *Droit Administratif* de MARCELE WALINE; *Droit Administratif* de PROSPER WEIL, y otros). Comprendí que esa concepción era elaboración de la “escuela francesa del servicio público”. No que fuera equivocada, con los años comprendería que era sesgada, pero durante unos cuantos años como profesor de esa asignatura en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello (1976-80) fui fiel a esa escuela, hasta tal punto que en 1976 elaboré unos manuales (apuntes) de Derecho Administrativo II para los estudiantes, cónsonos con la clásica teoría de la actividad administrativa (La actividad de seguridad y defensa de la nación I; La policía administrativa

y el orden público II; La actividad económica del Estado III; La protección del entorno físico y social IV)¹.

Pero, a partir de 1979, luego de asumir el cargo de Consultor Jurídico del Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales (marzo de 1979-septiembre de 1983), comencé a cambiar mi percepción estatalista al descubrir que el administrado de los manuales y tratados no era un ente abstracto, sino una persona física concreta o una empresa determinada representada por personas específicas, que pedían audiencia y recurrían los actos dictados por las autoridades de esa entidad ministerial (la llamada administración activa), en procura de justicia para sus derechos e intereses lesionados por un funcionariado convencido de la supremacía del Estado respecto de los particulares. Aprecié las angustias y dramas de hombres y mujeres afectados en sus intereses vitales, tal fue el caso, por ejemplo, de la comunidad de “El Jarillo”² integrada por agricultores descendientes de los colonos alemanes que se asentaron en la Colonia Tovar (1843). Los agricultores de dicha comunidad, ubicada en terrenos que fueron declarados como parte de la Zona Protectora del Área Metropolitana de Caracas, venían soportando los abusos de algunos funcionarios de la dirección zonal 1 del referido ministerio y de la “honorable” Guardia Nacional, empeñados en dificultar la siembra, cosecha y recolección de frutas, hortalizas y verduras, en particular el durazno (principal rublo, además de la fresa y la mora), exigiéndoles requisitos injustificados para la expedición de los permisos correspondientes. Recibí a una delegación en audiencia (abril de 1980), me trasladé a la comunidad en

¹ No escribí sobre los servicios públicos o la actividad prestacional de la administración porque era un tema de la asignatura Derecho Administrativo I del pensum del tercer año, yo fui profesor durante 23 años de la asignatura Derecho Administrativo II o Especial correspondiente al cuarto año de la carrera. El objetivo de esos apuntes era “orientar” a los estudiantes en el estudio de la asignatura. En referencia a los tipos de actuación o actividad de la Administración Pública la profesora de Derecho Administrativo DOLORES UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO de la Universidad Castilla-La Mancha señala respecto a esa tipología: *“La doctrina tradicional de los tipos administrativos, que tras someterse a sucesivos ajustes sigue vigente en buena medida entre nosotros, se formó en su momento en atención a las diferentes clases de relación jurídico-administrativa trabadas entre Administración y ciudadano según que la actuación realizada por el poder público consistiese bien en ordenar coactivamente actividades privadas, bien en fomentar esta, o bien en prestar un servicio público. Se ha dicho por ello que la doctrina de los tipos administrativos se apoya sobre posiciones dogmáticas fundamentales que determinan la relación entre el particular y la Administración, a la luz de la función o tarea desarrollada en cada caso por esta y de las consiguientes necesidades de protección del individuo”*. La Relación Jurídica en el Sistema de Derecho Administrativo. En Revista de Derecho Público. Teoría y Método. Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales. Vol. 2, 2020, Madrid, p. 98.

² El Jarillo es una comunidad de origen alemán en Venezuela, ubicada en los Altos Mirandinos aproximadamente a 30 km de la ciudad de Los Teques y a unos pocos kilómetros de la Colonia Tovar, Estado Aragua.

referencia con el abogado director de estudios y dictámenes, escuchamos las quejas de los agricultores y decidimos elaborar un reglamento especial para facilitar las actividades vitales de esa comunidad, el cual fue aprobado por el Ministro Carlos Febres Pobeda mediante resolución ministerial: entre otras reformas se eliminó la autorización para “desmatonar” –arrancar las malezas y plantas indeseables– los suelos de las parcelas que ya hubieren sido deforestadas a fin de realizar los cultivos estacionales, bastándole al interesado notificar tal actividad al órgano competente. Con posterioridad incorporaríamos ese cambio en una reforma del reglamento de la Ley Forestal de Suelos y Aguas para las zonas agrícolas del territorio nacional. Desde esa función pública pude comprobar el conjunto de prácticas ilegales: la arbitrariedad, el abuso y la desviación de poder, además de la exigencia de requisitos injustificados (requisitología), las sanciones abusivas, las violaciones al derecho de propiedad. En 1981 publiqué un artículo en la Revista Venezolana de Derecho Público N° 10: “El principio de legalidad y la Administración Pública” en el que aludía a esas prácticas lesivas a los derechos e intereses de los particulares que pude constatar entre funcionarios de diferentes rangos de la mencionada entidad ministerial.

Luche con ahínco contra tales conductas, básicamente con ocasión a la revisión de los recursos jerárquicos interpuestos por los interesados por ante el titular de la entidad ministerial en cuestión, recomendando la revocatoria de aquellos actos ilegales dictados por directores de línea y zonales. Además, elaboré con el auxilio del equipo de trabajo de la consultoría jurídica, dictámenes de carácter general (no solo los atinentes a los casos específicos), insistiendo en la obligación de respetar el principio de legalidad administrativa. En las varias reuniones mensuales del “sistema jurídico” (formalizado mediante orden ejecutiva de la máxima autoridad de ese ente ministerial: integrado por los abogados de la consultoría jurídica nacional y los asesores legales de las direcciones generales sectoriales y de línea, y de las direcciones regionales), enfatizaba la obligación de los asesores legales de dejar constancia (escrita) del aludido principio de sumisión de los actos autorizatorios y sancionadores al imperio de la ley, y de la garantía a los derechos e intereses legítimos de los particulares. Esas directrices de la administración consultiva a mi cargo dieron origen a una publicación: “Política, Derecho y Administración del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables” (Universidad Santa María, Editorial Lola de Fuenmayor, 1987). Se me ocurrió denominar a esas directrices la “política jurídica” de dicha entidad pública (en el período 1979-83) pues, así como se habían diseñado por las direcciones competentes políticas de ordenamiento territorial, de gestión de las áreas bajo régimen de administración especial, de la construcción y mantenimiento de obras de infraestructura hidráulica, de información e investigación, las orientaciones jurídicas de carácter transversal (del

sistema jurídico) debían ser tomadas en cuenta por los órganos de la administración decisoria como una política general del MARNR (Ministerio del Ambiente y de los Recursos Naturales Renovables). Ese afán por garantizar los derechos e intereses legítimos de los particulares (personas naturales y jurídicas) en sus relaciones con la administración activa o decisoria, provocó un cierto rechazo por parte de un funcionariado acostumbrado a subestimar, imbuido de la ideología estatalista, la esfera jurídica de los “administrados”. Se difundió el malicioso rumor de que el consultor jurídico era “el abogado de los particulares”³. En muy excepcionales ocasiones las peticiones de reconsideración de los actos de autoridad fueron declaradas con lugar (usualmente ni siquiera se les daba la respuesta oportuna, ratificando mediante el silencio administrativo la decisión inicial) forzando a los afectados a recurrir por vía jerárquica, trasluciendo una suerte de “soberbia administrativa” derivada de la cómoda posición de formar parte del Estado (“el Estado siempre tiene la razón”), que prevalecía (y ahora supongo que seguirá prevaleciendo dado el cariz autoritario del régimen de poder) en las representaciones mentales de los funcionarios. Por ese motivo, recibí con alborozo la sanción y promulgación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, aunque estaba consciente de las resistencias que presentaría su aplicación por parte de los agentes administrativos portadores de la

³ Algo semejante me ocurriría cuando siendo consultor jurídico de la Presidencia de la República me opuse a la iniciativa de reforma del Código de Enjuiciamiento Criminal del Procurador General de la República de entonces, cuyo objetivo era la procedencia del trámite de extradición con base en los autos de detención dictados por los jueces de instrucción contra los “banqueros prófugos” dictados por los tribunales de instrucción en el momento de la llamada “crisis bancaria” (1994), sin esperar la decisión de los juzgados superiores en los casos de apelación de dichos autos. En carta que le remitiera a ese alto funcionario (publicada en Google, véase Henrique Meier Echeverría) señalaba los abusos que se habían cometido con esos autos de detención (más de 450: autos de detención corporativos), afectando a suplentes de directivos de los bancos intervenidos que no habían participado en las decisiones supuestamente fraudulentas de las entidades financieras. Los jueces se limitaban a considerar el listado de los directivos de las entidades bancarias, incluyendo los suplentes. Un reconocido articulista de la época, ex gobernador del Distrito Federal, publicó un artículo en el diario El Mundo acusándome de abogado de los banqueros prófugos, todo por defender la presunción de inocencia, y denunciar esos juicios de opinión pública que condenaban indiscriminadamente a ciudadanos por el solo hecho de formar parte de la “corrupción bancaria”. El drama de una “justicia politizada” y la cacería de brujas promovida desde el propio gobierno. Uno de los partidos del denominado “chiripero”, el MAS, pegó carteles en varios puntos de Caracas con las fotos de los “banqueros prófugos” y el clásico “Se busca”. La mencionada carta, con copia al Presidente de la República y al Ministro de la Secretaría, fue utilizada por Gustavo Gómez López en su demanda contra la República de Venezuela por ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. El Presidente de la República, Rafael Caldera, me reclamó esa iniciativa varios meses después de haberme designado Ministro de Justicia, aun cuando se la había hecho llegar con anterioridad.

mencionada ideología⁴. Además, las trabas y negativas al reconocimiento de las posiciones jurídicas legítimas de los particulares, permitían a no pocos funcionarios lucrarse solicitando sumas de dinero para resolver en forma favorable las peticiones (la llamada “coima”, “soborno”, “mordida” en México, “bajarse de la mula” en el país). En el ámbito de mi función docente como profesor de Derecho Administrativo II (UCAB), el conocimiento directo de las prácticas abusivas inveteradas del funcionariado, y la vigencia formal de la novísima Ley, me llevaron a cambiar el enfoque “estatalista” que había guiado mis clases, reformando progresivamente el programa de la asignatura conforme a la Teoría de la

⁴ EVGENI B. PAŠUKANIS (Jurista ruso: 1891-1937) en su obra *Teoría General del Marxismo y el Derecho* (Editorial: Editorial Labor, España, 1976) analiza cómo una ley mantiene su vigencia real, aunque formalmente hubiere sido derogada, por medio de las prácticas surgidas en el lapso de tiempo de su aplicación. Es el horizonte de vigencia del viejo derecho que obstaculiza la aplicación de la nueva ley. Se refería el jurista al horizonte de vigencia efectiva del derecho burgués que, expresado en prácticas administrativas y judiciales, dificultaría la aplicación del derecho socialista surgido de la revolución bolchevique. En un seminario realizado en la Colonia Tovar (año 1996) con el objeto de analizar la puesta en ejecución del Código Orgánico Procesal Penal, con la participación de la presidenta de la CSJ, el fiscal general, el presidente de la comisión bicameral del parlamento y otras personalidades, expresé, conforme a ese principio de sociología jurídica, mis temores acerca de la resistencia por parte de los funcionarios del sistema judicial penal (jueces, fiscales del ministerio público, policías) y los propios abogados litigantes en esa materia, respecto del nuevo régimen jurídico acusatorio que de alguna manera supondría pérdida de poder a los protagonistas del tradicional régimen inquisitivo. Las prácticas desarrolladas durante un siglo de vigencia del Código de Enjuiciamiento Criminal no serían sustituidas con la mera promulgación del nuevo código, en especial al abusivo poder de los jueces, fiscales y policías derivados del “secreto sumaria” y de la presunción de culpabilidad del auto de detención. Rechazaron mis observaciones. Y hasta hubo desagrado cuando expresé el síndrome del “mito de la ley” o la creencia de que con la mera sanción de una ley se puede cambiar la sociedad (el poder mágico de la ley). Al respecto publiqué en soberania.org (clausurada por la dictadura en el 2016) un artículo denominado “El Estado como fábrica de leyes”: *“El populismo jurídico se expresa particularmente en ese ‘constitucionalismo de pacotilla’, o la supuesta virtud de la Constitución como deshacedora de entuertos del pasado y partera de nuevos tiempos de ‘felicidad colectiva’. La Constitución como instrumento de ‘refundación’ de la República, el Estado y la sociedad (Preámbulo de la Constitución de 1999). ¿Cuántas? en nuestra accidentada historia republicana: ¿Veintitrés? ¿Veinticinco? Nada más lejano de la realidad, la terca realidad, que esa errática idea del poder transformador de la ley, capaz, por sí misma, de modificar las conductas sociales (‘On ne change pas une société par décret’, Michel Crozier). Esa modalidad de populismo está vinculada con el tema de la ‘cultura como variable independiente’, en este caso la ‘Cultura Jurídica’, que poco o nada es objeto de reflexión en las escuelas de Derecho de nuestras universidades, como tampoco por la doctrina de los autores y los operadores del ‘sistema judicial’ (en particular, los jueces). La ‘Cultura Jurídica’ entendida como conjunto o sistema de creencias, signos, símbolos, prácticas sociales, acerca del valor de lo jurídico y su función en los procesos de regulación, control y mediación de la vida social (El Derecho como función social)”*.

Relación Jurídica aplicada al ámbito del Derecho Administrativo⁵. Esa reflexión me condujo a escribir dos obras fundamentales: Teoría de las Nulidades en el derecho administrativo (Editorial Alva, 1991, 2000) y el Procedimiento Administrativo Ordinario (Editorial Alva, 1992).

La Teoría del Derecho Administrativo que podríamos llamar "tradicional", reitero, no sólo consiste en una aproximación parcial, y por tanto limitada, a la realidad jurídica del Derecho Administrativo, sino indubitablemente sesgada y condicionada por la ideología estatalista, como antes he señalado. Es cierto que este Derecho en sus instituciones fundamentales es una creación del Estado, y que el principio de legalidad, considerado la piedra angular de la organización y el funcionamiento de la Administración Pública, tiene su fuente directa en el Derecho legislado. También es cierto que la Administración Pública es una organización del Estado al servicio de unos intereses de naturaleza institucional, pero, no lo es menos, el que esa organización se comporta como un sujeto de derecho cuando ejerce los poderes jurídicos que le confiere la Ley para la ejecución de sus cometidos, vinculándose con otro sujeto de derecho, el administrado o particular que carece de relevancia jurídica para la teoría normativista (objetiva) del Derecho Administrativo. En el contexto axiológico del Estado de Derecho el particular no debería ser conceptualizado como un simple administrado que se halle en una posición pasiva soportando la acción de administrar de un sujeto activo: la Administración, limitándose a reaccionar (recursos), por ante la jurisdicción contencioso-administrativa una vez que el sujeto dotado de esa posición exorbitante y privilegiada (doctrina francesa) le creare una situación gravosa en su esfera jurídica. Es lo que se pretendió corregir con la LOPA, con fundamento en la condición ciudadana del particular garantizada formalmente en la Constitución Nacional: sujeto titular de unos derechos inalienables garantizados en la Constitución y en los tratados internacionales en materia de Derechos Humanos, que operan como límite formal infranqueable a la actuación administrativa⁶. El Derecho Administrativo

⁵ I. La aplicación de la Teoría de la Relación Jurídica a la enseñanza del Derecho Administrativo. II. Los sujetos de la relación. El sujeto administrativo. La Administración Pública. La posición jurídica del sujeto administrativo. Teoría de las potestades. III. El particular o interesado. Su posición jurídica. Teoría de los derechos e interés legítimos. IV. El nexo o vínculo de la relación: el acto administrativo. Teoría de los actos administrativos. Teoría del procedimiento administrativo. El procedimiento administrativo, la formación de los actos administrativos y la participación de los interesados. El procedimiento administrativo ordinario y los procedimientos especiales. V. El control de la legalidad de los actos administrativos y los medios de impugnación de los actos afectados de ilegalidad. La Teoría de las Nulidades en el Derecho Administrativo.

⁶ Esa transformación, según la profesora DOLORES UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO, en su artículo, antes citado, ha de tener como punto de partida la transformación de las posiciones de ciudadano y Administración, ya que éstas "no se corresponden

ya con las propias de la teoría de la relación jurídica forjada durante las primeras etapas históricas del Derecho administrativo. Sin embargo, de modo inercial, continuamos en buena medida utilizando esa teoría clásica de manera más o menos implícita, sin revisar de manera completa su significado, y sin caer suficientemente en la cuenta de que aquella condiciona decisivamente el modo en que se formaliza y transmite el conocimiento entre los miembros de la comunidad científica. A pesar de que el Estado constitucional y el Derecho internacional y europeo de los derechos humanos han impulsado la contemplación en clave subjetiva del Derecho administrativo, la dogmática de la disciplina está encontrando dificultades de adaptación debido al lastre de las elaboraciones técnicas de la doctrina clásica, condicionadas por el marco jurídico autoritario procedente del pasado. Del lado del ciudadano, la opción constitucional por la dignidad humana como fundamento del orden político y de la paz social (art. 10.1 CE) ha supuesto la superación de la antigua figura del súbdito y su sustitución por la del ciudadano activo, que participa en la definición y satisfacción del interés general (Estado democrático), cuyas posiciones jurídicas son merecedoras de tutela judicial plena (Estado de Derecho), pero que puede ser legítimamente instrumentalizado en favor del colectivo siempre y cuando se respeten ciertos límites, y, en particular, siempre que se ponderen todos los intereses en juego y se satisfagan en la medida de lo posible (Estado social). Frente a la consideración del individuo como mero objeto pasivo de la actuación administrativa, merecedor –en el mejor de los casos– de defensa frente a ella, el nuevo marco constitucional y europeo ha ampliado la perspectiva para configurar al ciudadano como sujeto activo y corresponsable. Ello conduce irremisiblemente a la necesidad de repensar categorías subjetivas heredadas, como –en particular– la del deber en sentido técnico, la del interés legítimo o la del derecho público subjetivo. Además, y a pesar de no reconocer derechos subjetivos judicialmente actuables de forma directa, el denso contenido social de los principios rectores recogidos en los arts. 39 a 52 CE ha contribuido también a fomentar la perspectiva subjetiva en el Derecho administrativo español, en la medida en que impone a todos los poderes públicos el deber de tomar en consideración las especiales necesidades de protección de determinados colectivos, como los hijos menores y madres (art. 39 CE), los jóvenes (art. 48 CE), los minusválidos (art. 49 CE), los ancianos (art. 50 CE), o los consumidores y usuarios (art. 51 CE). Mención especial merece aquí la consagración constitucional de los derechos fundamentales y en particular, por su repercusión sobre el Derecho administrativo, el reconocimiento de su dimensión objetiva. Al precisar que los derechos fundamentales no son solo derechos subjetivos de los ciudadanos, sino también valores objetivos que irradian el ordenamiento en su conjunto, la llamada vertiente objetiva de los derechos fundamentales ha contribuido a la aproximación en clave subjetiva al Derecho administrativo, pues imponer sobre los poderes público deberes jurídicos de protección que derivan directamente de la norma constitucional. Como es sabido, una de las principales consecuencias de esta aproximación –consolidada a partir de la Sentencia Lüth en Alemania y de la STC 53/1985 en España– ha sido la ‘acreditación’ de la organización y el procedimiento administrativo como medios directos para la realización y garantía de los derechos fundamentales, así como para ‘compensar posiciones constitucionales encontradas’. Con ello, organización y procedimiento han pasado a quedar inextricablemente vinculados a las situaciones jurídico-subjetivas sobre las que se proyectan, dejando de ser únicamente mecanismos que facilitan y ordenan la actuación y el control de la Administración”. Dolores Utrilla Fernández-Bermejo. *Opus cit.*, pp. 75-77.

en el Estado de Derecho debería constituir el régimen jurídico de las relaciones jurídicas entre la Administración y el particular, superando, como antes señalé, la ideología estatista que postula un vínculo de poder, y, por consiguiente, la sujeción de la persona física o jurídica a las potestades exorbitantes del Estado-administración. De ahí la exigencia principista y metodológica de examinar esa disciplina jurídica a la luz de este nuevo enfoque. La conceptualización del vínculo entre la Administración Pública y el particular como una relación entre dos sujetos de derecho, superando el tradicional concepto de la “relación de poder” o de sujeción derivado de la doctrina clásica heredera del absolutismo monárquico europeo y de los regímenes autoritarios (autocracias, dictaduras) en América Latina⁷, se formalizó en el sistema jurídico-positivo

⁷ En España y otros países de la Unión Europea, la doctrina del Derecho Administrativo ha comenzado a modificar el enfoque normativista (objetivo), por el subjetivo o la Teoría de la Relación Jurídica y las posiciones jurídicas de la Administración y el particular. Al respecto, la profesora DOLORES UTRILLA FERNÁNDEZ-BERMEJO en su artículo, antes citado, expresa: *“Desde hace largo tiempo, sin embargo, la construcción científica del Derecho administrativo en España –sobre todo por lo que respecta a su parte general– ha relegado a un segundo plano la perspectiva subjetiva (esto es, la dimensión relativa a las posiciones jurídicas correlativas de los sujetos que interactúan bajo normas de Derecho administrativo) para centrarse, de manera prioritaria, en su dimensión objetiva o formal. Dicho sea, con todas las cautelas que exige cualquier generalización, la narrativa de la ciencia del Derecho administrativo español es una centrada en el lenguaje del Derecho objetivo, más que en el del derecho subjetivo y del resto de posiciones jurídicas de los sujetos disciplinados por esta rama del ordenamiento. Frente a este escenario de partida, en las páginas siguientes se mantiene la tesis de que la ciencia del Derecho administrativo español debe acometer la tarea de incorporar a la parte general de la disciplina una teoría renovada de la relación jurídico-administrativa, como herramienta dirigida a posibilitar un adecuado análisis del ordenamiento administrativo desde la perspectiva de sus sujetos. Esta afirmación se sustenta, a su vez, en dos premisas. La primera de ellas es que complementar la construcción científica del Derecho administrativo a través de la perspectiva subjetiva es una exigencia derivada de la concepción constitucional y europea del ciudadano, así como de la propia Administración. La segunda es que esa complementariedad es irrenunciable como medio para superar las insuficiencias que una construcción doctrinal predominantemente objetiva o formal presenta para dar acabada respuesta a las necesidades de protección de los derechos individuales y de eficacia de la actuación administrativa en la satisfacción de los intereses generales. En este punto resulta necesario realizar dos precisiones adicionales, ambas referidas al alcance con que se maneja la noción de ‘subjetividad’ o ‘perspectiva subjetiva’. Por una parte, debe aclararse que este concepto se emplea aquí por oposición al análisis o perspectiva objetiva, que alude al interés por el estatuto jurídico de la Administración pública considerado en relación con el ordenamiento jurídico o Derecho objetivo. La perspectiva objetiva es, por tanto, un enfoque analítico en el que las nociones centrales son las de legalidad y control y en el que los sujetos que interactúan con la Administración no son contemplados prioritariamente como partes activas de dicha interacción, sino como meros objetos de la actuación administrativa. Asimismo, conviene recordar que las posiciones jurídicas correlativas de Administración y ciudadano han servido*

históricamente para definir y regular el régimen del acto administrativo y, sobre todo, del procedimiento administrativo institución que simboliza como pocas la posición del ciudadano ante la Administración y que se ha articulado tradicionalmente como mecanismo de defensa de aquel frente a esta. En coherencia con ello, el concepto de interesado en el procedimiento depende de la titularidad de un derecho subjetivo o interés legítimo (art. 4 LPACAP); los vicios de forma y procedimiento adquieren relevancia invalidante, fundamentalmente, cuando producen indefensión (art. 48.2 LPACAP); existe obligación de motivar cuando se limitan derechos subjetivos o intereses legítimos, o cuando el acto es, por diversos motivos, desfavorable para el interesado (art. 35 LPACAP); el régimen de revisión de oficio y revocación de los actos encuentra límites diversos en función de la existencia o no de efectos favorables para los interesados (arts. 106 a 110 LPACAP); los medios de ejecución forzosa de los actos administrativos dependen del tipo de obligación impuesta por aquellos (arts. 97 a 104 LPACAP), etcétera. En España, varios autores han señalado durante los últimos años la necesidad de acudir a la perspectiva subjetiva para abordar el tratamiento dogmático de determinados modos de actuación administrativa que desbordan los márgenes de la dogmática objetiva tradicional. En esta línea, algunos han comenzado ya la tarea de revisar la entera teoría de la relación jurídica de Derecho administrativo, la doctrina de las situaciones jurídico-subjetivas del ciudadano, o han destacado la utilidad ordenadora de la construcción de una tipología de relaciones jurídico-administrativas. Un proceso de revitalización similar, aunque considerablemente más intenso, ha tenido comienzo varias décadas atrás en el que probablemente sea el país que mayor influencia académica despliega sobre el Derecho administrativo español contemporáneo: Alemania. Debido –fundamentalmente– a la configuración tuitiva de derechos de su contencioso-administrativo, la aproximación subjetiva al Derecho administrativo nunca llegó allí a quedar relegada de la misma manera que entre nosotros. Sin embargo, el tratamiento teórico de la relación jurídico-administrativa constituye un fenómeno relativamente reciente, cuyos inicios suelen datarse en 1965. A partir, fundamentalmente, de las reuniones de la *Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer* de 1971 en Ratisbona y de 1986 en Múnich, la figura de la relación jurídico-administrativa y su potencial dogmático comenzaron a ser objeto de intensa discusión doctrinal. Como consecuencia de ello, desde la década de 1990 es habitual la presencia de estudios específicos sobre la relación jurídico-administrativa en los manuales y tratados contemporáneos de Derecho administrativo general alemán. Este renovado interés se ha plasmado, además, en el desarrollo de un buen número de explicaciones sistemáticas de figuras generales y sectoriales del Derecho administrativo alemán enfocadas desde una perspectiva subjetiva. En Italia, el fortalecimiento del interés científico por las relaciones jurídico-administrativas (*rapporti giuridici di diritto amministrativo*) se produjo de manera más temprana, durante la primera mitad del siglo xx. Desde entonces, la figura de la relación jurídica ha sido utilizada allí como elemento ordenador de algunas de las más destacadas exposiciones teóricas del Derecho administrativo general (como las de Vitta, Forti, Sandulli, Alessi, Zanobini, Giannini, y Cassese), además de encontrar un desarrollo destacado en las obras de Carnelutti, Cassarino y Romano. No obstante, se ha criticado en Italia que, tradicionalmente, la atención dedicada al individuo en la ciencia del Derecho administrativo ha sido muy limitada (como mero sujeto pasivo de la potestad administrativa hasta mediados del siglo xx), así como que 'la construcción del interés legítimo, debido a su amplitud y complejidad, ha oscurecido la importancia de las posiciones y de las situaciones jurídicas propias del particular en sus relaciones con la Administración pública'. Francia ha sido el país

con la sanción y aplicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1982), y la subsecuente doctrina de los tribunales contencioso-administrativos en su función de control de la legalidad de los actos administrativos con la sustanciación y decisión de los recursos de ley interpuestos por los interesados. Hasta el momento de la sanción de la mencionada ley que este año ha cumplido 40 años de vigencia “formal”, los particulares solo podían defender sus posiciones jurídicas haciendo uso de la Doctrina jurisprudencial de la Antigua Corte Federal y de Casación y de la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia. Y digo vigencia “formal” porque aún en el contexto del frágil Estado de Derecho de los 40 años ininterrumpidos de la democracia representativa (1959-99), persistió en el seno de las diferentes administraciones públicas (nacional, estatal y local) el autoritarismo burocrático, la perversa creencia de la supremacía del funcionariado sobre los particulares. El funcionario público como agente del poder, de cuya decisión depende la resolución de asuntos vitales de la esfera de los intereses de un “administrado” que no es percibido cual ciudadano titular de derechos garantizados en la Constitución y la ley. La cultura del poder que desciende desde las altas esferas gubernamentales atravesando la estructura administrativa hasta el pequeño funcionariado. Ese tener “el sartén por la manga”, expresión nada jurídica, más expresiva de la sociología administrativa del país. Por esa razón, se afianzaron las prácticas características de la corrupción administrativa: el tráfico de influencias, el soborno, la discriminación por motivos políticos. Que si existieron antes de la vigencia de la mencionada Ley, y aun después de su puesta en vigor, hoy, con la definitiva demolición del carácter institucional del Estado planeada y ejecutada desde la asunción al poder de Hugo Chávez Frías (1999-2013) y posteriormente su heredero, el ilegítimo Maduro (2013-¿?), la llamada “revolución bolivariana”, la corrupción se ha extendido y profundizado convirtiéndose en un sistema político y social, que no he dudado en denominar la “corruptocracia” o la “corrupción es el sistema”⁸.

de nuestro entorno donde la aproximación en clave subjetiva y, con ello, la teoría de la relación jurídica, han tardado más tiempo en introducirse en el Derecho administrativo y en su construcción científica. Tradicionalmente, las exposiciones generales de la disciplina han hecho alusión allí a estos extremos de manera extremadamente residual, y solo a los efectos de construir el sistema de la jurisdicción administrativa como mecanismo de garantía del principio de legalidad”. Id., pp. 85-88.

⁸ *La corrupción es el sistema.* Publicado en la página web soberanía.org, clausurada en el 2016 por el régimen chavista. Mientras en los 40 años del Estado democrático de derecho se hablaba de casos específicos de corrupción, en el presente no es aventurado decir que la corrupción ha invadido todas las esferas de la vida social. Se han multiplicado las mafias de toda índole. No hay ámbito de las relaciones de intercambio usuales de la vida económica y social que escape a la madeja de las corruptelas, sustituyéndose la función social del derecho por las prácticas

Mientras el Estado se fue institucionalizando, modernizando y democratizando desde el gobierno de Eleazar López Contreras (incluyendo los 10 años de la dictadura militar en lo que respecta a los dos primeros procesos mencionados), desde hace 22 años ha venido ocurriendo lo contrario. El actual régimen de poder, aunque realiza periódicas elecciones al igual que la dictadura cubana, no deja de constituir un sistema dictatorial, llamado por algunos, entre los que me encuentro, como una dictadura. Pero, no es ese el objeto de este breve aporte al número de la Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano con motivo de los 40 años de sanción y vigencia formal de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (LOPA), sino resaltar cómo a partir de aquella novedad legislativa el Derecho Administrativo no podía continuar legitimándose ideológicamente en la tradicional lectura de la relación de poder-sujeción entre la Administración, protagonista fundamental de esa doctrina, y el particular. En efecto, la LOPA, trajo consigo una nueva perspectiva, un nuevo paradigma cónsono con los postulados del Estado de Derecho: La Teoría de la Relación Jurídico Administrativa aplicada al ámbito de los vínculos entre la Administración y el particular. En sentido, abordaré la aplicación de la Teoría de la Relación Jurídica al campo del Derecho Administrativo, recordando la noción de relación jurídica (I), para luego analizar las circunstancias determinantes en la aplicación de esta teoría al Derecho Administrativo (II), y finalizar con el concepto, las características y una clasificación de las relaciones jurídico-administrativas (III) y la conclusión de rigor.

I. Concepto de relación jurídica

1. Forma parte de la Teoría General del Derecho

Con frecuencia se tiende a imputar conceptos y principios de lo jurídico en general al Derecho Civil, olvidando que tanto el Derecho Privado como el Público tienen una base común y que determinadas categorías son aplicables a ambos campos del Derecho. Es lo que ocurre con conceptos tales como: persona jurídica, sujeto de derecho, derecho subjetivo, potestad, deber jurídico, relación jurídica, acto o negocio jurídico, acción, recurso, etc. Podría hablarse de categorías conceptuales esenciales a lo jurídico como saber o ciencia cuyo objeto de estudio es la vida humana objetivada (RECASENS SICHES). El Derecho, al mismo tiempo que una ciencia con objeto y método propios, es ciertamente un hecho social objetivo, un fenómeno humano, o si se quiere, una función social

mencionadas con anterioridad. Y no es sólo la demolición del Estado institucional en su versión democrática y de derecho, ya que difícilmente puede decirse que la sociedad venezolana actual sea una formación social organizada por la instancia jurídica. Sobre el particular escribí un ensayo (inédito) titulado "Aproximación al fracaso de la función social del Derecho en Venezuela".

cuya existencia no exige de mayor comprobación, pues, está presente allí, donde hay una comunidad o sociedad de hombres ordenados y organizados bajo una estructura de autoridad (el Estado)⁹. No imaginé que podría existir una excepción a ese postulado, pero lo que está sucediendo en Venezuela, una sociedad a la deriva, al garete, carente de seguridad jurídica básica, controlada por un poder fáctico de carácter criminal, pareciera confirmar la posibilidad de una formación social en la que lo jurídico ha sido desplazado por prácticas antijurídicas.

⁹ Es necesario distinguir lo jurídico como hecho o fenómeno objetivo presente en las sociedades modernas, articulado a lo político, lo institucional, lo social, lo económico y lo cultural en general, de la ciencia que se ocupa del estudio, sistematización e interpretación de tal fenómeno. Como fenómeno social lo jurídico se caracteriza por su complejidad ya que comprende diversas dimensiones: la normativa o formal, el conjunto de disposiciones normativas que integran el ordenamiento jurídico de un Estado y una sociedad; la valorativa o axiológica, esto es, los valores incorporados en las diferentes normas como desiderátum a realizar con su aplicación concreta en la vida social; y la dimensión práctico-social-existencial o la relación dialéctica entre el deber ser normativo y el ser social real, o el grado de aplicación efectiva del ordenamiento jurídico. Esas tres dimensiones de lo jurídico no deben soslayarse, pues se corre el riesgo de incurrir en un enfoque sesgado y simplista de una realidad compleja. Los estudios en las distintas facultades y escuelas de Derecho de nuestras universidades se caracterizan por el marcado énfasis en la dimensión normativa-formal de dicho fenómeno. Cada año se gradúan legiones de abogados con una pobre y acrítica concepción del Derecho, formados en la superada escuela exegética, repetidores de conceptos legales, ávidos, no pocos, de integrar algunas de las mafias que controlan el sistema judicial, o de organizar una propia, indiferentes a los gravísimos y crónicos problemas que afectan a la administración de justicia en un país en el que ya no existe ni sombra de un Estado de Derecho. Antes aludimos al fenómeno del Derecho como una expresión de vida humana objetivada en normas, instituciones estatales y no estatales, prácticas sociales, actos estatales y de los particulares, y sistema de valores. Es en ese sentido que el Derecho consiste en un dato de la realidad social. Y si es verdad que lo jurídico pasa de su fase estática (la dimensión normativa) a la dinámica cada vez que una parte del ordenamiento jurídico se aplica a personas situadas en circunstancias específicas de tiempo y lugar, a relaciones sociales jurídicamente relevantes, no es menos cierto que, aunque la vida humana objetivada en las normas se subjetive en sujetos de derecho singulares, esa vida existe como un dato que permanece cuando los humanos abandonamos este mundo. Al nacer el individuo se encuentra con lo jurídico: entramado de normas, relaciones sociales juridificadas, instituciones, un orden de valores objetivado, que van a condicionar, encauzar y regular la mayor parte de sus actos sociales; y al morir, el Derecho continuará reglando los efectos inmediatos de su muerte (sucesión hereditaria). Morimos y el orden jurídico permanece. Dejamos de ser sujetos de derecho, pero el Derecho no deja de ser. He allí una paradoja: sin las personas naturales y jurídicas a las que se aplica el Derecho carecería de sentido, y al mismo tiempo como dato real trasciende a cada uno de nosotros. Ahora bien, si el Derecho es parte de la realidad humana, de la sociedad y la cultura, es lógico que su comprensión requiera de su estudio científico. Meier, Henrique. Introducción al estudio del derecho. Impresos Casamayor, Caracas 2009, pp. 63-64.

El Derecho, tanto en su dimensión de hecho o dato social, como en la de ciencia social o ciencia de la conducta humana en sociedad, se expresa en un conjunto de categorías conceptuales que le dan su especificidad y sin las cuales no hay forma de entender el fenómeno jurídico. Se trata de las categorías jurídicas comunes o generales, ordenadas y sistematizadas por la Teoría General del Derecho. Una de esas categorías fundamentales es la relación jurídica.

2. El tema de la relación jurídica nos conduce necesariamente a referirnos, así sea someramente, a la doble perspectiva de lo jurídico

A. Perspectiva normativa (la estática jurídica)

El Derecho se muestra, a primera vista (desde fuera) como un sistema de normas objetivas socialmente vinculantes que pueden ser impuestas *Non Volens* (quieras o no) por medio del uso de la fuerza del Estado (coacción). Al aproximarnos a ese sistema (ordenamiento jurídico) vamos a encontrar el prototipo de normas que expresan reglas de conducta enunciadas en un lenguaje genérico, abstracto e impersonal¹⁰. En pocas palabras, el ordenamiento jurídico-positivo de un Estado integra el conjunto de disposiciones jurídicas válidas (exigibles, coercibles) en un tiempo y espacios dados. En esta primera aproximación lo jurídico muestra su lado estático y se confunde con la noción de ley, de reglamento, de norma formalizada en una estructura de conocimiento, que al mismo tiempo opera como cauce formal, regular, de expresión de la voluntad del Estado en aquellos países de Derecho estatal, escrito, legislado. Es conveniente aclarar que, aunque hablamos del momento estático del Derecho, es obvio que el ordenamiento jurídico de un determinado Estado no es una estructura de normas estáticas, pues el proceso de sanción, modificación y derogación de normas es una función permanente que implica una dinámica normativa (rasgo dialéctico del ordenamiento en su momento normativo). Sin embargo, esa dinámica es formal, es intrínseca a la realidad abstracta, genérica e impersonal del mundo normativo. Hasta tanto las normas no se apliquen a situaciones concretas, lo que incluye el proceso o fase de interpretación de las mismas, el Derecho, en nuestro concepto, se mantiene en un “estadio

¹⁰ El ordenamiento jurídico contiene otro tipo de normas: los principios jurídicos (el Derecho por principios) que no establecen reglas específicas de conducta, sino orientaciones axiológicas generales para la interpretación y aplicación de las normas-reglas, como también para que los jueces inspirados en esos principios formulen una regla aplicable a un caso específico cuando se presenten vacíos normativos y con el auxilio de la analogía tampoco puedan administrar justicia, declarar el derecho en el caso *subjudice*. Tal es la función de los denominados “Principios generales del derecho”. Asimismo, en el universo de los ordenamientos jurídicos se prevén reglas de organización institucional que no implican conductas dirigidas a sujetos abstractos y genéricos.

potencial”¹¹. Esa potencialidad indica que el Derecho en su perspectiva normativa, al igual que cualquier otro tipo de norma (moral, ética, religiosa, regla del trato social) forma parte de la esfera del “deber ser”.

Afirmar la naturaleza normativa del Derecho y señalar al mismo tiempo que el derecho es un conjunto de normas supone reconocer que el Derecho pertenece al mundo del deber ser. En efecto, las normas jurídicas son expresión del deber ser. No son descripciones de la realidad. A través de ellas no se pretende describir o dar cuenta de lo que ya existe, sino modificar, cambiar, transformar o incluso mantener lo que ya existe. El Derecho, por tanto, interviene en la realidad. Por eso las normas jurídicas son expresión de una determinada voluntad; es esa voluntad la que quiere que se transforme la realidad en un determinado sentido, que los individuos se conduzcan de determinada manera y la que establece qué consecuencias se derivan del incumplimiento de los criterios de comportamiento establecido¹².

El Derecho adquiere vida plena cuando es objeto de aplicación, bien de manera voluntaria y espontánea por sus destinatarios, o por medio de la coacción estatal. En mi concepto la llamada “plenitud del Derecho” no es otra cosa que el “Derecho vivo”, es decir, cuando las normas jurídicas regulan en la vida social las relaciones intersubjetivas entre los sujetos de derecho. El Derecho no es obra artística para ser admirado, producir emoción estética, sino vida humana objetivada en normas que necesariamente han de llevarse a la práctica para que realicen su función social. El Derecho ineficaz es la negación de lo jurídico desde la perspectiva axiológica o de los fines que debe realizar el sistema jurídico en cualquier sociedad nacional: asegurar un grado razonable de justicia, y, en consecuencia, la paz pública, el orden en la convivencia. De lo contrario, carece de importancia, de utilidad social, convirtiéndose en un mero artificio superfluo, distracción intelectual de los supuestos “científicos del Derecho”. Lo estático lo predico respecto de la consideración de la norma en sí, de su dimensión estrictamente formal. Para que se comprenda este punto de vista voy a citar un ejemplo. En marzo de 2006 la Asamblea Nacional sancionó una Ley Orgánica para la Planificación y Gestión de la Ordenación del Territorio con una *vacatio Legis* de seis meses, es decir, que dicha Ley entraría en vigencia, y, por tanto, podría aplicarse a las personas naturales y jurídicas involucradas en las actividades de ordenación del territorio, en el mes de agosto de ese año. De manera sorpresiva en el mes de julio del mencionado año la Asamblea

¹¹ En las escuelas de derecho de las universidades del país, los profesores tienden a enseñar el derecho desde ese enfoque estrictamente “formal” cuando se plantea el tema del concepto de ordenamiento jurídico-positivo y de sus fuentes. No pocos lograrían comprender esa idea de Derecho “potencial” que se transformaría en Derecho “actual”, vivo, al aplicarse de manera sistemática a las relaciones jurídicas específicas.

¹² Peces-Barba y Otros, Curso de Teoría del Derecho. Marcial Pons, Madrid, 2013, p. 147.

Nacional decidió extender la *vacatio Legis* de esa Ley formalmente válida, pero inaplicable a la realidad (carente de vigencia formal), hasta el 27-02-2007. El día en referencia, en el que debía entrar en vigencia la susodicha Ley, la Asamblea Nacional volvió a sesionar para derogarla. Es así como se derogó una ley que nunca llegó a estar vigente. Esa insólita derogatoria implicó el mantenimiento de la vigencia de las leyes Orgánicas para la Ordenación del Territorio y de Ordenación Urbanística que según el texto de la ley que no llegó a nacer a la vida jurídica real (un aborto legislativo) perderían su vigencia con el nuevo instrumento jurídico bolivariano. La razón “política” de ese escabroso proceder legislativo no es difícil de comprender en estos tiempos de la ignominia. El “Presidente de la República” (el fallecido Hugo Chávez Frías) le ordenó al “Parlamento” que impidiera la vigencia de la ley porque en la misma no se había previsto la “nueva geometría del poder territorial” que fue incorporada luego en la fallida “Reforma Constitucional” del 02-12-2007. Lo insólito del asunto (“aunque usted no lo crea”) es que al parecer la autoridad ambiental nacional se rige por ese “aborto legislativo” y no por las leyes, antes mencionadas, alegando que éstas se sancionaron en la oprobiosa IV República¹³.

El momento normativo del Derecho lo llamamos “estático” para dar a entender que independientemente de su aplicación a la realidad, lo jurídico existe en una dimensión formal. En este mismo orden de ideas, cabe agregar que esa dimensión formal del Derecho estatal, legislado, escrito, no queda incólume luego de su interpretación y aplicación por parte de los órganos del Estado, en particular los jueces. La letra de la ley se mantiene intacta, pero sufre modificaciones en el momento o fase de su interpretación. Por esa razón, es necesario conocer tanto la letra de la ley como lo que piensan los jueces acerca de ella, esto es, las decisiones judiciales que van conformando la doctrina jurisprudencial. En los sistemas de Derecho estatal, formal y escrito la separación entre la norma formal y su proceso de aplicación forma parte de las bases del sistema jurídico. De lo contrario, no podría predicarse la inconstitucionalidad de las leyes y demás instrumentos normativos, y la ilegalidad de los reglamentos y demás normas sublegales. Se trata de un sistema rígido, un ordenamiento de estructura piramidal jerarquizada. La norma formal y escrita prima sobre la jurisprudencia de los tribunales y la doctrina de los órganos de la Administración Pública. La jurisprudencia es fuente de Derecho en los supuestos de vacíos normativos, siempre que el método de la analogía no permita dar solución al caso *subjudice* (artículo 4 Código Civil, en lo adelante CC). Los principios de interpretación del sistema no

¹³ Véase, Salas Bourgoín, María Andreina y Sulbarán Zambrano, Elides. Modificación de la Ley Orgánica Para la Ordenación del Territorio. Revisión de un proceso de 10 años sin perspectiva de cristalización. En <https://bit.ly/3CV1eNE>

admiten decisiones jurisprudenciales contrarias a la ley, salvo que ésta sea contraria a la Constitución Nacional (en lo adelante CN), pues es deber de todo juez desaplicar las normas legales inconstitucionales, y del Tribunal Supremo de Justicia anularlas con motivo de un recurso por inconstitucionalidad (supremacía de la Constitución). Tampoco es admisible alegar usos y costumbres contrarios a la ley ("*Las leyes no pueden derogarse sino por otras leyes; y no vale alegar contra su observancia el desuso, ni la costumbre o práctica en contrario, por antiguos y universales que sean*", artículo 7 CC). Sólo las costumbres *secundum lege* se conceptúan como fuente del Derecho (artículo 9 Código de Comercio). En los países en los que prevalece el Derecho consuetudinario no es posible diferenciar una estática de una dinámica jurídica. Las costumbres jurídicas, aunque puedan ser objeto de publicación escrita oficial en recopilaciones y expresadas en sentencias judiciales escritas, se originan en usos y prácticas sociales reiteradas en el tiempo, por tanto, constituyen una modalidad de "Derecho vivo" y actual en la que no se presenta la dialéctica entre deber ser normativo y ser real. Normatividad jurídica y normalidad social se identifican.

En consecuencia, en el sistema de Derecho consuetudinario no existe diferencia entre validez formal y vigencia real, pues sólo es válido el Derecho eficaz. Para que una conducta social sea calificada como jurídica es necesario que sea avalada por su reiterado cumplimiento por parte de la mayoría de la comunidad. Dos son los elementos de la vigencia de la costumbre jurídica: el subjetivo, o la *opinio juris*, el convencimiento comunitario o societario del valor de la conducta expresada en la costumbre para el orden social, y el objetivo, la práctica inveterada de esa conducta. Quede claro, pues, que en los sistemas de Derecho estatal el momento de la norma y el de su interpretación y aplicación se hallan en constante conexión dialéctica; sin embargo, podemos diferenciarlos. Como sistema de normas el Derecho se constituye en ordenamiento jurídico, es decir, en una estructura permanente de normas de diferente jerarquía (rango) y valor desde la Constitución como norma suprema (*norma normarum*) hasta las normas de rango sublegal. No es el caso del Sistema Jurídico Anglosajón¹⁴. En dicho Sistema, reitero, la norma

¹⁴ El sistema del *common law* se basa en dos vertientes fundamentales. Por un lado, las leyes que han sido aprobadas por el Parlamento del país en cuestión, gracias a las cuales podemos trazar la evolución de la jurisprudencia de su Estado. Por otra parte, los propios tribunales, así como las decisiones de éstos en forma de sentencias son esenciales en el sistema jurídico del *common law*. En este sentido, la propia decisión del caso en litigio no es importante únicamente en tal caso, sino que contribuye a futuras decisiones tomadas en otros ulteriores. Así, por tanto, y como se ha mencionado anteriormente, el aspecto más notable del derecho inglés es la ausencia de un derecho codificado y, en especial, de un código civil, a favor del uso del precedente. Por consiguiente, y a diferencia del papel fundamental del propio legislador, que codifica las normas jurídicas de un determinado Estado, el

emana de lo más profundo de la sociedad. La costumbre es la fuente primaria y principal del ordenamiento jurídico, la creencia generalizada en los miembros de la comunidad de que con el forzoso cumplimiento de las conductas transformadas en costumbres se realizan valores básicos para la conservación del orden social (opinión *necessitatis*). Ahora bien, la exigencia de “certeza” inherente al Derecho, independientemente de la fuente de legitimidad del mismo, reclama que un órgano de la comunidad reconozca, interprete y declare cuales de las costumbres sociales son jurídicas. Tal es la función del juez en el proceso de administrar justicia (función jurisdiccional). El juez actúa como órgano de la comunidad de principios, valores y reglas que conforman el Derecho Consuetudinario por medio de la jurisprudencia, las decisiones judiciales que crean los precedentes como expresión de certeza del mismo. Y así la jurisprudencia viene a constituir una fuente de producción normativa de igual rango que la ley dictada por el parlamento. En ese sistema no puede hablarse de Derecho estatal. El Estado es garante del orden jurídico, pero no tiene el monopolio de su creación. Es necesario advertir de inmediato que la norma dictada por el Estado o creada por el juez contiene, siempre que sea un auténtico precepto y no una simple declaración principista, programática, o una mera regla técnica de

common law o derecho consuetudinario pasa a ser un sistema jurídico con abundante conocimiento práctico, basado en resolver posibles conflictos dentro de los propios tribunales. Nuevamente, la falta de una codificación escrita, distintiva del derecho romano y del derecho español (*civil law*), pone en relevancia el aspecto práctico del *common law* ante uno más codificado en el *civil law*. El derecho inglés, principal sistema jurídico dentro del *common law*, basa su sistema del precedente en la máxima latina *stare decisis et non quieta movere*, y que normalmente se abrevia en la forma *stare decisis*. De este modo, la base del precedente reside en la certeza y el concepto de “justicia” en la ley, en la que no existe un único texto en el *common law*, sino una recopilación de sentencias que abarcan un periodo que puede extenderse durante más de dos siglos. Ahumada realiza una acertada comparación del llamado *stare decisis*, propio de los tribunales del *common law*, con un “laboratorio de derecho”: “el derecho se pone a prueba, se desarrolla y se transforma a impulso de conflictos reales que reclaman solución”. El *stare decisis* del *common law* se basa, por tanto, en el carácter práctico de los diferentes casos juzgados en el *common law*. Ante esta situación, el jurista del *common law* se encuentra ante un sistema menos férreo y carente de rigidez, en donde prima la decisión del *judge*, basada en casos con situaciones jurídicas similares juzgado en ese momento; un *judge* de manera individual, considerando los precedentes, dicta un fallo. Durante siglos los *judges* se han situado en la primacía de un razonamiento jurídico que, en palabras de Sir WILLIAM BLACKSTONE, pasaron a ser los “óráculos vivientes” del derecho: “En verdad los jueces hacen y cambian el derecho. La totalidad del *common law* es creación del juez y, sólo mediante la modificación judicial en el derecho, el *common law* conserva su vigencia en un mundo cambiante”. Francisco Godoy Tena. Los subsistemas jurídicos británicos (derecho consuetudinario inglés o *common law*) y el sistema judicial español (*civil law*). Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Vol. 52, N° 154, Ciudad de México, 2019, en <https://bit.ly/3AHrxPs>

organización, una relación jurídica ideal o potencial. En efecto, si tras observar el mundo jurídico lo contemplamos más en profundidad y practicamos, por decirlo así, un corte vertical en la realidad jurídica, vamos a tropezarnos con varios estratos, tal y como lo expresa WIDAR LESARIRI SFORZA en su obra “El Derecho de los particulares”:

El primero de ellos, el más vasto y de mayor espesor, es naturalmente el integrado por las relaciones jurídicas previstas en las leyes estatales (Derecho Público y Derecho Privado). El material que comprende esta parte de la realidad jurídica, bajo la enseña del Estado, tiene variados y diversos orígenes, pero la unidad de la fuente de que brota en un momento dado hace que su ordenamiento aparezca como un bloque monolítico. En realidad, no obstante, las normas dictadas por el Estado son un producto de una labor a veces secular de la conciencia y de la ciencia jurídica, en su conjunto. Sólo una pequeña parte de la legislación estatal representa el producto inmediato de la voluntad del poder político. Por otro lado, en las normas que el Estado, en determinado momento hace suyas extrayéndolas de varias fuentes, tampoco se puede ver una inmediata y plena manifestación de las normas dimanantes de esta voluntad. En un segundo estrato, vamos a encontrar un mundo más vasto, pero menos compacto, el de las relaciones jurídicas establecidas en las normas de origen consuetudinario, absorbidas en gran medida por el estrato superior, el de las normas estatales. Estas, como es principio en los sistemas de Derecho Estatal legislado, no admiten en las materias que regulan la concurrencia de las normas consuetudinarias, pero para ciertas materias no excluyen que parte de estas escapen a su dominio inmediato (ejemplo, Legislación mercantil y el poder de los usos y costumbres mercantiles)¹⁵.

Independientemente de cuál sea el tipo de sistema de Derecho que se examine, trátase del Derecho de predominio estatal, escrito, legislado o del que se inspira en las normas creadas por la sociedad y reconocidas por el parlamento y el juez, no cabe la menor duda de que lo jurídico, en última instancia, no es otra cosa que un tejido complejo de relaciones jurídicas potenciales que se actualizan en personas naturales o jurídicas específicas, cuando las categorías de sujetos de derecho previstas en las normas de conducta abstractas, genéricas e impersonales se aplican a casos concretos, a circunstancias de tiempo, lugar y entramado humano.

B. Perspectiva de la relación jurídica (la dinámica jurídica)

Es el momento de la aplicación de la norma, regla genérica, abstracta e impersonal de conducta a una situación particularizada: situada, temporalizada, circunstanciada, vale decir, y como antes señalé, a una trama humana concreta, a un episodio de la vida social caracterizado por consistir en una relación social, un vínculo entre dos o más personas

¹⁵ Lesariri Sforza, Widar . El Derecho de los Particulares. Civitas, Madrid, 1986, pp. 60-64.

socialmente “valioso”, cuyas consecuencias interesan al buen orden en la convivencia. Tal relación se convierte en jurídica por virtud de la aplicación de la norma que la contiene ideal o potencialmente¹⁶. La norma abstracta, genérica e impersonal (momento normativo) es derecho “potencial”, reitero, y sólo cuando la relación social configurada en el plano real, existencial, se corresponde con la formulado idealmente en la norma, lo jurídico adquiere su plenitud (la plenitud del Derecho).

El que en una comunidad o sociedad existan reglas sociales de conducta que incluso puedan ser aplicadas por la fuerza de la instancia institucional que ejerce la autoridad suprema o superior del grupo (coacción), no implica necesariamente que esas reglas constituyan verdadero Derecho. Lo jurídico, si bien requiere de normas (momento normativo), es mucho más que eso. Es un proceso complejo, una función social. No pocos “juristas”: profesores, autores y abogados se alarmarán con esta afirmación, ya que un rasgo de la “cultura jurídica” de los operadores jurídicos es el concepto formal de lo jurídico o la falsa idea de identificar totalmente al Derecho con su momento normativo. Esa idea acrítica ignora que las leyes pueden ser utilizadas como meros instrumentos del poder “estatal” y que es la fuerza material de tal poder, y no el Derecho, la que realiza la función de regulación y garantía del orden social. De modo que sólo podemos postular la presencia del Derecho en una sociedad cuando en ella se realiza permanentemente un proceso o función de mediación, es decir, cuando los inevitables conflictos y desacuerdos entre los individuos se resuelven por medio de la intervención de un tercero arbitral, de una instancia imparcial que decide el conflicto con arreglo a normas previas (escritas o consuetudinarias) o a su propio criterio de justicia y de equidad en el supuesto de que para el caso concreto no existan normas previas aplicables. Ese tercero arbitral es el juez aunque no se le llame así. Puede ser un juez institucional o funcionario del Estado, o un juez lego o de la comunidad como ocurre con los llamados jueces de paz. Puede ser la persona considerada como la más sabia en una aldea, o una junta de ancianos. No importa la forma o modalidad de la instancia que realiza la mediación (juez unipersonal o colegiado, profesional o lego, juez de Derecho o de equidad, estatal o de la comunidad); lo decisivo es la existencia de la mediación. Las normas o reglas adquieren la cualidad de jurídicas en ese proceso de mediación que hoy denominamos “función judicial” y que ha sido monopolizada por el poder del Estado (la estatalización de la administración de la justicia). Fuera de ese proceso o función las normas son “potencialmente” jurídicas; en consecuencia, si no se aplican para mediar y resolver los conflictos y desacuerdos entre los hombres son reglas inútiles. Y si bien, como establece el Artículo 7° del Código Civil, no

¹⁶ Según DEL VECCHIO “La norma jurídica pone siempre en relación varias personas, de las cuales a una le corresponde una facultad o pretensión, y la otra tiene una obligación correlativa. La relación jurídica se puede, pues, definir como un vínculo entre personas, en virtud del cual, una de ellas puede pretender algo a lo que la otra está obligada. Admitamos que la relación jurídica tiene siempre un substrato real en las cosas y en las personas. El Derecho no crea los elementos o términos de la relación, sino que los encuentra ya naturalmente constituidos y no hace más que determinarlos y disciplinarlos: reconoce algo preexistente a lo que da o imprime su forma, fijando los límites de las exigibilidades recíprocas”. Vid. Del Vecchio, Giorgio. *Filosofía del Derecho* (1969). Bosh, Barcelona, pp. 400 y 401.

vale alegar contra la observancia de la ley el “desuso”, su falta de aplicación la convierte en “letra muerta”. ¿Cuántas leyes de esta ajurídica o antijurídica República forman parte del “cementerio jurídico”? El Derecho vivo es el que realiza el proceso de mediación en las relaciones de intercambio en los diversos ámbitos de la vida societaria¹⁷.

He de aclarar que el proceso de mediación del Derecho en su función social también se realiza sin la intervención de ese tercero arbitral (el juez), cual es el supuesto del cumplimiento voluntario de los derechos y obligaciones previstos en las diferentes convenciones y contratos entre las partes¹⁸.

Es, en ese momento cuando debe ser normativo y ser social se confunden, el derecho pasa de lo ideal a la real; la norma se convierte en “derecho vivo” y la vida humana objetivada adquiere la fisonomía de vida humana subjetivada. Carece de sentido que la relación jurídica prevista en el supuesto o presupuesto de la norma (como posibilidad, potencia) no pase de esa vida formal, del plano “estrictamente” ideal de deber ser por su falta de correspondencia con hechos concretos de la vida asociativa. El Derecho, lo he expresado anteriormente, no es un objeto de arte para ser admirado, producir emoción estética, aunque la sola eficacia o vigencia social del Derecho no lo legitima. ¿Quién dudaría de la eficacia del Derecho nazi, del Derecho del apartheid, de las leyes discriminatorias de la comunidad afroamericana en USA, de las leyes conculcadoras de las libertades fundamentales en los sistemas totalitarios? La legitimidad de lo jurídico se realiza cuando sus normas son justas, entendiendo por justicia en un sentido amplio a los valores superiores del ordenamiento jurídico (artículo 2 CN), y se aplican con relativa eficacia (la eficacia nunca será absoluta). La plenitud del Derecho se logra cuando los valores superiores del ordenamiento jurídico se convierten en vida humana subjetivada mediante la aplicación de las normas a las relaciones jurídicas concretas. Tal es el sentido de la lucha por el Derecho (IHERING). La vigencia social de lo jurídico es inherente a su esencia misma, a su naturaleza de norma destinada a ordenar las relaciones de los hombres en sociedad¹⁹. Pero, tampoco tiene sentido para esa convivencia que la relación social sea indiferente o intrascendente para el Derecho por no constituir

¹⁷ Meier, Henrique. Introducción al Estudio del Derecho. Casamayor. Caracas, 2009, p. 67.

¹⁸ Dedicué unas cuantas páginas a explicar cómo el Derecho media (sin que se tenga consciencia de ello), las relaciones de intercambio cotidianas de una sociedad, cuando los sujetos de derecho cumplen espontáneamente convenios y contratos. Vid, Meier Henrique. ¿Qué es el Derecho? Panapo, Caracas, 2001.

¹⁹ Cuando el Derecho no cumple esa función de mediación, huye o se pervierte, aumenta la violencia social. Nada peor para una sociedad que los individuos procuren “justicia” por sus propias manos.

el presupuesto de norma jurídica alguna (en sentido *lato*: regla escrita o formal, o consuetudinaria).

C. Entendida así la relación jurídica, integración de la relación jurídica abstracta (prevista en la norma) y de la relación social concreta, podemos plantear sus características fundamentales

Primero, toda relación jurídica²⁰, como antes se acotó, es una relación social; pero no toda relación social es jurídica.

El rasgo “social” subraya la alteridad de esa relación. *Alter*, otro; no hay relación social del individuo y la persona en general (jurídica) consigo misma. La necesidad de dos o más personas es impretermitible para la configuración de lo jurídico. Lo moral atiende, precisamente, al problema de la relación del individuo con su vida personal, única e intransferible. La norma moral coloca al hombre frente a sus actos. El juicio moral es valoración de un acto respecto a una escala determinada de valores. No es juicio o estimación externa, sino interna. En la soledad de su conciencia el individuo sabe si ha obrado bien o mal (salvo que no disponga del atributo de la lucidez, del discernimiento por estados transitorios o permanentes de locura y otras patologías de origen mental). Asimismo, no todo el infinito y complejo universo de la vida social es materia de lo jurídico (vida humana objetivada). Existen innumerables relaciones sociales intrascendentes para el Derecho, vale decir, para la armonía y el buen orden en la convivencia. Así, las reglas del trato social, llamadas por algunos autores “convencionalismos sociales”, por ejemplo, la etiqueta, la cortesía, las buenas maneras, etc., atienden a un estilo o concepto del comportamiento social cuya infracción no va aparejada de sanción jurídica, sino del mero rechazo o repudio del grupo que practica la convención. Violar reglas de esa naturaleza no compromete la paz social, ni el bien común, pues se trata de una ordenación poco

²⁰ Relación: porque consiste en un vínculo entre dos o más personas. Jurídica: por cuanto es una relación significativa o trascendente para el Derecho. Esa trascendencia deriva, o bien del posible encuadramiento potencial de la relación en una norma del ordenamiento jurídico, o de la afectación de bienes y valores jurídicos por la trama humana, no obstante la misma no haya sido prevista en norma formal alguna, como es el supuesto característico de los derechos humanos “innominados”: aquellos que siendo inherentes a la persona humana pueden ser objeto de amparo por el juez en función constitucional, aunque no figuren expresamente en el texto formal de la Constitución. La solicitud de amparo de un derecho de esa naturaleza ha de producirse en la circunstancia de la amenaza de su violación, o de su violación actualizada, a un determinado sujeto: el agraviado, por parte de otro: el agravante, en el contexto de una relación social que sin duda es trascendente para el Derecho dada la jerarquía del bien jurídico en juego (artículos 22 y 27 CN). Meier, Henrique, Introducción al estudio... *opus cit.*, p. 205. Ese ejemplo de mi libro ya no es predicable en el contexto del actual régimen de poder caracterizado por la sistemática violación a los derechos humanos de toda índole.

trascendente para el orden social; fórmulas que van cambiando conforme se transforman las costumbres de la sociedad, sus valores y creencias respecto del trato social.²¹

Segundo, consiste en una relación entre sujetos de derecho y los sujetos de derecho son únicamente las personas naturales o jurídicas.

En ese sentido, no cabe hablar de relación jurídica entre las personas y las cosas. La noción tradicional de la propiedad (Derecho Medieval) identificaba la tenencia o dominio efectivo (poder real) sobre los bienes (inmuebles) como núcleo del derecho. La propiedad constituía una relación de hecho entre las personas y las cosas. Por el contrario, la propiedad es el Derecho Moderno, por exigencias articuladas a la racionalidad inherente al modo capitalista de producción, a la dinámica del intercambio de una economía en la que las cosas y bienes adquieren el perfil de mercancías, es decir, de objetos cuyo valor de uso cede ante la racionalidad de su valor de cambio (economía de mercado), la propiedad deja de ser el dominio o señorío sobre las cosas para transformarse en un haz de poderes jurídicos, de facultades abstractas de uso, goce y disposición sobre las cosas que integran el patrimonio del propietario. En el caso de los bienes inmuebles, por ejemplo, la propiedad no requiere la tenencia, dominio o señorío material actual sobre el bien objeto de la titularidad jurídica, pues los atributos de uso y goce se han separado del poder de disposición y pueden configurarse como derechos reales autónomos (uso, usufructo, habitación) respecto del derecho de propiedad. En esa perspectiva, la relación jurídica se establece entre el titular del derecho de propiedad en su sentido pleno y los titulares de derechos reales limitados que derivan del primero (por ejemplo, arrendamiento, usufructo, etc.). En los casos de integración del uso y el goce en la titularidad primaria del derecho matriz: la propiedad, la relación se plantea entre el titular del derecho y los terceros en general (la comunidad anónima de sujetos de derecho) quienes están en el deber universal de abstenerse de realizar actos que menoscaben o perturben el ejercicio pacífico del uso, el goce y la disposición. En los supuestos en los cuales un tercero

²¹ En estos tiempos de auge de las redes sociales en la esfera de la tecnología virtual, ha surgido una suerte de "convención", una regla no escrita denominada la "corrección política" (invento de los movimientos autocalificados como "progres"), mediante la cual se descalifica públicamente a quien profiera comentarios "políticamente incorrectos". Y así se tilda de "machista" o "heteropatriarcal" a cualquiera que exprese algo que moleste al movimiento "feminista", también "homófobo" al que ose decir una "inconveniencia" acerca del denominado "colectivo LGBT", aparte de "fascista" y otros calificativos. Es una manera de censurar toda opinión contraria al proceso de ideologización de la sociedad por parte del denominado "Marxismo cultural" asumido por la izquierda política, social y cultural. No es el Estado el censor como en los regímenes comunistas clásicos (Cuba, China, Corea del Norte), o neo comunistas (Nicaragua, Venezuela), sino un juez presente en todo usuario de las redes portador de esa ideología, aunque no esté consciente de ello.

menoscabe el ejercicio pacífico de los derechos del propietario, apropiándose ilegítimamente del bien (inmueble) ajeno, el Código Civil le atribuye al propietario el derecho instrumental (adjetivo, acción procesal) de reivindicarla del poseedor o detentador (art. 548)²². Ahora bien, para que pueda prosperar la acción reivindicatoria, el actor debe suministrar una doble prueba: en primer lugar, que es el titular de la propiedad del inmueble; en segundo lugar, que el demandado la posee indebidamente. En definitiva, el accionante debe llevar al juez el convencimiento cierto de que es el titular en propiedad del inmueble poseído por su adversario en el debate judicial. En consecuencia, las cosas y bienes en general sólo pueden ser objeto de relaciones jurídicas, pero nunca sujetos de la misma, ya que tal concepto es una categoría jurídica que implica “capacidad para obrar válidamente en el mundo de lo jurídico”, es decir, precisa la condición de persona, ente natural (o creación del derecho) dotado de voluntad, y la voluntad, sea esta expresión de un raciocinio individual o de mecanismos institucionales, es un “hecho humano”. Los animales y las cosas inanimadas no tienen voluntad; por el contrario, están a merced de las decisiones humanas, y por ello sólo pueden operar en el mundo de las relaciones jurídicas como meros objetos de los negocios y actos jurídicos. Los animales, a pesar de algunas teorías ecologistas extremas (animalismo)²³, no son sujetos de derecho; por tanto,

²² En la sociedad venezolana del presente esos postulados carecen de vigencia real dada la inseguridad jurídica propiciada por el que fuera un Estado institucional convertido en una organización criminal (parte de una transnacional del crimen organizado). Ninguno de los derechos formalizados constitucionalmente, entre tales la libertad en sus diversas manifestaciones, la propiedad privada, la vida misma, se hallan efectivamente garantizados; por el contrario, cualquiera, en cualquier momento, puede sufrir la violación de tales derechos. Somos una sociedad a la deriva, al garete.

²³ Tantos años dando clases y escribiendo en materia de Derecho Ambiental, y es hoy 10-06-2022 cuando me entero de la existencia de una insólita Declaración Universal de los derechos del Animal adoptada por la denominada Liga Internacional de los Derechos del Animal en 1977, aprobada en 1978 por la UNESCO y la ONU. Entre otras irracionalidades se califica la muerte de animales como genocidio, equiparando al animal al hombre. Desde esa época comienza la sin razón a ganar terreno. Convendría en que el animal es titular de derechos cuando un tigre o un reptil puedan presentarse en un tribunal a solicitar tutela. Es tal el sin sentido, que solo con la ironía puede uno enfrentarse a tanto desatino. Texto definitivo de la Declaración Universal de los Derechos del Animal, adoptado por la Liga Internacional de los Derechos del Animal y por las Ligas Nacionales afiliadas tras la 3ª Reunión sobre los derechos del Animal, Londres, 21 al 23 de setiembre de 1977. La declaración proclamada el 15-10-1978 por la Liga Internacional, las Ligas Nacionales y las personas físicas asociadas a ellas, fue aprobada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y, posteriormente, por la Organización de las Naciones Unidas (ONU). *“Preámbulo. Considerando que todo animal posee derechos. Considerando que el desconocimiento y desprecio de dichos derechos han conducido y siguen conduciendo al hombre a cometer crímenes contra la naturaleza y contra los animales. Considerando que el*

no pueden ser titulares de derechos y posiciones jurídicas en general. Es insólito postular “derechos a la naturaleza”. La naturaleza y sus componentes son objeto de relaciones jurídicas. Su tutela y protección integral por las normas del Derecho Ambiental se hace a título de bienes escasos, frágiles e insustituibles para la preservación de la vida en el planeta. El sujeto de derecho (la persona natural y la jurídica) para ser tal ha de ostentar cualidad para obrar válidamente en el universo del Derecho. En una palabra, capacidad para ser titular de posiciones jurídicas determinadas (de derechos y obligaciones y de ejercitarlas en forma válida). Por tanto, el solo hecho de ser persona no es suficiente para la constitución de la relación jurídica. El menor, el inhabilitado y el entredicho, carecen de plena capacidad de obrar. Lo mismo ocurre con la sociedad civil o mercantil cuyas actas constitutivas y estatutos sociales no hubieren sido protocolizadas en la oficina de registro correspondiente. La legitimidad de la relación jurídica se halla articulada, entonces, al tema de la capacidad jurídica y de la capacidad de obrar. Me refiero al sujeto de derecho en la dinámica de la relación jurídica, y no a esa condición en sentido estricto, con independencia del mundo de los negocios jurídicos, pues la persona natural, el individuo en sí, por su propia naturaleza (su dignidad) es titular de un conjunto de derechos inalienables de rango constitucional: la vida, la libertad, la seguridad, el honor y la reputación, etc. Tampoco es posible relación jurídica alguna de una persona consigo misma. En los supuestos de donación de partes o fluidos del cuerpo: órganos y sangre, la relación se establece entre el donante y el destinatario de la donación: una persona o una institución (por ejemplo, los bancos de sangre, de semen, etc.). Sin embargo, en las leyes de aborto libre que se vienen aprobando en diferentes países se postula el derecho de la mujer sobre su propio cuerpo para decidir interrumpir el embarazo, y las de transgénero el derecho de toda persona a mutilarse (España) para cambiar de “genero” (sexo). Nada tendría de extraño que, bajo la influencia del denominado “Manifiesto de la Contrasesexualidad”²⁴, que reduce a la persona a “cuerpo hablante”, pronto se aprueben leyes para legalizar

reconocimiento por parte de la especie humana del derecho a la existencia de las otras especies de animales constituye el fundamento de la coexistencia de las especies en el mundo. Considerando que el hombre comete genocidio y existe la amenaza de que siga cometiéndolo. Considerando que el respeto del hombre hacia los animales está ligado al respeto de los hombres entre ellos mismos. Considerando que la educación implica enseñar, desde la infancia, a observar, comprender, respetar y amar a los animales”, en <https://bit.ly/2ZB7CzG>. Nunca pasó por mi mente que eso fuera posible. Ahora entiendo cómo, además de la ideología de género, comienza a surgir una suerte de ideología de cambio de especie. Cfr. Yaaas (07-04-2022), Manel De Aguas, el activista transespecie que lleva implantadas unas aletas en la cabeza: “Me han discriminado al buscar trabajo”, en <https://bit.ly/3wuuyAa>

²⁴ Preciado, Beatriz. Manifiesto de la Contrasesexualidad. Editorial Anagrama. Barcelona. 2011.

la disposición de partes del cuerpo en vida: un ojo, un brazo, un pulmón, etc. Hasta que definitivamente se pervierta el Derecho, seguimos postulando que, para crear relaciones jurídicas válidas, es indispensable disponer de plena capacidad de obrar²⁵. Según GIORGIO DEL VECCHIO relación jurídica es:

Un vínculo entre sujetos de Derecho, nacido de un determinado hecho, definido por normas jurídicas como condición de situaciones jurídicas correlativas o acumulativas de facultades y deberes, cuyo objeto son ciertas prestaciones garantizadas por la aplicación de una consecuencia coactiva o sanción²⁶.

Ese clásico principio del Derecho Civil de las personas está cambiando rápidamente con la imposición de la denominada "ideología de género"²⁷.

En fin, si la relación jurídica sólo es posible entre personas, las modalidades de la misma se limitan a: las relaciones de personas naturales entre sí; las relaciones de personas naturales con personas jurídicas; las relaciones de personas jurídicas entre sí.

Tercero, toda relación jurídica es una estructura compuesta por los elementos siguientes: subjetivo, objetivo, causal y teleológico.

a. Lo subjetivo se refiere a los sujetos de la relación, las personas naturales o jurídicas que se vinculan mediante el nexo jurídico concreto. Se habla de sujeto activo para indicar al titular de un derecho subjetivo: la

²⁵ Ese postulado está cambiando en España.

²⁶ Del Vecchio. G 1980. Filosofía del Derecho. Traducción Luis Legaz y Lacambra. Bosch. Barcelona, p. 40.

²⁷ Según el artículo 6 de Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid: "*Las personas trans menores de edad tienen derecho a recibir el tratamiento médico oportuno relativo a su transexualidad. La atención sanitaria que se les preste, en tanto que menores, se hará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/2015, de 22 de julio, de protección a la infancia y la adolescencia, en la Ley 41/2002, de 14 de noviembre, básica reguladora de la autonomía del paciente y de los derechos y obligaciones en materia de información y documentación clínica, la Convención de Derechos del Niño y con atención a lo establecido en los protocolos de las sociedades médicas y pediátricas internacionales*". La Ministra de la Igualdad del gobierno de España, Irene Montero, pretende que sea aprobada una ley nacional sobre esa materia que habilite a los mayores de 14 años a cambiar de género (sexo) sin autorización de sus padres o tutores, y sin necesidad de informe médico. En pocas palabras, que los nacidos varones por obra de la naturaleza (Dios) puedan mutilarse. Si el texto no se modifica radicalmente en su trámite parlamentario, esta ley podemita permitirá una nueva expropiación de la patria potestad por parte del Estado al fomentar los cambios de sexo entre menores de edad sin consentimiento paterno. Su aprobación constituirá, además, un nuevo ataque contra las instituciones sociales que, como la familia, permiten la existencia de sociedades libres y prósperas, precisamente los principales objetivos a batir por el comunismo en todo tiempo y lugar. En <https://bit.ly/3Cs3mpg>

facultad de exigir una determinada conducta a otro (un hacer o no hacer) porque de ello depende la satisfacción del contenido del derecho propio, del interés jurídicamente protegido. El sujeto pasivo es la persona sobre la que recae la obligación articulada a la satisfacción del derecho del sujeto activo. En la práctica, en el mundo de las relaciones jurídicas concretas, la posición jurídica de los sujetos se configura de manera compleja, mixta. Ambos sujetos aparecen como titulares de derechos subjetivos, y al mismo tiempo, obligados a efectuar determinadas prestaciones a favor del otro. En el ámbito de la relación jurídico administrativa ese tipo de relación exige, en principio, la presencia de una administración pública como uno de los sujetos de la misma o de un órgano del Estado, que, no obstante, no pertenezca a una organización administrativa stricto sensu, actúe con ese carácter, realice una modalidad de la "función administrativa" del Estado (las comisiones permanentes de la "Asamblea Nacional", la "Dirección General de la Magistratura", los "tribunales", etc.). En los años de existencia del Estado democrático de Derecho, la jurisprudencia fue aún más lejos calificando de administrativos determinados actos unilaterales de naturaleza autoritaria dictados por personas jurídicas de Derecho Privado²⁸ en el desempeño de actividades de interés general. El debilitamiento de la frontera entre las personas jurídicas de Derecho público (El Estado y sus instituciones) y las de Derecho privado, o si se quiere, la "movilidad" de esa frontera ha ocasionado significativas transformaciones en los conceptos

²⁸ La libre creación, adherencia y participación en organizaciones privadas de cualquier índole: económicas, educativas, culturales, deportivas, vecinales, religiosas, y otras, es una manera de desarrollar la libre personalidad humana, el derecho a hacer en la vida lo que se quiera, y de la vida de cada quien lo que se quiera, con las limitaciones impuestas por el respeto al derecho de los demás y las normas del orden público y social. El grado de libertad y desarrollo humano de una sociedad nacional se mide, entre otros parámetros, por el número y complejidad de las asociaciones y sociedades privadas que conforman la sociedad civil. Los regímenes totalitarios son declarados enemigos de esa autodeterminación, y por esa razón eliminan los derechos asociados a la libertad-autonomía, en particular el derecho de asociación, imponiendo la forzosa pertenencia a organizaciones dependientes del poder estatal. Ese proceso de liquidación de la libertad-autonomía termina por destruir la función social del Derecho, ya antes señalada. El ordenamiento jurídico se transforma en un mero medio de control y opresión social, deja de ser garantía para la libre autodeterminación humana. El Estado asume el control de todas las esferas de la vida humana: la política, la económica, la familiar y conyugal, la educativa y cultural, la deportiva, y hasta la religiosa, pues la ideología del régimen se emplea como religión secular de Estado, el culto privado es sustituido por el culto público al líder de la revolución, al Estado-partido, a la raza superior. En ese sentido pues, la riqueza, variedad y complejidad del universo de las relaciones jurídicas sólo es predicable en el contexto de un auténtico Estado democrático de Derecho, un sistema político en el que las garantías a las diversas modalidades de la libertad-autonomía operen con relativa eficacia. Meier, Henrique. Introducción al estudio, *opus cit.*, p. 209.

tradicionales de las formas institucionales de la organización administrativa y la teoría del acto administrativo. En efecto, por una parte, la intervención del Estado en esferas de la vida social, tradicionalmente reservadas a los particulares (sector privado), como es el caso de las actividades industriales y comerciales implicó la utilización de personas jurídicas de Derecho privado, compañías anónimas, que operaron como empresas públicas. Por otra parte, la participación de los particulares en actividades de interés general reservadas al ámbito de actuación de la Administración pública en el esquema clásico de la separación entre el espacio de lo público y el de lo privado, ha tenido como consecuencia el que determinados actos provenientes de típicas personas de Derecho privado (asociaciones civiles sin fines de lucro, por ejemplo), hayan sido calificados por la jurisprudencia como actos administrativos sujetos al control de los tribunales contencioso-administrativos. Es preferible, entonces, hablar del “Sujeto Administrativo” para nombrar al sujeto que actúa una determinada “potestad pública” de índole administrativa, prescindiendo de su naturaleza orgánico-formal (Administración Pública *stricto sensu*, organismo del Estado que realiza una modalidad de la función administrativa, o una persona jurídica de Derecho privado que ejecuta una potestad pública por delegación de ley).

b. El objeto o contenido de la relación jurídica consiste en el núcleo de la misma: los derechos y obligaciones de los sujetos vinculados por el nexo causal, tanto los de carácter personal (derechos y obligaciones de crédito, por ejemplo), como los de índole real (el usufructo, por ejemplo). Ese objeto ha de ser lícito, posible y determinado o determinable. Lícito, vale decir, conforme a Derecho. Es contrario a Derecho, un delito, convenir con un sicario, mediante el pago de una suma de dinero, el asesinato de un tercero. Posible se refiere a factibilidad física. Es un objeto imposible, por ejemplo, la transferencia en propiedad de un lote de terreno en la luna o en el planeta Marte. Y lo determinado o determinable se contrae al imperativo de la concreción del objeto. Es indeterminado el objeto de una venta en la que no se especifique la cosa cuya propiedad se pretende transmitir. En esos ejemplos la relación jurídica es nula de pleno Derecho, no crea situaciones jurídicas válidas por ilicitud, imposibilidad física e indeterminación, respectivamente. Es causal de nulidad absoluta del acto administrativo cuando su contenido sea de imposible o ilegal ejecución (art. 19.3, LOPA).

c. La causa, por su parte, es el hecho o acto al que el ordenamiento jurídico, conforme a la norma aplicable al caso, le confiere el atributo de crear, modificar o extinguir la relación jurídica, trátase de actos jurídicos propiamente dichos (por ejemplo, el contrato), o de hechos de origen natural que operan como fuente de derechos y obligaciones en determinadas esferas de la vida jurídica (la muerte, por ejemplo, y los

derechos y obligaciones del régimen sucesoral). Algunos autores sin ofrecer explicación alguna afirman que la causa de la relación es el interés social protegido en cada relación. En mi criterio ese supuesto interés social no es la causa, sino la finalidad de la relación jurídica. La causa no puede ser otra cosa, no importa lo que repitan muchos autores sin un razonamiento convincente, que el origen de la relación, es decir, el acto o hecho del que surge el vínculo entre dos o más personas. Y es que toda relación jurídica, cualquier relación, no se origina en sí misma, sino, reitero, en un acontecimiento o dato de la realidad que la genera, es decir, un acto o hecho al que el ordenamiento jurídico le atribuye ese efecto o consecuencia. Puede tratarse de actos o conductas humanas unilaterales o bilaterales, lícitas o ilícitas, o de hechos de la naturaleza.

d. El fin o la finalidad²⁹ consiste en la realización del objeto o contenido de la relación jurídica, siempre que el mismo sea lícito, determinado y de posible realización física. Es la justicia entendida como “dar a cada quién lo que le corresponde”.

En suma, la existencia de cualquier relación jurídica requiere de la correspondencia entre los hechos previstos en forma abstracta, genérica e impersonal en el presupuesto o supuesto de aplicación de la norma, y las circunstancias de hechos efectivamente acaecidas en la realidad. En páginas precedentes me referí al momento de la plenitud del Derecho, cuando la relación jurídica potencialmente contenida en la

²⁹ Tiende a confundirse con el objeto. Sin embargo, responde a una interrogante diferente, pues mientras el objeto tiene que ver con el porqué de la relación, el fin se refiere al para qué de la misma, vale decir, su objetivo. Ya hemos advertido que las conductas humanas reguladas por el Derecho no son actos o hechos neutros, sino que atienden a determinados valores-fines. En general el fin de la relación jurídica se identifica con el de la norma que la regula, y más aún con el de la institución a la que toda relación está integrada. Siendo coherentes con nuestra metodología, vamos a explicar el concepto mediante ejemplos. En el supuesto del “hecho ilícito” el fin de la reparación del daño no puede ser otro que la justicia en el caso concreto. Es de elemental justicia que quien ha causado un daño a otro debe repararlo. Aquí aplica el concepto romano de Ulpiano “*justicia es dar a cada quien lo que le corresponde*”. Al afectado por el hecho del otro le corresponde, es justo, y no sólo legal, la reparación correspondiente. Esa reparación que es el objeto de la relación jurídica está integrada a la institución de la responsabilidad por daños y perjuicios. Asimismo, quien ha pagado sin causa, vale decir, lo que no debe, tiene derecho a la repetición del pago, a que le sea devuelta la suma pagada. Al decir sin causa estamos aludiendo a la justicia. Es justo esa repetición; de lo contrario, se consolidaría una injusticia en el caso concreto. En los contratos, independientemente de su objeto, la finalidad de los mismos es la realización del valor-fin de la libertad contractual, del principio de la autonomía de la voluntad. Es al mismo tiempo el fundamento de la relación jurídica. Cada vez que dos o más personas realizan un acuerdo de voluntades, dentro de los límites establecidos por las normas de orden público, la libertad contractual como modalidad de la libertad-autonomía se afianza como valor social. Henrique Meier, id., p. 212.

norma cobra vida “concreta”; se hace relación jurídica real. La relación jurídica es verdaderamente la célula primitiva y el núcleo irreducible de toda realidad jurídica. Los sujetos abstractos (categorías genéricas) se convierten en personas naturales o jurídicas situadas y temporalizadas, con identidad propia e intransferible, y el hecho generador o causante de la relación se materializa en un acontecimiento cronológico, un acaecer en el tiempo al que la norma le atribuye consecuencias para el mundo jurídico en su dimensión subjetiva.

II. Circunstancias determinantes de la aplicación del concepto de relación jurídica al Derecho Administrativo

1. La aplicación de la teoría de la relación jurídica al ámbito del Derecho Administrativo es relativamente reciente y está asociada al proceso histórico de conquista del Estado por el Derecho, a la progresiva consolidación del Estado de Derecho

¿Cómo calificar de jurídica la relación entre el poder y el individuo en formas políticas que no reconocen en éste a un ciudadano titular de posiciones jurídicas activas, de derechos e intereses que la administración debe garantizar y respetar y los tribunales proteger y amparar? La historia de la humanidad nos enseña que el modelo de Estado de Derecho es una excepción en medio de las más diversas formas de ordenación y organización de las relaciones de poder en los diferentes pueblos naciones y sociedades nacionales, caracterizadas por el despotismo y la opresión, la negación de las libertades y derechos fundamentales. Tiránías, dictaduras, autocracias y en su extremo los regímenes totalitarios han prevalecido sobre los regímenes de poder que garantizan la libertad humana en sus diversas manifestaciones. Apenas desde hace dos siglos y en muy pocas naciones se ha ensayado el modelo axiológico de Estado de Derecho, es decir, el Estado cuya finalidad esencial es garantizar las libertades públicas o privadas o Estado al servicio del hombre. Es con la Revolución de Independencia de las colonias británicas en América del Norte y la fundación de los Estados Unidos (1776) y la Revolución Francesa (1789), cuando se postula el concepto de ciudadano titular de derechos inalienables frente al Poder, superándose el concepto del vasallo o súbdito, del individuo sometido a su dominio. Las consecuencias en los planos políticos y jurídicos de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano (Revolución Francesa 1789) sólo comenzaron a sentirse en la segunda mitad del pasado siglo y ello a causa de la reacción contra las catástrofes humanas provocadas por los sistemas totalitarios que asolaron a Europa antes, durante y con posterioridad a la Segunda Guerra Mundial (instrumentos internacionales declarativos y

convencionales en materia de Derechos Humanos, en particular la Declaración Universal de los Derechos Humanos, 1948).

El concepto de la persona humana y su dignidad consustancial, fin en sí mismo, y a la que el Estado debe respetar y garantizar un conjunto de derechos inalienables, anteriores al poder mismo: vida, libertad, seguridad, etc., es quizás la más trascendental revolución cultural del mundo moderno. Y el que esos derechos de libertad sean universales, para todo hombre, con prescindencia de razas, sexo, condición social, credos religiosos o políticos, ha socavado por completo las bases conceptuales, las ideas y creencias de dieciocho siglos de vida política e institucional. Sin embargo, en estos 22 años del siglo XXI el panorama político mundial no luce muy esperanzador respecto de la garantía de los derechos de libertad. Los sistemas totalitarios no han desaparecido. China, Corea del Norte, Cuba, son ejemplos emblemáticos de esa forma extrema de poder. Los regímenes imperantes en Nicaragua, Venezuela, Rusia, Irán, Irak, Turquía, entre otros, aunque no se les califique de totalitarismos, no cabe la menor duda de que constituyen formas autoritarias de poder, pueblos que no gozan de las garantías a los derechos humanos o derechos fundamentales. En estos tiempos las libertades han venido retrocediendo, incluso en sociedades tradicionalmente democráticas como, por ejemplo, los Estados Unidos de Norteamérica, luego del impacto causado por el acto terrorista del 2001, y la ley patriótica dictada a raíz de esa tragedia, pues en nombre de la seguridad nacional se ha restringido el régimen de las libertades.

El Estado, por su naturaleza misma, tiende a ser cada vez más poder, a llevar su posición de supremacía a su extremo. La lógica implacable del poder implica el dominio ilimitado sobre los gobernados. Lo contrario a esa dinámica es la consideración del individuo como persona y ciudadano titular de unos derechos capaces de limitar, de frenar, la tendencia del Estado hacia el control y la regulación total de la vida de los hombres y de la sociedad en su conjunto. Conceptos de siervo, súbdito y vasallo, anteriores a la moderna idea del ciudadano, son expresivos de la situación de sumisión del hombre frente al poder. Hace 10 años publiqué un artículo en la página web soberanía.org (clausurada por el régimen chavista en 2016), titulado “El oscuro deseo del poder ilimitado” en el que me refiero a ese impulso humano de dominar al otro, del que deriva el culto al poder³⁰.

³⁰ El magnífico poeta portugués FERNANDO PESSOA en su “Libro del Desasosiego” (Acantilado, Barcelona, 2002, p. 67) expresa esta profunda reflexión: “Casi todos los hombres sueñan, en lo más secreto de su ser, un gran imperialismo propio, el sometimiento de todos los hombres, la entrega de todas las mujeres, la adoración de todos los pueblos...”. Ese “afán de poder” se origina en un impulso de dominación que inconscientemente abriga en la psique humana, lo que FREUD designó

como la pulsión de “Tanatos” por oposición a “Eros” en su obra “El Malestar de la Cultura”. Y esto porque ese sueño de sometimiento de todos los hombres o la posesión, disfrute y preservación, a como dé lugar, de un poderío ilimitado, implica necesariamente el empleo de la violencia, la astucia, el engaño, la mentira y la destrucción de todos los obstáculos que se opongan a ese objetivo, incluyendo, dentro de la “lógica de la dominación”, la persecución, detención, privación de la libertad, agresiones a la integridad psíquica, moral y física, y finalmente el asesinato individual o en masa de los hombres y mujeres que se resistan abiertamente a la realización de ese oscuro deseo. No por capricho HOBBS afirmó que el hombre es lobo para el hombre. Pero, habría que agregar a la reflexión de PESSOA, otro sueño e impulso de no pocos hombres y mujeres: el deseo de sometimiento o la “servidumbre voluntaria”. Tal es la dialéctica de la relación de poder en el contexto de los sistemas autoritarios. Y es que difícilmente los dictadores pueden dominar y mantenerse en el poder con el sólo ejercicio de los medios represivos. El consentimiento o aquiescencia de esa modalidad de relación de poder por una parte considerable de la población, es un hecho irrefutable. HUBER MATOS en su dramática autobiografía: “Cómo Llegó la Noche” (Tus Quets, Editores, Barcelona, 2004, p. 337) se refiere a la inmensa popularidad de Fidel Castro que facilitó la instauración de un régimen totalitario en Cuba a partir de 1959: *“octubre de 1959. Han transcurrido menos de diez meses desde que los revolucionarios llegamos al poder. Las perspectivas de que el líder de la revolución se convierta en un tirano como no ha conocido nunca nuestro país se perfila en el paisaje cubano. La gran mayoría de la población no percibe la traición. La popularidad de Fidel Castro es inmensa. La gente del pueblo cree en él con ciego fervor. Los que manifiestan su preocupación por el destino de la Nación o cuestionan el último capricho del Máximo Líder se convierten de la noche a la mañana en ‘enemigos del pueblo’. La seductora retórica populista de Castro encubre hábilmente la increíble realidad que los verdaderos enemigos están en el seno mismo del poder”*. Más allá del miedo, del temor al dictador y sus esbirros, creo que las dictaduras y los totalitarismos se imponen y sostienen por dos rasgos psicológicos del hombre: la servidumbre voluntaria, ya mencionada, o el miedo a la libertad (ERIC FROMM) y la admiración que produce el dictador. Como no puedo, carezco de las “habilidades” para realizar el secreto sueño al que alude PESSOA, admiro abierta o soterradamente al que logra ese objetivo. El primero, la “servidumbre voluntaria”, tiene su origen en el miedo que inspira la libertad percibida como pesado fardo existencial. El libre albedrío o el valor de elegir (SAVATER) implica una insoportable carga de responsabilidad: tener que asumir las consecuencias de los actos propios, y, por tanto, ¡Dios!, que no pueda culpar a otro u otros de mis problemas, fracasos, errores, frustraciones. No, la mayoría de las personas no quiere eso, prefiere delegar, transferirle a otra tamaño responsabilidad. En la claridad conceptual de SAVATER: *“Los tiranos son los que dicen: ven y dame tu libertad, yo cargo con tu culpa y con tus elecciones, yo elegiré por ti, tú confía en mí que no necesitarás preocuparte, tú enchúfate a mí y yo seré libre por ti y cargaré con todas las partes malas de la libertad, tú vivirás y yo cargaré con la responsabilidad de la culpa. Ese es el secreto de las tiranías y de los totalitarismos, lo que incluso lleva a determinadas personas a ser capaces de sacrificar su vida biológica, que les permite haber renunciado a su libertad y haber estado conectados, digamos, con algo superior a la libertad humana, algo que decide por los humanos y está al margen de las vacilaciones y dudas. Probablemente nuestro tiempo tendrá ese peligro del miedo a la libertad, del deseo de renunciar a ella, de buscar a alguien que nos descargue de esa pesada carga, que la lleve por nosotros, que nos permita, aunque sea viviendo una vida vicaria y en cierto modo humillante, no tener la preocupación, y la obligación de elegir*

2. En el contexto del Estado democrático de Derecho la consecuencia directa e inmediata del postulado de los Derechos Humanos es la sustitución de las antiguas relaciones del poder, típicas de las formas autoritarias del Estado, por nuevas relaciones reguladas por el Derecho

Esas nuevas relaciones se caracterizan porque la Administración ya no se va a presentar dotada de un poder de *imperium*, sin límites precisos, sino como un sujeto de Derecho, que, aun cuando se halle en situación de supremacía respecto del particular, en virtud de la tutela del interés público, carece de legitimidad para actuar más allá de las facultades y atribuciones que el ordenamiento jurídico le apodera. Además, la operatividad del concepto de ciudadano titular de unos derechos subjetivos (derechos de rango constitucional y supraconstitucional), oponibles a la actuación de la Administración, conduce también a la valoración del particular como sujeto de derecho, y en tal carácter titular de

permanentemente" ("La Libertad como Destino". Fundación José Manuel Lara Sevilla, España, 2004, pp. 60-61). El segundo, "la admiración al poderoso" explica la exaltación de los caudillos y guerreros, y de los regímenes autoritarios. Esa es la historia de Venezuela, una historia de caudillos militares: José Antonio Páez, José Tadeo y José Gregorio Monagas, Joaquín Crespo, Antonio Guzmán Blanco, Cipriano Castro, JV Gómez, etc., hoy Hugo Chávez; una historia "épica" de supuestos "héroes", de batallas, de ese lenguaje patriotero, grandilocuente y guerrero, oloroso a pólvora y sangre, rayano en lo cursi. Nada más expresivo de ese inocultable culto al poder y al poderoso que las recientes declaraciones de OSWALDO GUILLÉN acerca de la admiración que le inspira Fidel Castro porque en más de 50 años nada, ni nadie, lo han podido desalojar del poder. O la de un conocido periodista que hace unos años declaró que Hugo Chávez F. era el "político" más competente de su generación por su "habilidad" para mantenerse en el poder. O aquella insólita de un reconocido constitucionalista que en el momento en que se sometió a consideración de la Asamblea Nacional Constituyente el proyecto de Constitución Nacional (1999) declaró que en esa materia la opinión de Chávez "era infalible". Y es que no hay sumisión, sin adulación. ¿Cuántos supuestos opositores al actual régimen de poder no admiran en secreto a Chávez Frías? ¿Hasta qué punto nuestro pueblo cree en la democracia sustantiva o el sistema político basado en el reconocimiento, respeto y garantía de las libertades y derechos civiles, políticos, económicos y sociales? No hay duda de que esos rasgos psicológicos, antes señalados, explican que en 182 años de Venezuela como república independiente (1830-2012), apenas en 40 haya funcionado, con grandes dificultades, un sistema democrático y un Estado de Derecho garantes de las libertades y derechos ciudadanos. La democracia, con su pluralismo político, la alternabilidad en el poder, y el control político, institucional y jurídico de los actos estatales, ha sido la excepción. La regla, los regímenes militaristas autoritarios. No nos llamemos a engaño, la cultura democrática del venezolano se limita, en lo básico, al voto. Para la mayoría es suficiente con la posibilidad de votar, no importa si luego el gobernante electo hace lo que le da la gana, ejerce el poder en forma abusiva y arbitraria, despilfarra los recursos de la Nación, viola los derechos humanos, con tal de que yo no sea la víctima. Y si, además, reparte migajas y de alguna manera consigo, aunque sea una partecita de la torta, del botín petrolero, ¿Cómo no apoyar al campeón del populismo?

una posición jurídica activa. Deja de ser el objeto pasivo de una acción que se impone de manera forzosa (la noción de administrado).

Piénsese en la transformación sin precedentes del Derecho Administrativo. ¿Puede seguirse manteniendo el concepto de un Derecho especial y estatutario aplicable únicamente a la Administración, caracterizado por prerrogativas y poderes exorbitantes otorgados a esa organización estatal para el cumplimiento de sus funciones y fines? ¿Acaso el particular (que no debería catalogarse como “administrado”) no es sujeto de las normas de esa rama del derecho? No se trata de predicar aquí la total desaparición de las notas definitorias del Derecho Administrativo, como tampoco de asimilarlo al Derecho Civil o Mercantil (llamado Derecho Común). Ello no se correspondería con la realidad. Pero, no incurro en error de apreciación al matizar los principios dogmáticos clásicos de esa rama del Derecho. En primer lugar, ya no es el régimen jurídico exclusivo de la Administración. El particular es sujeto de sus normas, y no en un plano incidental, o secundario. La teoría de los derechos subjetivos típicos y de los intereses legítimos, directos y personales del particular, es capítulo fundamental del Derecho Administrativo. Precisamente, con la vigencia formal de la LOPA (artículo 47 y siguientes) el interesado es titular del derecho a formar parte del *iter* procedimental conducente a la formación del acto administrativo resolutorio que puede incidir de manera favorable o desfavorable en la esfera vital de sus derechos e intereses. Se trata del derecho a la participación activa en el procedimiento realizando alegatos y ofreciendo las pruebas necesarias para demostrar la legitimidad de su posición jurídica (derecho a ser notificado, a examinar el expediente de su caso, solicitar copias certificadas, presentar alegatos por escrito, ser recibido en audiencia oral por la autoridad instructora, particularmente en los supuestos de procedimientos de índole sancionadora, plantear quejas por ante el superior jerárquico de la autoridad instructora, ofrecer pruebas que deben ser examinadas y valoradas, etc.).

En segundo lugar, y como antes se acotó, este Derecho dejó de constituir un mero sistema de normas orgánicas de naturaleza instrumental. Un Derecho ordenado a la realización de una función del Estado: la administrativa, en términos de status de poder. Para el Derecho Administrativo de estos tiempos, la Administración es esencialmente un sujeto de Derecho. Otro problema deriva de la posición jurídica de ese sujeto articulado a la estructura formal del Estado en sus relaciones con los particulares. La conversión del Estado-Administración en sujeto de relaciones jurídicas transmuta la naturaleza instrumental del ordenamiento jurídico-administrativo (Derecho Objetivo), el concepto tradicional de ese ordenamiento como medio de legitimación de la organización y funcionamiento de la Administración Pública, y se convierte en el

Derecho que regula las relaciones entre sujetos de derecho como es el caso del derecho Civil, del Mercantil, del Laboral. Se sitúa, así, en el mismo plano de las otras ramas del Derecho.

3. La modificación conceptual (ideológica) de la naturaleza jurídica de la Administración no ha sido un proceso pacífico

La transmutación conceptual de la Administración que de mero instrumento de poder del Estado pasa a la categoría de sujeto de derecho cuya organización y funciones (potestades) es una creación del ordenamiento jurídico, así como la valoración del particular que de súbdito, objeto pasivo de la acción de administrar, pasa a la categoría sujeto de derecho titular de una posición jurídica activa garantizada por una norma supraestatal (la Constitución); y la consecuencia lógica de todo ello: la sustitución de las antiguas relaciones de poder entre la Administración y los particulares por relaciones de orden jurídico, objeto de regulación jurídica, y no de la voluntad unilateral y arbitraria del poder estatal, no ha sido un proceso pacífico. La doctrina de Derecho Administrativo se resistió en un principio a la aplicación de la teoría de la relación jurídica al ámbito del Derecho Administrativo. En la actualidad todavía algunos autores desconocen este hecho y continúan aferrados a la dogmática tradicional de la disciplina. Sus manuales y tratados ignoran al particular, o simplemente lo sitúan al final de la acción de administrar, vale decir, sobre quién recae los actos de autoridad de la Administración-poder. La pretensión de construir una dogmática sobre principios, conceptos y categorías separados en forma total y absoluta del patrimonio doctrinario elaborado por los privatistas, explica la cortedad de miras de los llamados administrativistas, en particular la doctrina francesa. La tardía admisión de la cualidad jurídica de la Administración Pública, su carácter de sujeto de Derecho, es resabio del absurdo temor a la contaminación de los principios del Derecho Público con los de la ciencia *jus* privatista. No se ha querido reconocer que hay categorías jurídicas comunes a todas las ramas del Derecho. Desde que en una sociedad organizada existe un ordenamiento jurídico único, en cuyo vértice se halla la Constitución, fusión de las normas de Derecho Público y de Derecho privado, se impone –como antes he acotado– la operatividad de categorías tales como: sujeto de derecho, derecho subjetivo, deber jurídico, relación jurídica, procedimiento, proceso, contrato, hecho ilícito, etc. El “orden jurídico” de una sociedad sería inoperante sin la aplicación de esas categorías jurídicas básicas.

Otro factor que explica esa resistencia conceptual es la ideología del “poder de *imperium*” del Estado Monárquico-Absolutista, que, a pesar de los profundos cambios generados por el “constitucionalismo parlamentario” respecto del concepto del poder estatal con la progresiva de

la formación del modelo de Estado de Derecho durante los siglos XVIII, XIX y XX, se refugió en la Ciencia y el Derecho de una organización estatal carente de la legitimidad democrática del parlamento. En Venezuela, a pesar del esfuerzo legislativo de los 40 años del Estado democrático de Derecho, con la sanción de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos (1982) y la Ley Orgánica de Amparo sobre Derechos y Garantías Constitucionales (1987) que incorporan definitivamente el concepto de relación jurídica para definir los vínculos entre el Estado y los ciudadanos, y la jurisprudencia del contencioso-administrativo favorable a esa orientación, aún antes de la vigencia de las mencionadas leyes, así como la “constitucionalización de la teoría servicial de la Administración Pública” (CN, 1999), ésta sigue practicando esa ideología autoritaria, máxime en el contexto de un régimen de plena y total concentración del poder estatal en la persona del “Presidente de la República”, primero Hugo Chávez Frías (1999-2013) y luego el ilegítimo y usurpador Nicolás Maduro desde el 2013 al presente, es decir, un régimen autoritario con vocación totalitaria que se caracteriza por la violación continua y sistemática de la Constitución Nacional, una mera “Constitución de papel” (AMBROSIO OROPEZA). El artículo 141 de dicha Constitución es definitivamente letra muerta:

La Administración Pública está al servicio de los ciudadanos y ciudadanas y se fundamenta en los principios de honestidad, participación, celeridad, eficacia, transparencia, rendición de cuentas y responsabilidad en el ejercicio de la función pública, con sometimiento pleno a la ley y el derecho.

El abuso de poder es consustancial a una administración volcada sobre sí misma que practica la cultura del secreto administrativo, una administración tradicionalmente hostil a los particulares. La función pública divorciada de su sentido de servicio, se distorsiona en fueros, prerrogativas y privilegios, Derecho y realidad administrativa se contraponen. Es más, el primero no ordena a la segunda. La rebeldía de las viejas costumbres políticas y administrativas, ligadas al concepto personalista y patrimonialista del Poder exaltado como en ninguna otra etapa de la accidentada historia republicana por el actual régimen político y de gobierno, es una situación subversiva del orden jurídico que impide la realización de los postulados del Estado democrático y social de Derecho y de justicia declarados en la Constitución Nacional (arts. 2 y 3).

Dentro de ese implacable universo administrativo real no existe la convicción y la voluntad política para admitir que el particular, persona natural o jurídica, es titular de posiciones jurídicas activas (derechos). El tráfico de influencias, la discriminación por motivos ideológicos, el soborno y la coima, la extorsión, sustituyen la objetiva e imparcial aplicación de las normas. No se declaran o constituyen derechos, se conceden favores y gracias administrativas, se “compran” mediante soborno

decisiones favorables. La discrecionalidad, más bien, la arbitrariedad, constituye la regla de la actuación administrativa, desapareciendo las otrora esferas del Derecho que, por su propia naturaleza, implicaban el ejercicio de potestades administrativas regladas (Derecho Urbanístico, por ejemplo)³¹. El horizonte de las prácticas políticas y administrativas del autoritarismo estatal persiste en el contexto de un Estado formalmente democrático de Derecho según la norma constitucional, convertida en cadáver, letra muerta, con la instauración del neocaudillismo militarista (herencia nefasta del siglo XIX y de los primeros treinta y cinco años del XX) en la figura de Hugo Chávez Frías (1999-2013) y la permanencia, aun después de la muerte de ese fantasma surgido del tenebroso pasado, de una estructura militarista integrada a una organización transnacional del crimen organizado (Foro de Sao Paulo-Puebla-La Habana), bajo la engañosa bandera de una revolución socialista a cuya cabeza funge de presidente Nicolás Maduro (2013-¿?). Y ello porque el autoritarismo con todas sus secuelas vive en las creencias de gran parte de los venezolanos, a pesar de la denominada “catástrofe humanitaria” epíteto que oculta algo mucho peor: una “catástrofe antropológica”.

III. Características, elementos y clases de relación jurídico-administrativa

1. Características

A. Excepción al principio de igualdad entre las partes

En un sentido “amplio” la relación jurídico-administrativa se formaliza cuando la norma atribuye a un sujeto una situación de preeminencia (de supremacía) sobre el otro. El “sujeto administrativo”, independientemente de que sea o no una administración pública estricto *sensu* (otra organización del Estado o una persona de Derecho Privado dotada de potestades administrativas por delegación de ley), se encuentra normalmente en esa posición de supremacía (relativa, limitada) respecto del particular.

Al respecto, GARCÍA TREVIJANO expresa:

Hay relaciones jurídico públicas cuando uno de los miembros de la relación, al menos uno, es Administración Pública, pero actuando en posición de

³¹ La magnífica Ley Orgánica de Ordenación Urbanística (1987) que significó un avance en esa materia, sustituyendo la engorrosa permisología exigida antes de la vigencia de la misma, por la “constatación” del cumplimiento de las Variables Urbanas previstas en dicha Ley por parte del interesado. Artículo 85: “*Los organismos municipales dispondrán de un plazo de treinta (30) días continuos, en el caso de edificaciones o de noventa (90) días continuos, en el caso de urbanizaciones, para constatar únicamente que el proyecto presentado se ajusta a las variables urbanas fundamentales establecidas en esta Ley*”.

supremacía. Es requisito indispensable para que unas relaciones jurídicas sean administrativas, el que intervenga siempre, en una de sus partes, al menos, la Administración Pública. Pero esto no es suficiente, se requiere que esta actuación de la Administración lo sea en faceta de poder, de supremacía, porque cuando se desviste de ella la relación jurídica será privada³².

Tal supremacía deriva de la titularidad de un poder jurídico de actuación, susceptible, en su ejercicio concreto, de constituir autoritaria y unilateralmente una situación jurídica subjetiva en la esfera del particular. Pero esa supremacía, no implica, reitero, que el particular se halle a merced, inerte, frente a los poderes administrativos, pues aún en el ámbito de los supuestos en los cuales su situación sea preponderantemente pasiva: se caracterice por el cumplimiento forzoso de obligaciones, es decir, de prestaciones materiales o personales exigidas por la Administración con fundamento en el acto administrativo constitutivo de las mismas, el particular es titular de un haz de derechos superiores garantizados en la Constitución: los derechos fundamentales que integran la esfera de los intereses vitales de la persona, muro de contención infranqueable, valla para la actuación de la Administración Pública. La Ley Orgánica de la Administración Pública establece como objetivo o finalidad fundamental de dicha organización pública garantizar los derechos humanos en las relaciones jurídico-administrativas:

La Administración Pública tendrá como principal objetivo de su organización y funcionamiento dar eficacia a los principios, valores y normas consagrados en la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela y, en especial, garantizar a todas las personas, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos (art. 3.).

Norma ineficaz, letra muerta. En los hechos la discriminación y vulneración de los derechos humanos opera como el modo “normal” de actuación del funcionariado bolivariano³³. Los hechos demuestran que esa loable finalidad forma parte de la “demagogia jurídica”, del populismo canalla de un régimen de poder opresivo. Esa supuesta garantía del goce y ejercicio de los derechos humanos “sin discriminación alguna”, no es real; es lo contrario, la discriminación es el proceder ordinario del funcionariado “bolivariano”. Basta con citar el ejemplo del llamado

³² García Trevijano. Tratado de Derecho Administrativo, Madrid, 1968, Vol. I, pp. 487-488.

³³ Típico de los regímenes de poder autocalificados como socialistas, como lo expresó ORWELL (1984), todo a la inversa: la mentira es la verdad, la injusticia la justicia, la discriminación la igualdad. Progresivamente mediante la mentira y el neolenguaje se va produciendo una transformación mental de la población, una suerte de desquiciamiento colectivo: el miedo, la inseguridad, la desesperanza se apoderan de los espíritus de un pueblo sumido en la ruina, en la miseria, sobreviviendo a duras penas.

“CLAP” (El sistema de distribución de alimentos de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción), suerte de “cartilla de racionamiento”³⁴

³⁴ La libreta de racionamiento cubana no garantiza el derecho a la alimentación Sergio Angel *Coautora Nastassja Rojas*. En su intervención ante la Asamblea General de Naciones Unidas del 23 de septiembre, el presidente Miguel Díaz-Canel sostuvo que *“a pesar de los obstáculos, el Gobierno cubano, con extraordinarios esfuerzos y pese a carencias y dificultades, garantiza el derecho universal a la alimentación a través de la canasta básica familiar normada, que reciben todos los cubanos y cubanas, y que incluye 19 productos alimenticios de primera necesidad a precios asequibles”*. Sin embargo, la realidad de los cubanos de a pie dista mucho de la enunciada por el presidente. La libreta no alcanza a cubrir los 19 productos y los que incluye no son suficientes, ni en variedad ni en cantidad para cubrir las necesidades de todo un mes. En términos prácticos, se le entrega una libreta a cada núcleo familiar, donde se incluyen los nombres, edades y sexos de las personas que la conforman, y con esta retiran los alimentos. Hay productos que llegan una vez al mes, pero es común que no todos lleguen al tiempo, por lo que las personas esperan hasta mediados o finales de mes para que se acumulen todos los productos en la bodega y así evitar ir más de una vez. ¿Qué incluye la canasta? Aunque no todas las personas manifiestan recibir los mismos productos, los más comunes de encontrar son el arroz, la azúcar blanca, azúcar prieta, granos –generalmente chícharos– café, espagueti, frijoles, sal y fósforos. Y en relación con los cárnicos, aunque hay variaciones, se refieren a pollo o pescado, mortadela, picadillo de soya y huevos. Los niños y personas mayores tienen una dieta especial y reciben otros productos adicionales. Si los productos de la canasta no alcanzan para completar el mes, los cubanos pueden dirigirse a las tiendas en moneda nacional, sin embargo, estas venden únicamente uno o dos productos y para conseguirlos se deben realizar largas filas. Pero hacer las filas no garantiza que se pueda conseguirlos, pues es común que estos se agoten y las personas tengan que volver nuevamente. Además, los productos suelen estar racionados y se venden en cantidades limitadas. Dadas estas circunstancias, en octubre de 2019 el gobierno decidió abrir tiendas en Moneda libremente Convertible (MLC) para que las personas puedan acceder a ciertos electrodomésticos y repuestos. Pero a partir del año 2020, se dio la instrucción de vender también productos de primera necesidad bajo el argumento de captar divisas y con estas abastecer las tiendas en moneda nacional. La realidad en el último año es que las tiendas en moneda nacional permanecen desabastecidas y la promesa nunca se cumplió, pero además se generó aún mayor desigualdad en el acceso a los alimentos porque no todos los cubanos pueden acceder a MLC. De acuerdo con el Observatorio Cubano de Derechos Humanos, para 6 de cada 10 familias los alimentos de la libreta de racionamiento solo cubren entre 5 y 10 días, y además, el 70% de las familias encuestadas indicó que hubo escasez de alimentos básicos en los últimos tres meses. Esto quiere decir que la libreta es insuficiente para cumplir las necesidades de alimentación de la población y las alternativas de abastecimiento son insuficientes. Lo más grave de la situación es que el 67% de los encuestados califica la alimentación familiar como deficiente, mientras que el 38% manifiesta haber tenido que dejar de hacer alguna comida por falta de dinero o de recursos. Y aunque no hay registros sobre los alimentos consumidos, es de esperar que estos no cumplan con la dieta requerida dadas las circunstancias de la isla. ¿Culpa del bloqueo? El gobierno culpa al bloqueo de la situación de desabastecimiento, pero las alternativas ideadas por el mismo gobierno como las tiendas en MLC han terminado por agravar la situación. El derecho a la alimentación es entendido, no solo como el acceso a alimentos, sino también como el acceso regular, permanente e irrestricto a alimentos

empleada desde hace más de 60 años en Cuba por la dictadura castro comunista, una manera de controlar mediante el hambre a la población, manteniendo a la mayoría de la población (a excepción de la cúpula del régimen, la nomenclatura del partido comunista) en situación de desnutrición, que no se mueran de hambre, pero tampoco que tengan acceso a una alimentación equilibrada, a las proteínas necesarias para garantizar el desarrollo de individuos con mentes capaces de pensar en forma crítica, reflexiva, además de la “educación” ideologizante, el “lavado de cerebro”. En lo que respecta a la bolsa de comida “CLAP”, el régimen exige como condición para poder adquirir la misma que el pueblo hambriento (la Encuesta sobre Condiciones de Vida (Encovi) elaborada por la UCAB reveló que el 94,5 % de los venezolanos vive por debajo del umbral de pobreza. El nacional.com)³⁵ obtenga el denominado “carnet patria”³⁶, un auténtico chantaje típico de las estrategias de poder de los sistemas comunistas.

En el plano formal-normativo, entre los derechos de la esfera constitucionalmente protegidas que no deberían ceder siquiera en el supuesto extremo (radical) de las denominadas “relaciones especiales de sumisión”, cual es el caso del reo que cumple pena, resaltan los derechos a la inviolabilidad de la vida (art. 43 CN: “*El Estado protegerá la vida de las personas privadas de libertad, prestando el servicio militar o civil, o sometidas a su autoridad en cualquier otra forma*”); el respeto de la dignidad humana (art. 46.2); a no sufrir trato discriminatorio (art. 21); a no ser sometido a penas, torturas o tratos crueles, inhumanos o degradantes (art. 46.1); ni a experimentos científicos o exámenes médicos o de laboratorio sin su consentimiento, excepto cuando se encuentre en peligro su vida o por otras circunstancias que determine la ley (art. 46.3). Los

cuantitativa y cualitativamente adecuados y suficientes. Por ello, el discurso de Díaz-Canel, además de estar lleno de falsedades, se presenta como una afrenta a los compromisos internacionales de Cuba, un país que está lejos de cumplir con su responsabilidad internacional en cuanto a la garantía de los Derechos Humanos, y particularmente del derecho a la alimentación. Pese a que el presidente mencionó su compromiso con la seguridad alimentaria y el derecho a la alimentación, la isla aún no ha ratificado, entre otros, dos de los instrumentos más importantes de Derechos Humanos, los cuales conforman junto con la Declaración Universal la Carta Internacional de Derechos Humanos y que además son parte de los pilares del mandato de la Relatoría Especial sobre el derecho a la alimentación. Sin embargo, es menester recordar que las obligaciones que tienen los Estados frente al cumplimiento de los estándares internacionales de Derechos... La libreta de racionamiento más que garantizar el acceso, permanente y sin restricciones a la alimentación, es una forma vedada de chantaje que genera dependencia del Estado para garantizar el sustento y una forma de control social por la pauperización y la espera. Nastassja Rojas, en <https://bit.ly/3pir9Kc>

³⁵ Cfr. El Nacional (26-05-2022), *Ni para sobrevivir*, en <https://bit.ly/3QPkj1s>

³⁶ Cfr. El Diario (13-05-2021), *Pago del CLAP solo se permitirá a través del carnet de la patria*, en <https://bit.ly/3AmhWMA>

derechos humanos primarios, asociados de manera inmediata a la dignidad humana, se hallan integrados a la persona, al menos en el plano formal, no importa cuales fueren sus circunstancias y avatares. No voy a insistir en que tales derechos son burda y groseramente objeto de violación permanente; es más, tal ese es el proceder “normal” de la llamada “administración penitenciaria”, basta señalar algunos casos³⁷.

Es conveniente aclarar que la aplicación de la Teoría de la Relación Jurídica al campo del Derecho Administrativo no significa desconocer la naturaleza “estatal” de la Administración Pública, y de las “prerrogativas” de Poder Público que por ello esa organización detenta, no obstante, los significativos avances en pro de la juridización de su actividad. Lo esencial es que esa posición de preeminencia legitimada, en última instancia, en la tutela de un interés reputado de superior: el interés público, es creación del ordenamiento jurídico. En ese sentido, la teoría de los “poderes o potestades implícitos” de la Administración Pública es inaceptable en el contexto del Estado de Derecho. Aun cuando la doctrina polemice acerca de la factibilidad de unos poderes que derivarían de la naturaleza propia de la función administrativa del Estado, lo cierto es que de admitirse la legitimidad de esa suerte de potestades, salvo en el caso extremo del llamado “Estado de necesidad administrativa” que justifica la adopción de medidas no previstas en el ordenamiento jurídico-administrativo para tutelar los bienes jurídicos amenazados de daño por hechos que imprevisiblemente irrumpen la normalidad administrativa, se le estaría abriendo a la Administración pública una puerta franca a la arbitrariedad, el abuso y la desviación de poder.

¿Qué pensar de la aplicación de esa doctrina en Venezuela?

En el país, aún en los casos del ejercicio de potestades expresamente tasadas en la ley, observamos como un hecho cotidiano, percibido, inclusive, como algo normal por los agentes de la Administración Pública en todas sus modalidades territoriales y funcionales (nacional, estatal, municipal), el abuso y la desviación de poder; en suma, la arbitrariedad, rasgo definitorio del modo de actuar del Poder Ejecutivo y la Administración Pública, de la mayoría de los jueces y funcionarios auxiliares del Poder Judicial, del Poder Legislativo, Ministerio Público, Defensoría del Pueblo, Consejo Nacional Electoral, Contraloría General de la República. En una palabra, de la totalidad de los poderes públicos de un “Estado” en proceso acelerado de desinstitucionalización y su sustitución por un régimen pre estatal de naturaleza personalista o la

³⁷ Cfr. Opendemocracy (19-10-2021), *Se intensifica la violación de los derechos humanos de los presos políticos en Venezuela*, en <https://bit.ly/3PPSICs>

concentración *de facto* del poder de decisión de las diferentes ramas del poder estatal en la persona del presidente de la República³⁸.

³⁸ Escrito en el año 2009, ese proceso se consolidó, desapareciendo de manera absoluta la separación de poderes, principio exigido en la Carta Democrática Interamericana (2001) para calificar de democracia representativa y de Estado de Derecho a un determinado régimen político. Nada nuevo en Venezuela, la excepción fue la relativa separación de poderes en los 40 años del ensayo democrático. He insistido en artículos publicados en soberanía.org, página web confiscada por el régimen dictatorial, criminal, en el 2016 y en comentarios en redes sociales como no puede calificarse de Estado institucional al actual régimen de poder, pues el rasgo fundamental de la soberanía en lo externo (dependencia de Cuba) y en lo interno (existencia de carteles de la droga y grupos armados: ELN, FARC “disidente” que controlan partes del territorio nacional), requisito para constatar la existencia de un Estado desaparecieron, dando lugar a una organización criminal estructurada como una “federación de mafias”. Además, ¿Cómo calificar de Estado a un poder que no lleva a cabo las funciones primarias, básicas, que legitiman el poder estatal como lo es la garantía de la vida y la seguridad de los ciudadanos? Los fines que debe realizar la organización estatal varían en función de las coyunturas históricas y, dentro de ellas, de las distintas ideas, imágenes o representaciones del Estado y de la diversa estructuración de las fuerzas sociales. Sin embargo, en cualquier caso, ha de cumplir, al menos, con los siguientes fines: A) Asegurar su propia existencia y reproducción como organización, ya que, como todas las organizaciones, está amenazado de un proceso de entropía, es decir, de desorden y degeneración crecientes si no se desarrolla una energía capaz de neutralizarla (GARCÍA PELAYO). Se trata de la dialéctica entre las fuerzas centrífugas: unión, articulación, concentración en torno a un centro de poder y las fuerzas centrípetas: separación de determinados grupos poblacionales, o comunidades, por razones históricas vinculadas a motivaciones étnicas, lingüísticas, religiosas, que no se sienten integradas al Estado nacional, como es el caso en la actualidad del movimiento separatista en la comunidad catalana en España; b) Garantizar la convivencia pacífica dentro de su territorio, la llamada paz pública o paz social, lo que no supone la eliminación de los antagonismos, sino su canalización por vías jurídicas. Esta finalidad es propia del Estado democrático de Derecho, pues en los sistemas totalitarios, por la propia naturaleza del régimen político, no hay cabida para la convivencia pacífica. Es más, no existe tal convivencia, sino una situación de desconfianza entre los individuos y de miedo, temor y terror respecto del Estado; c) Garantizar una dosis o medida básica de seguridad a los ciudadanos controlando y reduciendo la violencia criminal y política a límites tolerables, puesto que es imposible su eliminación total. Para ello el Estado, tal es uno de sus rasgos, tiene el monopolio de la violencia legítima y de los medios represivos (fuerzas armadas, policías, tribunales penales, cárceles). En su proceso de conformación el Estado confiscó los medios y el uso de la violencia al individuo y la sociedad (la prohibición de hacerse justicia por sí mismo). En este tema ya me referí anteriormente a la situación de gravísima inseguridad que padecemos los habitantes de Venezuela por el auge de la criminalidad, la insólita impunidad (93%), el abandono de toda política represiva del delito y su consecuencia: la calificación del Estado como “fallido”; d) Asegurar su permanencia como entidad soberana dentro de la comunidad internacional (Función de Seguridad y Defensa de la Nación). Estos son los fines permanentes, consustanciales con la esencia y existencia del Estado, pero a los que cada época histórica o tendencia política añade los suyos propios. Meier

B. Matizaciones de la excepción: principio de igualdad entre las partes

En un sentido “estricto” a la situación de poder-derecho de un sujeto corresponde una situación específica de deber-obligación positiva o negativa de otro sujeto. Ese es el esquema de la modalidad de relación jurídico-administrativa de la Teoría de las Obligaciones Administrativas, vale decir, la constitución de situaciones de gravámenes a los particulares por vía de actos administrativos de efectos particulares. Ahora bien, el Derecho Administrativo conoce también relaciones en las cuales el particular se presenta en condición de titular de una situación activa o de ventaja (derecho subjetivo), que obliga a la Administración a efectuar una prestación determinada (un hacer positivo) o a abstenerse de actuaciones concretas (un no hacer), porque con ello se da satisfacción al derecho o pretensión subjetiva del particular. De manera que el esquema primario de la relación jurídico-administrativa exige las matizaciones correspondientes para comprender las nuevas situaciones jurídicas que van surgiendo de la actual dinámica del Derecho Administrativo, bajo el impulso de la tendencia moderadora de los poderes de la Administración y de las garantías a los derechos fundamentales de los particulares.

2. Los elementos de la relación jurídico-administrativa

Respecto a los elementos que integran la relación jurídico-administrativa, basta remitirnos al planteamiento general en la materia. Recordemos que la estructura de la relación jurídica integra estos elementos: el subjetivo, el objetivo, el material, el causal y el teleológico.

A. El elemento subjetivo

Es doble: el sujeto activo y el pasivo. El primero es el titular del derecho o poder que la relación contiene; el segundo, el sujeto obligado en concreto a efectuar la conducta encaminada a la satisfacción del mencionado derecho. Acabamos de advertir acerca del riesgo de simplificar el esquema de la relación jurídico-administrativa identificando a la Administración como el sujeto activo y al particular como el pasivo. Tal planteamiento no se ajusta totalmente a la realidad por las razones siguientes:

a. Si bien es cierto que en toda relación de esta naturaleza ha de figurar, en principio, la Administración o una organización del Estado que realice actividades administrativas, esto es, una persona jurídica de Derecho Privado que lleve a cabo actividades de interés general por delegación de ley o de acto administrativo, pues caso contrario no sería

Henrique. Fundamentos de Teoría Político-Constitucional (inédito). Universidad Metropolitana, Caracas 2016, p. 238.

regulada por el Derecho Administrativo, y que dicho sujeto (el administrativo) usualmente asume el papel de activo frente al particular (sujeto pasivo), no puede soslayarse que muchas de esas relaciones son complejas: los sujetos que en ellas intervienen, el administrativo y el particular, actúan simultáneamente como titulares de derechos y obligaciones, como por ejemplo la concesión de servicio público, de dominio público, etc. Además, en ocasiones la Administración asume el carácter exclusivo de sujeto pasivo, por ejemplo en los casos en que está obligada a indemnizar a los particulares lesionados por el funcionamiento de los servicios públicos, o por la realización de una obra pública (art. 140 CN: *“El Estado responderá patrimonialmente por los daños que sufran los particulares o las particulares en cualquiera de sus bienes y derechos, siempre que la lesión sea imputable al funcionamiento la Administración Pública”*). Difícil, por no decir imposible, que ese principio opere en la actual realidad de Venezuela.

b. Los sujetos de la relación jurídico-administrativa no siempre son un ente público administrativo y un particular. Cada día son más frecuentes los casos de relaciones jurídico administrativas en la que los dos sujetos son entidades públicas. Ejemplo: convenios entre entes de la Administración Central del Estado y de las administraciones territoriales autónomas, las entidades federales (estados) y las entidades locales descentralizadas (municipios). Esos convenios se llevaban a cabo en el pasado en el contexto del ensayo de Estado democrático de Derecho, difícil que hoy continúe esa práctica institucional dado el proceso de “re-centralización” del poder estatal iniciado desde el tiempo de la presidencia de Hugo Chávez Frías.

c. Porque la doctrina, y en particular la jurisprudencia, tiende a calificar de relación jurídico-administrativa a aquella que se establece entre sujetos privados o particulares cuando uno de ellos es una organización, una persona jurídica que por delegación de Ley o de acto administrativo, por ejemplo, el concesionario de servicio público, actúa potestades de naturaleza administrativa y en tal virtud dicta actos materialmente administrativos, sometiéndose, en consecuencia, al control de los tribunales de lo Contencioso-Administrativo (art. 259 CN). Este supuesto tampoco creo que siga teniendo validez en el actual régimen de poder dada la “estatalización” del ámbito de los servicios públicos.

B. El elemento objetivo

El elemento objetivo de la relación jurídico-administrativa lo constituyen los actos humanos (desempeño de su cargo por el funcionario, prestación del servicio militar por el conscripto, pago del tributo o impuesto debido por el contribuyente, etc.) o las cosas (ejercicio de los derechos articulados a la concesión de dominio público por el

concesionario, la transferencia coactiva del bien expropiado a que está obligado el expropiado, etc.).

C. El contenido

El contenido de la relación jurídico-administrativa se descompone en los derechos y obligaciones que recaen sobre el objeto de aquella (derechos de uso privativo del dominio público, deber del desempeño fiel del cargo, deber de cumplimiento de la sanción impuesta, etc.) y corresponden, por supuesto, a los sujetos que en ella intervienen.

D. El elemento causal

La causa u origen de la relación jurídico-administrativa es compleja. El ordenamiento jurídico vincula el nacimiento de la relación a la ocurrencia de determinados hechos, que por ellos son calificados de jurídicos. Esos "hechos jurídicos" pueden consistir en conductas formales o materiales del sujeto administrativo, o en sus conductas omisivas (el silencio administrativo y la abstención). La típica relación jurídico-administrativa se formaliza en el acto administrativo, tanto el unilateral y autoritario de efectos particulares, como el bilateral y convencional: el contrato administrativo. En el primer supuesto la causa de la relación se identifica con la del acto mismo. Y es que el sujeto administrativo de acuerdo con el principio de legalidad no debe ejercitar las potestades público-administrativas a su libre arbitrio, pues aún en el ámbito de la competencia discrecional, la apreciación del mérito o conveniencia de la actuación no comprende el supuesto de hecho que la habilita (autoriza). La Administración no puede fabricar (no debe, de hecho, lo hace), inventar los hechos que constituyen el supuesto (el presupuesto) para el legítimo ejercicio del poder jurídico conferido por la norma (debería ser así, en la práctica ocurre con frecuencia el falso supuesto y la ausencia absoluta de hechos que legitimen el ejercicio de las potestades administrativas). Tales hechos deben ser acontecimientos objetivos, independientes de la voluntad del sujeto administrativo. Problema distinto es la calificación jurídica de los mismos. La relación jurídica formal contenida en el acto administrativo unilateral surge desde el momento en que se producen los hechos que habilitan la actuación administrativa. Por ejemplo, en los procedimientos de sanción la relación jurídica entre la Administración sancionadora y el particular a quien se dirige la actuación encaminada a determinar la contravención y su correspondiente sanción, se inicia cuando la primera abre el expediente para comprobar la ocurrencia de los "hechos típicos" de la infracción. Son esos hechos la causa del procedimiento, del acto administrativo-sancionador final, y por supuesto de la relación que se establece entre la Administración y el particular. Esas relaciones van mutando de naturaleza jurídica. Así, en el curso del procedimiento puede hablarse de relaciones jurídicas de

carácter procedimental, caracterizadas por las potestades y deberes del sujeto administrativo y los derechos y deberes del particular, respectivamente. Las posiciones jurídicas del sujeto administrativo y del particular en el desarrollo del *iter* procedimental se hallan definidas en la LOPA. El acto administrativo que resuelve el procedimiento contiene los derechos y obligaciones de los sujetos de la relación. El sancionado deberá cumplir la conducta en que consiste la sanción (por ejemplo, el pago de la multa). Por su parte, la Administración dispone de poder jurídico para exigir “compulsivamente” el cumplimiento de esa obligación. En los procedimientos iniciados a solicitud de parte interesada, la causa, el origen de la relación es la iniciativa del particular al plantear la petición por ante la Administración. Desde que un particular solicita la sustanciación de un procedimiento con el objeto de que se le declare o constituya un derecho, nace la relación entre éste y la Administración receptora de la petición.

Pueden apreciarse las diferencias de matices entre la relación jurídica que se establece durante el desarrollo del *iter* procedimental de la que se formaliza en el acto administrativo final, sea declarativo o de carácter constitutivo. En el primer supuesto, la relación jurídica es de estricto contenido procedimental, de manera que los derechos y deberes de las partes intervinientes, la Administración y el interesado, figuran en la norma (LOPA) en términos genéricos; mientras que la relación que se constituye en el acto administrativo final es de naturaleza sustantiva, y los derechos o deberes afectan de modo individual y circunstancial la esfera jurídico-subjetiva del particular, o le imponen a la Administración una conducta determinada (un hacer, o un no hacer). En cualquier caso, trátese de la iniciativa de oficio del sujeto administrativo, o la del particular en ejercicio del derecho de petición, el ordenamiento jurídico atribuye a esos hechos la cualidad para dar origen a determinadas relaciones jurídicas. Esquema diferente es el del acto administrativo bilateral (el contrato administrativo), pues la relación se origina por el “acuerdo de voluntades” de las partes. No es, por tanto, la voluntad unilateral de la Administración la que determina el contenido de la relación, sino el consentimiento o acuerdo entre el sujeto administrativo y el particular. La Administración puede también originar una relación por su actuación material, desprovista de título formal alguno (acto administrativo). La teoría del hecho ilícito es aplicable a la conducta de la Administración, la llamada “vía de hecho administrativa” compromete la responsabilidad penal, civil y disciplinaria del funcionario administrativo autor de la ilicitud. Al respecto, el artículo 78 de la LOPA establece: *“Ningún órgano de la Administración podrá realizar actos materiales que menoscaben o perturben el ejercicio de los derechos particulares, sin que previamente haya sido dictada la decisión que sirva de fundamento a tales actos”*.

La responsabilidad individual de los funcionarios públicos por abuso y desviación de poder está prevista en el artículo 139 de la CN: *“El ejercicio del Poder Público acarrea responsabilidad individual por abuso o desviación de poder o por violación de esta Constitución o de la Ley”*.

En los casos en los que la vía de hecho signifique o amenaza de violación a los derechos humanos de los particulares garantizados en la Constitución “podría” teóricamente posibilitar el ejercicio de la acción de amparo para demandar la tutela judicial de ese derecho frente a la actuación antijurídica del sujeto administrativo (art. 27 CN y 2 de la Ley orgánica de Amparo a la Libertad y la seguridad Personal)³⁹; sin embargo, en la práctica, la esfera de la realidad, dificulto que en el contexto del actual régimen de poder ello pudiera ocurrir. Ahora bien, la pretensión de amparo constitucional exige como presupuesto pre-procesal la existencia de una relación jurídica creada, precisamente, por la conducta antijurídica del sujeto agravante (la causa u origen de esa relación). El particular afectado en su derecho o derechos puede también dirigirse directamente o por medio de su representante legal ante el Ministerio Público *“para que éste ejerza las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, laboral, militar, penal, administrativa o disciplinaria en que hubiere incurrido”* el funcionario que incurrió en la vía de hecho. Asimismo, puede acudir ante la Defensoría del Pueblo para que ésta *“inste al Ministerio Público a ejercer dichas acciones”* (art. 10 LOAP)⁴⁰. El silencio y la omisión de la Administración operan también como elementos causales de las relaciones jurídico-administrativas. La Administración, por medio del órgano competente, debe dar expresa y oportuna respuesta a las peticiones de los particulares. La falta de esa respuesta habilita al particular para considerar que el sujeto administrativo ha resuelto negativamente su pretensión (rechazo) y ello le da derecho a intentar el recurso inmediato siguiente (art. 4° LOPA). La abstención u “omisión” consiste en el incumplimiento de la pretensión que por la Ley debe la Administración al particular. En el tiempo pasado del ensayo del Estado de Derecho, si en determinadas circunstancias tal abstención lesionaba un derecho del particular de rango constitucional también hacía factible la acción de amparo tendente a restablecer la situación jurídica infringida según prescribía el artículo 5° de la LOAGC, derogado por la infausta “reforma” de 2022. Bueno, entendámonos, infausta para quienes creemos en el Estado democrático de Derecho, no

³⁹ Esa “ley” promulgada el 22-09-2021 derogó el Capítulo V de la excelente Ley Orgánica de Amparo y Garantías Constitucionales de 1988, es decir la esencia de esa Ley, reduciendo el nuevo instrumento normativo a una estructura formal vacua. De cualquier manera, ya antes de esa “reforma” la Ley había sido convertida en letra muerta como todo el ordenamiento jurídico del tiempo de la democracia representativa y ensayo de Estado de Derecho.

⁴⁰ Letra muerta, papel, derecho superfluo, pura cáscara formal.

para los integrantes de un régimen de poder que sanciona leyes para aparentar legitimidad jurídica, cuando en verdad se trata de una auténtica “perversión del derecho”.

E. La finalidad de la relación jurídico-administrativa

En lo atinente a la finalidad de la relación jurídico-administrativa conviene aclarar las distintas posiciones de los sujetos vinculados por esa relación. El sujeto administrativo al actuar prevalido de una potestad se halla inexorablemente obligado a realizar el fin institucional en virtud del cual le fue conferida tal potestad. En cambio, el particular se vincula con la Administración por motivos diferentes. En los supuestos de los actos favorables, vale decir, aquellos que crean, constituyen un determinado derecho en la esfera jurídica del particular ampliando su patrimonio jurídico, ese derecho prevalece como finalidad esencial de la relación jurídica contenida en el acto administrativo correspondiente. Sin embargo, debe aclararse que ello no implica que el interés público se supedita al interés particular jurídicamente tutelado. El respeto al derecho legítimamente adquirido por un particular a partir de la expresión de voluntad administrativa constitutiva en que consiste el objeto del acto administrativo favorable o de ventaja, es una manera de realizar el interés público. La oposición *per se* entre el interés público y el interés privado, o la concepción de la tesis conflictual entre ambos tipos de intereses, es un axioma característico de la concepción estatalista e intervencionista del Estado-administración sustentada en las ideologías autoritarias y su proyección en el ámbito jurídico inconcebible en el contexto del Derecho Administrativo de un Estado democrático de Derecho que reconozca y garantice constitucionalmente la universalidad de los derechos humanos. Y es que no puede hablarse de oposición o conflicto de intereses entre la Administración y los particulares en los casos en los que el acto administrativo, título jurídico de Derecho Público, crea un derecho subjetivo administrativo, una situación favorable en la esfera jurídica del peticionario o solicitante. Distinto es el supuesto del acto de gravamen, pues allí sí puede hablarse de conflicto de intereses. El sujeto administrativo al sancionar al infractor debe hacerlo con la finalidad de tutelar el orden público administrativo lesionado. El particular, por obvias razones, no puede coincidir en la defensa de los intereses de su esfera privada con el sujeto sancionador, pues la actuación de éste lógicamente tiene por objeto restablecer el orden público afectado por la conducta reprochable del infractor. Por esa razón, en los procedimientos administrativos sancionadores se plantea, al igual que en el proceso judicial penal, una situación jurídica controvertida con la particularidad de que la Administración actúa como juez y parte: instruye el expediente, formula cargos contra el presunto infractor (al igual que el representante del Ministerio Público en el proceso penal) y decide el

procedimiento. En lo único que puede decirse que hay una comunidad de intereses entre ambas partes es en el respeto de los principios, derechos y garantías articulados a la legalidad del procedimiento, exigencia inexcusable de la Administración en el Estado democrático de Derecho. El fin o finalidad última de la relación jurídico-administrativa es la realización del Derecho en el caso concreto, es decir, la plena realización de los derechos y obligaciones de los sujetos de dicha relación: el sujeto administrativo y el particular; en pocas palabras, la “función social” del Derecho como medio legítimo de mediación de las relaciones, en este ámbito, entre el Estado-administración y los particulares.

3. Diferentes clases de relaciones jurídico-administrativas

Unos breves comentarios acerca de las diferentes clases de relación jurídico-administrativa. Ya hemos hecho mención en ese tópico, sin embargo, creo conveniente recapitular las ideas expuestas.

A. Por el elemento subjetivo

En consideración al criterio subjetivo existen cuatro tipos o modalidades de relación jurídica, a saber:

a. La relación en la que los dos sujetos son públicos. Por ejemplo, los convenios que en los gobiernos de la llamada IV República se celebraban entre la Administración Pública Nacional y las administraciones estatales en el marco del proceso de descentralización político-administrativa, o los que suscribían dos o más administraciones municipales para la prestación mancomunada de determinados servicios públicos.

b. La relación típica clásica entre una administración pública personificada (la Administración Pública Nacional, las administraciones públicas estatales y las municipales, las administraciones públicas descentralizadas funcionalmente, por ejemplo, los institutos autónomos) y un particular (persona natural y jurídica).

c. La relación entre órganos del Estado integrados al Poder legislativo y al judicial que llevan a cabo modalidades secundarias o auxiliares de la “función administrativa”, es decir, que no son administraciones públicas en su sentido estricto orgánico-formal, y el particular que se vincula con esos órganos por motivos “organizacionales u organizativos”: Por ejemplo, los funcionarios del “Poder judicial” (jueces y funcionarios auxiliares) y la denominada “Dirección de la Magistratura” dependiente del “Tribunal Supremo de Justicia”, las relaciones entre los funcionarios administrativos del “Poder Legislativo” y los órganos directivos de la “Asamblea Nacional”.

d. En fin, la relación en la que los dos sujetos son particulares siempre que uno de ellos ostente la condición de autoridad por delegación

de la ley o de un acto administrativo, vale decir, sea titular de potestades semejantes a las de las administraciones públicas, y pueda con su actuación incidir en la esfera jurídico subjetiva del otro. En el primer supuesto es lo que ocurre con las relaciones entre los órganos directivos de las asociaciones, corporaciones y organizaciones en general de Derecho Privado que realizan actividades de interés general y sus asociados, por ejemplo, la organización Criollitos de Venezuela a la que la Ley del Deporte le atribuye por delegación esa condición de autoridad. El segundo supuesto es el caso típico del concesionario de un servicio público (empresa particular) y los usuarios de dicho servicio. En el contexto del actual régimen político y de gobierno esa posibilidad ya no existe dado el proceso de estatización de los servicios públicos (Por ejemplo, Electricidad de Caracas, CANTV).

B. Por el objeto

A semejanza de las relaciones jurídicas de Derecho Privado (Teoría de las Obligaciones) es fácil diferenciar entre aquellas que versan sobre una conducta determinada (una prestación, un hacer, como por ejemplo el servicio electoral obligatorio: obligación de carácter personal), de las que recaen sobre una determinada cosa, por ejemplo, el derecho constituido mediante autorización administrativa para que un particular tale (corte) una cantidad determinada de árboles en terrenos de su propiedad (derecho real administrativo).

C. Por su contenido

Cabe diferenciar las relaciones jurídicas simples de las complejas.

En las primeras, al derecho subjetivo de una parte corresponde exclusivamente el deber de otra. Así en el pasado en materia urbanística el particular que cumplía con los requisitos técnicos de las denominadas "Variables Urbanas Fundamentales" tenía derecho a que la administración urbanística le expidiera (obligación) la "Constancia de Cumplimiento" correspondiente (art. 85 Ley Orgánica de Ordenación Urbanística). En estos tiempos de la ignominia carezco de información al respecto, no sé si sigue vigente esa magnífica Ley, lo que sí sé es que el supuesto de que la misma no haya sido formalmente derogada por otra norma integrada al "derecho perverso", ese postulado que significó una auténtica reforma del régimen clásico de las autorizaciones administrativas, no tiene vigencia real, efectiva.

En las complejas, que constituyen la modalidad característica de la mayoría de las relaciones jurídico-administrativas, ambas partes son titulares de derechos y obligaciones. Por ejemplo, los contratos administrativos de obras y servicios.

D. Por la posición jurídica de los sujetos

Desde el punto de vista de la posición jurídica de los sujetos de la relación jurídica, vamos a encontrar:

a. *Relaciones de coordinación*: Aquellas en las que ambas partes se hallan en un plano de igualdad, por ejemplo, los convenios que se celebraban en el pasado entre distintas administraciones públicas personificadas.

b. *Relaciones de subordinación*: O las típicas relaciones jurídico-administrativas que se configuran en un plano de desigualdad, pues uno de los sujetos, el administrativo, goza de una situación de preeminencia respecto del administrado o particular.

Conclusión

La sanción y promulgación de la LOPA hace 40 años (1981, con vigencia desde 1982) significó un enorme avance en la consolidación del Estado de Derecho en lo atinente al cambio de las tradicionales relaciones entre la Administración Pública y los particulares, caracterizadas por la prevalencia de la supremacía de la primera sobre los segundos sobre la base de una sujeción de poder, por relaciones de estricto carácter jurídico que, aun cuando el sujeto administrativo no perdía esa condición de supremacía, la misma comenzó a ser limitada por el reconocimiento de la posición activa, y no era meramente pasiva del particular. Y a pesar de que hubo una fuerte resistencia del funcionariado en general a cambiar las prácticas tradicionales sustentadas en la ideología estatalista, los particulares tuvieron en dicho instrumento legal y en la doctrina de los tribunales contencioso-administrativos desarrollada con ocasión a la interpretación y aplicación de la mencionada Ley, un medio de defensa y protección contra la arbitrariedad, el abuso y la desviación de poder. Lamentablemente ese avance se detuvo, retrotrayendo esas relaciones a la perversa ideología de un poder que no conoce límite alguno en la Constitución y en las leyes, ni en el otrora control que ejercía la jurisdicción contencioso-administrativa. ■