

INDICE

	<u>Pág.</u>
DEDICATORIA	5
NOTA EXPLICATIVA	7
NOTA INTRODUCTIVA	11
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	19
<i>INTRODUCCION GENERAL</i>	23
§ 1. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL FENÓMENO ADMINISTRATIVO	28
I. <i>El fenómeno administrativo</i>	28
II. <i>Las diversas acepciones del término administración</i>	30
1. Sentido etimológico	30
2. Sentido específico	31
III. <i>Características del fenómeno administrativo</i>	33
1. La universalidad	33
2. La expansión	34
3. La extensa variedad	38
4. La organización	39
5. El proceso administrativo	39
IV. <i>Factores del desarrollo del fenómeno administrativo</i>	40
1. El desarrollo de la civilización	40
2. La influencia del espacio	41
3. El reto a las sociedades	41
Referencias Bibliográficas § 1	42
§ 2. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COMO CONJUNTO ORGÁNICO Y COMO ACTIVIDAD	43
I. <i>Introducción</i>	43
II. <i>La administración y la acción de los particulares</i>	44
1. El fin de la administración: El interés público	44
2. Los medios de la actividad administrativa: El poder público	45

	<u>Pág.</u>
III. <i>La Administración Pública y la organización del Estado</i> ...	46
1. La separación de poderes ...	46
2. La separación de poderes y las funciones estatales ...	48
3. La separación orgánica de poderes y la Administración Pública ...	50
IV. <i>La Administración Pública y las funciones del Estado</i> ...	51
1. Las diversas funciones del Estado ...	51
A. La función legislativa ...	51
B. La función de gobierno ...	53
C. La función jurisdiccional ...	54
D. La función administrativa ...	55
2. La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de "poderes" y la asignación de funciones estatales ...	56
3. Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funciones estatales ...	58
4. La distinción entre las funciones y los actos estatales ...	60
V. <i>La administración como subsistema del sistema político</i> ...	63
Referencias Bibliográficas § 2 ...	65
§ 3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LA EVOLUCIÓN DEL ESTADO MODERNO ...	67
I. <i>Introducción</i> ...	67
II. <i>El Estado absoluto</i> ...	67
1. Los supuestos políticos, económicos y sociales del absolutismo ...	68
2. La administración en el antiguo régimen ...	70
III. <i>El Estado de derecho</i> ...	72
1. Los supuestos políticos, económicos y sociales del Estado liberal-burgués de derecho ...	72
2. La reacción liberal contra la administración y la consolidación de la Administración Pública ...	76
IV. <i>El Estado contemporáneo</i> ...	78
1. La administración en el Estado social de derecho ...	78
2. La administración en los Estados socialistas ...	80
Referencias Bibliográficas § 3 ...	81

	<u>Pág.</u>
§ 4. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS ...	83
I. <i>Los métodos de estudio de la Administración Pública</i> ...	83
II. <i>El enfoque jurídico: el derecho administrativo</i> ...	84
III. <i>El enfoque político: la teoría de la burocracia</i> ...	85
IV. <i>El enfoque productivista</i> ...	88
Referencias Bibliográficas § 4 ...	89

PRIMERA PARTE

LOS ELEMENTOS CONDICIONANTES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA ...	93
Referencias Bibliográficas ...	96
I. ESTADO Y ADMINISTRACION PUBLICA ...	97
§ 5. ESTADO CONTEMPORÁNEO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA ...	99
I. <i>Introducción</i> ...	99
II. <i>Los condicionamientos de la realidad venezolana para el estudio del Estado</i> ...	100
1. La posición del Estado en la economía ...	100
2. La posición del Estado en la sociedad ...	102
3. La posición del Estado en el sistema político ...	104
III. <i>El nuevo papel del Estado como Estado democrático y social de derecho</i> ...	106
1. La conformación de la realidad económica, política y social ...	106
2. Las tareas del Estado en el campo económico ...	107
A. El Estado regulador ...	107
B. El Estado de control ...	107
C. El Estado de fomento ...	107
D. El Estado empresario ...	108
E. El Estado planificador ...	108
3. Las tareas del Estado en el campo social ...	109
A. El Estado redistribuidor de la riqueza ...	109

	<u>Pág.</u>
B. El Estado de servicios públicos	110
C. El Estado de promoción social	110
4. Las tareas en el campo político	110
A. El Estado democrático	111
B. El Estado Organizador... .. .	111
C. El Estado de libertades	111
D. El Estado de derecho	112
IV. <i>Las exigencias de transformación del Estado venezolano</i> ...	113
1. Las transformaciones del sistema político	113
A. La búsqueda de una democracia fuerte	113
B. La búsqueda de una democracia participativa ...	113
C. La búsqueda de una democracia más representativa	114
D. La consolidación de una democracia económica y	
social	116
2. Las transformaciones del sistema de gobierno	116
A. La búsqueda de un nuevo poder parlamentario ...	117
B. La consolidación de un ejecutivo fortalecido y res-	
ponsable	118
3. Las transformaciones del sistema administrativo	118
A. La búsqueda de una desconcentración del poder pre-	
sidencial	119
B. La búsqueda de una descentralización del poder na-	
cional	120
4. La transformación del sistema de control	121
A. La consolidación de un Poder Judicial autónomo	
e independiente	122
B. La consolidación de nuevos controles públicos ...	123
C. La búsqueda de un control efectivo contra la co-	
rrupción	123
Referencias Bibliográficas § 5	124
§ 6. LOS FINES DEL ESTADO CONTEMPORÁNEO	127
I. <i>Los fines de política y administración general</i>	127
1. El sector de política interior	128
2. El sector de política exterior	129

	<u>Pág.</u>
3. El sector de defensa	129
4. El sector justicia	130
II. <i>Los fines del desarrollo económico</i>	131
1. El sector financiero	132
2. El sector de desarrollo industrial	133
3. El sector comercio	133
4. El sector turismo	133
5. El sector minas e hidrocarburos	134
6. El sector de desarrollo agropecuario	134
III. <i>Los fines de desarrollo social</i>	134
1. El sector de protección y promoción social	135
2. El sector de desarrollo cultural	136
3. El sector de asuntos laborales	136
4. El sector de seguridad y previsión social	136
5. El sector educación	137
6. El sector salud	138
IV. <i>Los fines de desarrollo físico y ordenación territorial</i>	138
1. El sector de desarrollo urbano y vivienda	138
2. El sector transporte	139
3. El sector comunicaciones	139
4. El sector de recursos naturales renovables y de protección del ambiente	139
Referencias Bibliográficas § 6	139

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA POLITICO 141

§ 7. LA DEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FRENTE AL PODER POLÍTICO: EL CARÁCTER INSTRUMENTAL 143

- I. *La ausencia de independencia ideológica de la Administración Pública* 143
- II. *La ausencia de finalidad propia de la Administración Pública* 145
- III. *El problema de la politización y partidización de la Administración Pública* 145

	<u>Pág.</u>
IV. <i>La autonomía relativa de la Administración Pública frente al poder político</i>	149
Referencias Bibliográficas § 7	150
§ 8. LA INFLUENCIA DEL MEDIO POLÍTICO SOBRE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	151
I. <i>El régimen político y la administración</i>	152
1. Las potestades o poderes del Estado	152
2. La organización de los poderes del Estado	153
3. La estructura del Estado	154
4. El sistema de partidos	156
5. Los grupos de presión	157
II. <i>La participación de la Administración Pública en la función gubernamental</i>	159
Referencias Bibliográficas § 8	160
§ 9. LOS CONDICIONAMIENTOS POLÍTICOS DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA	163
I. <i>Introducción</i>	163
II. <i>El centralismo político y la Administración Pública latino-americana</i>	164
1. La centralización de la Administración Pública	165
2. La centralización de la Administración Pública	166
3. La debilidad de la Administración municipal	167
4. La ausencia de participación de la comunidad en la Administración Pública	167
III. <i>La debilidad de las instituciones políticas y el papel de la Administración Pública</i>	168
1. El rol político de la Administración Pública y el debilitamiento del Parlamento	168
2. La Administración Pública incontrolada	169
3. La penetración de los grupos de presión en la Administración	170
4. La preeminencia de los partidos políticos en el funcionamiento de la Administración Pública	171

IV. <i>Los fines del Estado y la expansión de la Administración Pública</i>	172
1. La expansión de las actividades e intervenciones administrativas y la "permisología"	172
2. La inflación de la Administración Pública, en particular la descentralizada funcionalmente	173
3. La distorsión de las políticas estatales	174
4. La propagación de las técnicas planificadoras para ordenar la acción administrativa	175
V. <i>La corrupción administrativa</i>	176
1. El sistema de corrupción administrativa	176
2. La deficiencia de los controles y la corrupción administrativa	177
3. La discrecionalidad, las reglamentarias excesivas y la corrupción administrativa	178
4. El centralismo, la ausencia de participación y la corrupción administrativa	178
5. La inestabilidad de los funcionarios públicos y la corrupción administrativa	179
6. Los partidos políticos y la corrupción administrativa	179
VI. <i>Apreciación final</i>	180
Referencias Bibliográficas § 9	181
III. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA JURIDICO	183
Referencias Bibliográficas	183
§ 10. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD	185
I. <i>La noción de legalidad</i>	185
II. <i>Fuentes escritas de la legalidad</i>	186
1. Fuentes de carácter nacional	186
A. Fuentes impuestas a la administración	186
a. La Constitución	186
b. Leyes orgánicas	187

	<i>Pág.</i>
c. Leyes ordinarias	188
d. Los decretos-leyes	188
a'. Decretos de gobiernos <i>de iure</i>	189
a''. Decretos-leyes con habilitación legis- lativa	189
b''. Decretos-leyes sin habilitación legis- lativa	191
b'. Los decretos con valor de ley de los go- biernos <i>de facto</i>	193
e. Actos de gobierno	193
B. Fuentes creadas por la administración	194
a. Los reglamentos	194
b. Reglamento de los órganos nacionales con auto- nomía funcional	195
c. Reglamentos de los establecimientos públicos . .	196
d. Instrucciones	197
2. Fuentes de carácter estatal	197
A. Leyes estatales	198
B. Reglamentos de los gobernadores	198
3. Fuentes de carácter municipal	198
A. Ordenanzas	198
B. Otros actos	199
III. <i>Fuentes no escritas</i>	199
1. La analogía	199
2. Los principios generales del derecho administrativo . .	199
3. La costumbre administrativa	200
Referencias Bibliográficas § 10	200
§ 11. EL PODER DISCRECIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN	203
I. <i>La administración reglada y el poder discrecional</i>	203
1. Distinción	203
2. Justificación del poder discrecional	204
3. Tendencia a la limitación del poder discrecional	205
II. <i>Límites al poder discrecional derivados del principio de la</i> <i>legalidad</i>	206

III.	<i>Límites al poder discrecional en la determinación del presupuesto de hecho de la actividad administrativa</i>	206
1.	La comprobación de los hechos	207
2.	La calificación de los presupuestos de hecho	209
3.	El problema de los conceptos jurídicos indeterminados . .	210
IV.	<i>Límites al poder discrecional en la finalidad perseguida por el legislador</i>	211
V.	<i>Límites al poder discrecional derivados de la forma de apreciación de los hechos</i>	213
1.	El principio de la racionalidad	215
A.	La racionalidad en la oportunidad de obrar	216
B.	La racionalidad técnica	217
2.	El principio de la justicia	217
3.	El principio de la igualdad	218
4.	El principio de la proporcionalidad	219
VI.	<i>Conclusión: la discrecionalidad no implica arbitrariedad</i> . .	220
	Referencias Bibliográficas § 11	221
§ 12.	LAS PERSONAS JURÍDICAS EN EL CAMPO ADMINISTRATIVO	223
I.	<i>Introducción</i>	223
II.	<i>La interaplicación del derecho público y del derecho privado a los diversos sujetos de derecho</i>	224
III.	<i>La variedad de las formas jurídicas adoptadas para los sujetos de derecho</i>	226
IV.	<i>La integración de los diversos sujetos de derecho a la organización del Estado</i>	229
V.	<i>El sentido de las clasificaciones</i>	232
1.	Apreciación general	232
A.	La distinción entre personas de derecho público y personas de derecho privado	234
B.	La distinción entre las personas estatales y las personas no estatales	235

2.	El criterio de la integración a la estructura general del Estado	239
A.	Las personas jurídicas estatales	239
B.	Las personas jurídicas no estatales	240
3.	El criterio de la forma jurídica adoptada	241
A.	Las personas jurídicas de derecho público	241
B.	Las personas jurídicas de derecho privado	241
VI.	<i>Las formas jurídicas de la administración descentralizada</i>	241
1.	Las formas jurídicas de derecho público	242
A.	Los establecimientos públicos institucionales	242
B.	Los establecimientos públicos corporativos	243
C.	Los establecimientos públicos asociativos	244
2.	Las formas jurídicas de derecho privado	245
A.	Las sociedades mercantiles de capital público	245
B.	Las asociaciones civiles de interés público	246
C.	Las fundaciones de interés público	247
VII.	<i>Conclusión</i>	247
	Referencias Bibliográficas § 12	248
IV.	LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL SISTEMA ECONOMICO	249
	Referencias Bibliográficas	249
§ 13.	LA LIBERTAD ECONOMICA Y EL SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA EN LA CONSTITUCIÓN DE 1961	253
I.	<i>La evolución del Estado liberal en Venezuela</i>	253
1.	El Estado liberal-burgués absoluto	253
2.	El Estado de fomento	254
3.	El Estado regulador	256
4.	El Estado de Servicios Públicos	257
5.	El Estado empresario	258
6.	El Estado planificador	259
II.	<i>La libertad económica</i>	259
1.	La libertad limitada y limitable	259

	<u>Pág.</u>
2. La protección de la libertad	260
3. La intervención del Estado	261
III. <i>El sistema de economía mixta</i>	262
1. El principio de la economía mixta	262
2. Fundamentos constitucionales	263
3. El objetivo general de la intervención del Estado	265
IV. <i>La agenda del Estado: el Estado intervencionista</i>	266
1. La regulación del proceso económico: el Estado regulador	266
2. La promoción del desarrollo económico: el Estado de fomento	267
3. La prestación de servicios públicos: el Estado de servicios	267
4. La participación del Estado en la economía: el Estado empresario	268
5. La ordenación del desarrollo económico: el Estado planificador	268
Referencias Bibliográficas § 13	269
§ 14. LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL	271
I. <i>Las bases constitucionales</i>	271
II. <i>El concepto de planificación</i>	272
1. La planificación como técnica económica y administrativa	272
2. La planificación como instrumento de formulación de políticas	274
III. <i>La planificación como técnica de limitación a la libertad económica</i>	276
1. Planificación y libertad	276
2. La planificación imperativa	279
3. La planificación indicativa	279
4. El sistema venezolano	280
IV. <i>Las fases de la planificación: largo, mediano y corto plazo</i>	282
V. <i>El ámbito de la planificación</i>	284
1. La planificación nacional, regional y local	285

	<u>Pág.</u>
2. La planificación económica, social y espacial	285
3. La planificación administrativa	285
VI. <i>La organización administrativa de la planificación</i>	286
1. El sistema administrativo de planificación	286
2. Los órganos centrales de planificación	286
A. El Presidente y el Consejo de Ministros	286
B. La Oficina Central de Coordinación y Planificación	287
3. Los órganos sectoriales de planificación: las direcciones generales sectoriales de planificación y presupuesto ...	191
4. Los órganos regionales y planificación: Las Oficinas Re- gionales de Coordinación y Planificación	292
VII. <i>El procedimiento para la elaboración de los planes</i>	293
1. La formulación del plan	293
2. La participación en la formulación del plan	297
A. Participación administrativa	297
B. La participación del sector privado	301
VIII. <i>Las funciones auxiliares de la planificación</i>	305
1. Planificación y presupuesto	305
2. Planificación y estadística	310
3. Planificación y Contabilidad	310
4. Planificación y reforma administrativa	311
Referencias Bibliográficas § 14	311
§ 15. LA ORDENACIÓN DEL TERRITORIO	313
I. <i>Concepto de ordenación del territorio</i>	313
II. <i>Las motivaciones de la ordenación del territorio</i>	316
1. Aspectos generales	316
2. Aspectos específicos	317
A. La explosión demográfica	317
B. El fenómeno de urbanización	317
C. La concentración económica	318
D. La crisis del mundo rural	319
III. <i>Los objetivos de la política de ordenación del territorio</i> ...	319

	<i>Pág.</i>
IV. <i>La ordenación del territorio y la planificación</i>	324
1. Una nueva dimensión de la planificación	325
2. Los niveles de la planificación territorial	326
A. La política nacional	326
B. La planificación regional	328
C. Los planes urbanísticos	329
3. Las autoridades de planificación en materia de ordenación territorial	329
A. Nivel nacional	329
B. Nivel regional	331
C. Nivel urbanístico	331
V. <i>Áreas de acción de la política de ordenación del territorio</i> ...	332
1. La protección del ambiente y la conservación de los recursos naturales renovables	332
2. La explotación de los recursos no renovables	333
3. El mejoramiento del medio rural	333
4. El desarrollo de los transportes	333
5. La localización industrial	334
6. El proceso de urbanización	334
7. El equipamiento físico	335
VI. <i>La organización administrativa de la ordenación del territorio</i> ...	335
VII. <i>Programa de delimitaciones de las áreas de expansión de los centros poblados</i>	338
VIII. <i>Conclusión</i>	341
Referencias Bibliográficas § 15	341
§ 16. EL RÉGIMEN DE LA INTERVENCIÓN DEL ESTADO EN LA ACTIVIDAD ECONÓMICA	343
I. <i>Introducción</i>	343
II. <i>Las limitaciones a la libertad económica</i>	344
1. Las limitaciones derivadas del Estado regulador	345
A. Las regulaciones del proceso económico por razones de interés social	345
a. Las regulaciones del proceso de inversión ...	345

	<u>Pág.</u>
b. Las regulaciones a las actividades industriales	347
c. Las regulaciones a las actividades crediticias y de seguros	349
d. Las regulaciones de las actividades comerciales	353
B. Las regulaciones derivadas de la protección contra los abusos de la libertad económica	355
a. La regulación de precios	356
b. La represión del acaparamiento y la especulación	357
c. La represión de usura	357
d. La lucha contra los monopolios	357
2. Las limitaciones derivadas del Estado de fomento . . .	358
3. Las limitaciones derivadas del Estado de servicios públicos	359
4. Las limitaciones derivadas del Estado empresario	360
5. Las limitaciones derivadas del Estado planificador . . .	362
III. <i>Las exclusiones de actividades económicas</i>	363
1. La exclusión de actividades económicas en ámbitos territoriales	364
2. La reserva de sectores económicos a empresas nacionales	365
3. La reserva de actividades económicas por el Estado . . .	368
4. La nacionalización	369
Referencias Bibliográficas § 16	371