

SOBRE LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

El derecho administrativo en Venezuela, como el régimen jurídico general concerniente a la Administración Pública, considerada ésta como parte fundamental de la organización del Estado, y que tiene por objeto regular su organización, su funcionamiento y, en especial, tanto su actividad como institución gestora del interés general, como los efectos jurídicos de las relaciones que se establecen con ocasión de dicha actividad con los administrados; puede decirse que surgió efectivamente al consolidarse el Estado nacional a comienzos del siglo XX, en el marco de la evolución del régimen constitucional de la federación que como forma de Estado se estableció en Venezuela desde el origen de la República en 1811.

El elemento de mayor relieve de ese proceso de consolidación del Estado nacional, y por tanto, del surgimiento del derecho administrativo fue, en particular, el proceso de centralización de la actividad legislativa del Estado en materias de derecho público, cuya ejecución comenzó a estar en manos del Congreso en ejercicio del Poder Legislativo nacional, al dejar de ser una competencia exclusiva de los Estados de la federación y pasar a ser, progresivamente, una competencia de la República o del Estado nacional o federal.

I. EL INCIPIENTE “DERECHO ADMINISTRATIVO PROVINCIAL” EN EL PERÍODO DEL ESTADO FEDERAL (1884-1901)

En efecto, luego del proceso de consolidación del Estado independiente entre 1811 y 1830 y de la desmembración de la República de Colombia ue Bolívar había establecido en 1821, el Estado de Venezuela se recompuso con la Constitución del 24 de septiembre de 1830,¹ la cual tuvo una larga vigencia, ya que fue el producto de un auténtico pacto político entre todos los factores de poder del momento, en particular de las fuerzas centrípetas y centrifugas que en el momento actuaban a favor o en contra de la federación o del centralismo.

Por ello, la misma tuvo una gran influencia en el proceso constitucional venezolano, habiendo establecido una forma de Estado “centro federal o mixta,” como fue denominada por el propio Congreso,² según la cual el Estado era unitario pero las Provincias en las cuales se lo dividió tenía gran autonomía, siendo las que surgieron de la conformación del territorio que había tenido la antigua Capitanía General de Venezuela antes de la

1 Véase. F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, cit., Tomo II, p. 11; Allan R. Brewer-Carías, *Historia Constitucional de Venezuela*, Editorial Alfa, Caracas 2008, Tomo II..

2 Véase en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo II, cit., pp. 19 y 20. Cfr. P. Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo II, cit., p. 17.

transformación política de 1810 (art. 5).³ Las Provincias, en efecto, gozaban de amplia autonomía, aún cuando contaban con un gobernador designado por el Presidente del Estado nacional, del cual eran “agente natural e inmediato” (art. 170); y con una Diputación Provincial compuesta por diputados electos en segundo grado. Esa denominación de “diputación” provincial no se utilizó en la Constitución de 1811 y ciertamente provenía de la Constitución de Cádiz⁴, pero la concepción de las mismas, en realidad, reflejada en el sistema eleccionario de diputados, era el de las “Asambleas provinciales” establecidas en la Constitución de 1811. Estas Diputaciones provinciales, en todo caso, intervenían en la designación de los Gobernadores de Provincia mediante la presentación de ternas al Presidente del Estado (art. 161.4). También podían solicitar la remoción de los mismos. Por tanto, si bien los gobernadores dependían del Poder Ejecutivo, constituían el punto de “equilibrio” entre el centralismo y federación que los constituyentes de 1830 buscaron.⁵

Las Diputaciones provinciales tenían amplísimas competencias, que contrastaban con las que se habían previsto para las Asambleas provinciales en la Constituciones de 1811, y que evidencian el proceso de distribución territorial del poder que marcó la concepción del Estado desde el inicio de la vida republicana. Entre dichas competencias se destacan, conforme al artículo 161 de dicha Constitución de 1830, además de las de orden político e institucional en relación con el Poder nacional o federal, las siguientes: supervigilar en el cumplimiento de la ley de manumisión y ejercer las demás atribuciones que ella le designe; hacer con proporción el repartimiento de las contribuciones que decreta el Congreso entre los cantones de cada provincia; hacer, según la ley, el reparto de reemplazos para el ejército y armada con que deba contribuir la provincia; establecer impuestos provinciales o municipales en sus respectivas provincias para proveer a sus gastos y arreglar el sistema de su recaudación e inversión; determinar el número y dotación de los empleados en este ramo y los demás de la misma clase que estén bajo su inspección; liquidar y fenecer sus cuentas respectivas; contratar empréstitos sobre los fondos provinciales o municipales para las obras de sus respectivos territorios; resolver sobre la adquisición, enajenación o cambio de edificios, tierras o cualesquiera otros bienes que pertenezcan a los fondos provinciales o municipales; establecer bancos provinciales; fijar y aprobar anualmente el presupuesto de los gastos ordinarios y extraordinarios que demanda el servicio municipal en cada provincia; formar los reglamentos que sean necesarios para el arreglo y mejora de la policía urbana y rural, según lo disponga la ley, y velar sobre su ejecución; promover y establecer por todos los medios que estén a su alcance escuelas primarias y casas de educación en todos los lugares de la provincia, y al efecto podrá disponer y arreglar del modo que sea más conveniente la recaudación y administración de los fondos afectos a este objeto, cualquiera que sea su origen; promover y decretar la apertura de caminos, canales y posadas y la construcción de puentes, calzadas, hospitales y demás establecimientos de beneficencia y utilidad pública que se consideren necesarios para el bien y prosperidad de la provincia, pudiendo a este fin aceptar y aprobar definitivamente las propuestas que se hagan por compañías o particulares, siempre que no sean opuestas a alguna ley de la República; procurar la más fácil y pronta comunicación de los lugares de la provincia entre sí y la de éstos con los de las vecinas, la navegación interior, el fomento de la agricultura y comercio por los medios que estén a su alcance, no siendo contrarios a alguna ley; favorecer por todos los medios posibles los proyectos de inmigración y colonización de

3 Los Diputados que conformaron el Congreso Constituyente de Valencia provenían de las siguientes Provincias 11 Provincias: Apure, Barcelona, Barinas, Caracas, Carabobo, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita y Mérida. Véase en Allan R. Brewer-Carías, *Las Constituciones de Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 1985, p. 460.

4 Cfr. J. M. Casal Montbrún, “Estudio Preliminar”, *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Vol. I, Caracas, 1972, pp. 23 y 32.

5 Artículo 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164.4 y 170. Véase los comentarios sobre esta Constitución en J. Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, cit., Tomo II, pp. 77 y ss. F. González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, cit., Tomo II, pp. 135 y ss.; y Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, cit., Tomo II, pp. 17 y ss.

extranjeros industriales; acordar el establecimiento de nuevas poblaciones y la traslación de las antiguas a lugares más convenientes y promover la creación, suspensión o reunión de cantones en la respectiva provincia; conceder temporalmente y bajo determinadas condiciones privilegios exclusivos en favor del autor o autores de algún invento útil e ingenioso y a los empresarios de obras públicas con tal que se consideren indispensables para su ejecución y no sean contrarios a los intereses de la comunidad; y pedir al Congreso o al Poder Ejecutivo, según la naturaleza de las peticiones, cuanto juzguen conveniente a la mejora de la provincia y no esté en las atribuciones de las diputaciones. Lo único excluido formalmente de la competencia de la Diputaciones provinciales, era el deliberar sobre los negocios comprendidos en las atribuciones del Congreso y del Poder Ejecutivo, ni dictar órdenes o celebrar acuerdos contrarios a la Constitución o a las leyes (art. 167). El ejercicio de dichas competencia, la realizaban las Diputaciones provinciales mediante ordenanzas o resoluciones que se debían pasar, para su ejecución, al gobernador, quien tenía el derecho de objetarlas (art. 162).

En Venezuela, por tanto, durante el siglo XIX, el único “derecho administrativo” que podía haberse identificado era el contenido en la legislación de las Provincias, fundamentalmente contenida en los llamados Códigos Orgánicos de Policía que las Diputaciones provinciales comenzaron a dictar, y en las cuales se regulaba todo lo concerniente a la actividad de la Administración que implicara regulación y limitación de las actividades de los particulares.

El sistema centro federal de 1830, después de varios lustros de crisis política, y de las guerras federales de 1860 a 1863, con el triunfo de la Federación, dio paso a un sistema federal mediante la sanción, por una Asamblea Constituyente, de la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela 28 de marzo de 1864,⁶ la cual estableció formalmente la forma federal del Estado venezolano.⁷

Con dicha Constitución se inició una nueva etapa en la conformación constitucional del Estado en Venezuela, distribuyéndose el poder de la República⁸ en entidades federales que se configuraron como autónomas,⁹ con gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto (Artículos 13 y 22), confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como

6 En relación a esta Constitución diJO Ruggeri Parra que con ella “no se hubiera podido gobernar el país, ni siquiera en días de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción, y no se la obedeció ni en la forma, ni en el fondo, en los diez años que estuvo vigente”, en *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, tomo II, Caracas, 1949, p. 62. El sistema federal, según Gil Fortoul, fue “violado infinitas veces por el Partido Federal” *Historia Constitucional de Venezuela*, tomo III, Caracas, 1953, p. 136, véase los comentarios a la Constitución, en F. González Guinán, *op. cit.*, tomo VIII, pp. 267 y ss.

7 De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución, “Las Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela”, siendo los límites de cada Estado (Art. 2º) los establecidos en la Ley de 28 de abril de 1856 dictada en el último gobierno de Monagas para lograr su reelección. La denominación de la República va a perdurar hasta que la Constitución de 1953 la cambie por la de República de Venezuela.

8 “Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución (Art. 12). Hasta tal punto se opera la desintegración formal, que desaparece la norma constitucional que los textos anteriores consagraban y según la cual la República debía organizarse mediante un gobierno “republicano popular, representativo, responsable y alternativo” (por ejemplo, Art. 6º Constitución de 1830); y al contrario, ahora son los Estados de la Unión quienes deben organizarse “conforme a los principios de Gobierno Popular Electivo, Federal Representativo, Alternativo y Responsable”, (artículo 23,1 Constitución de 1864).

9 Hasta tal punto que, por ejemplo, el Gobierno Nacional no podía “situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza”, (Art. 100 de la Constitución de 1864).

territorio neutro (Artículos 13,3; 43,2; 72,20 y 84).¹⁰ Desde el ángulo de la forma del Estado, la Constitución de 1864 “reunió” las anteriores veinte Provincias que se comenzaron a denominar Estados que se declararon “independientes” y “reconocían recíprocamente sus autonomías,”¹¹ los cuales tenían la competencia de organizar “la milicia ciudadana,” compuesta, “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme sus leyes,” no pudiendo, en ningún caso el Gobierno Nacional “situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, que no sean el mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza.”¹²

En cuanto a la legislación básica de orden administrativo, la misma siguió en poder de las Provincias ahora convertidas en Estados soberanos, por ejemplo en cuanto a la libre administración de sus productos naturales (art. 13,16, C. 1864). El poder de legislar, sin embargo, no se extendió a la legislación civil y penal, la cual se atribuyó de 1863 al Poder Nacional o federal. Para ello, entre las Bases de la Unión de los Estados Unidos, los Estados se comprometieron “a tener para todos ellos una misma legislación sustantiva, civil y criminal” (art. 13,22), con lo cual desde el mismo inicio de la federación, los Códigos fundamentales fueron y siempre siguieron siendo nacionales, y nunca se dictaron por los Estados. En el esquema federal venezolano, sin embargo, el Poder Judicial correspondió básicamente a los Estados, por lo que en la Constitución de 1863 se declaró expresamente que “las causas en ellos iniciadas conforme a su procedimiento especial y en asuntos de exclusiva competencia, terminarán en los mismos Estados sin sujeción al examen de ninguna autoridad extraña” (art. 91). Por ello, la Alta Corte Federal, tenía una competencia limitada a los asuntos que concernían a la Nación (art. 89). Esta situación perduró hasta la Constitución de 1945 cuando desapareció de la Constitución la referencia a los Tribunales de los Estados, produciéndose la nacionalización de la Justicia en nuestro país al reservar los Estados “al Poder Federal”, todo lo relativo a la administración de justicia en el territorio nacional (art. 89).

Con base en las competencias nacionales, con la instalación del Congreso a comienzos de 1873, se inició al proceso de codificación en Venezuela, al ratificarse la vigencia los Códigos Civil, de Comercio, Penal, Militar, de Procedimiento Civil y de Hacienda que había promulgado el Presidente Antonio Guzmán Blanco el 20 de febrero de ese mismo año 1873, dándose así inicio al proceso de codificación en el país.¹³ Con ello comenzó a cambiar el ordenamiento jurídico fundamental de la República, que había regido hasta entonces, y que era, conforme a la Ley de 13 de mayo de 1825 del Congreso de Colombia, el conformado por las leyes dictadas por el gobierno español para las colonias hasta 1808, y que estaban en observancia en el territorio de Colombia; fundamentalmente contenidas en la Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias, la Nueva Recopilación de Castilla y las Leyes del Código de las Siete Partidas.

En materia de legislación administrativa, por otra parte, que seguía siendo una competencia casi exclusiva de los Estados, la situación comenzó también a cambiar a partir

10 Véase en general A. R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1965; Allan R. Brewer-Carías, “Caracas”, en D. Rowat, *The Government in the Federal Capitals*, Toronto, 1973, pp. 113 y ss. Véase lo expresado en la Octava Parte, tomo II.

11 Esta expresión la consagraron todos los textos constitucionales hasta 1961, cuando la Constitución vigente la cambió: “Los Estados son autónomos iguales como entidades políticas” (Art. 16). Los Estados que formaron la República Federal de 1864 fueron los siguientes: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

12 Arts. 94 y 100 de la Constitución de 1864.

13 Véase Allan R. Brewer-Carías, “50 años en la evolución institucional de Venezuela 1926–1976”, en R. J. Velásquez et al., *Venezuela Moderna, Medio Siglo de Historia 1926–1976*, Fundación Eugenio Mendoza, 2ª. edición, Barcelona 1979, pp. 533–761.

de la Constitución de 1881, la cual no sólo redujo el número de los 20 Estados que se habían constituido en 1864, a “nueve grandes entidades políticas,” denominándose “secciones” a los viejos Estados agrupados en ellas (art. 1 a 4); sino que inició el proceso de centralización formal de la federación, mediante el cual los Estados cedieron “al Gobierno de la Federación la administración de las minas, terrenos baldíos y salinas, con el fin de que las primeras sean regidas por un sistema de explotación uniforme, y que los segundos se apliquen en beneficio de los pueblos” (art. 13,15), y además, reservaron “al Poder Federal el montante de la tercera parte de la renta de tránsito, productos de las minas, tierras baldías y salinas, para ser invertido en el fomento del país” (art. 12,33). Con ello, se inició el proceso de vaciamiento de competencias tributarias de los Estados, lo cual se acentuó posteriormente hasta materialmente extinguirse.¹⁴

Una nueva reforma constitucional en 1893, siguiendo la orientación de los precedentes en el proceso de reducción del federalismo, estableció por primera vez a nivel constitucional “la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo” (art. 13, ord. 2), con lo cual se estableció el principio de la división del Poder Público, no sólo hacia los Estados de la Federación, sino hacia el Municipio, lo que luego se incluyó expresamente en la Constitución de 1925 (art. 51); y además, se incorporó en la Constitución la cláusula de inmunidad absoluta de jurisdicción,¹⁵ al disponerse en el artículo 149 que “En todo contrato de interés público, se establecerá la cláusula, de que «las dudas y controversias que puedan suscitarse sobre su inteligencia y ejecución, serán decididas por los tribunales venezolanos y conforme a las leyes de la República.” En la Constitución de 1893, además, se previó expresamente que las Secciones de los Estados (equivalentes a los Estados de 1864) podrían recuperar su categoría de Estados, “siempre que así lo pidan las dos terceras partes de sus Distritos, por el órgano de quienes los representen en el seno de la Asamblea Legislativa”, previéndose que una Ley reglamentaría el procedimiento, lo cual se comenzó a implementar por Ley de 27 de abril de 1899,¹⁶ que en definitiva fue el detonante de la revolución Liberal restauradora.

Durante el período del Estado federal, en todo caso, luego de su consolidación definitiva a partir de 1864, salvo en las materia reguladas en los Códigos nacionales antes mencionados, y alguna que otra materia que se reservaba a nivel federal, como el régimen de la nacionalidad; la autonomía de los Estados que conformaron la Federación implicó que éstos asumieran la competencia legislativa básica para dictar sus propias leyes, y por supuesto, administrar su propia justicia. La realidad del federalismo del siglo pasado resulta así además del examen de la legislación de las entidades federales, elaborada por las élites ilustradas de cada Región. Entre esa legislación destacan los mencionados Códigos de Policía de cada Estado, que regularon su actividad administrativa y que constituyeron no sólo verdaderos monumentos jurídicos de la legislación venezolana del siglo XIX, sino antecedentes evidentes de la mayoría de los aspectos de la legislación especial que se dictó en el siglo XX que dio origen al derecho administrativo.

A partir de 1864, por tanto, los Estados asumieron el rol de promulgar la legislación especial básica del país en dichos Códigos de Policía, en los cuales se comenzó a legislar sobre todas las materias administrativas de la época, tales como sanidad, defensa forestal, tránsito, construcciones y urbanismo, régimen del trabajo, actividades rurales y pecuarias, caminos, aprovechamiento de las aguas y, en general, sobre los servicios públicos; y en

14 Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Instituciones Políticas y Constitucionales*, tomo II, Caracas 1996.

15 Véase en general, Jan Sinclair, *The Law of Sovereign Immunity. Recent Development*, Académie International de Droit Comparé, Recueil des Cours, 1980, Vol. II, La Haya, 1981, pp. 201 y ss.

16 Véase el texto en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, tomo XXII, 1899, Caracas, 1903, pp. 466 a 48.

todos ellos con una sorprendente uniformidad, dando origen a lo que podría considerarse como un “derecho administrativo provincial.”

Ejemplos del contenido de dichos Códigos de Policía todavía se encuentran en textos aún “vigentes” bien entrado el siglo XX, como son por ejemplo, los Códigos de Policía del Estado Aragua de 1943, reformado en 1954 (246 arts.); del Estado Bolívar: de 1961, reformado en 1978 (252 arts.), del Estado Zulia de 1954 (267 arts.), o del Estado Miranda de 1954, reformado en 1972 (252 arts.), en los cuales se reguló sustantivamente todo lo concerniente al Orden y seguridad públicos; la Decencia y buenas costumbres; la Prostitución; la Seguridad y aseo públicos; los Mercados públicos y lugares destinados a la venta; los Cementerios; los Acueductos; las Acequias y riegos; los Perjuicios causados por ganado; la Conservación de bosques y aguas; la Hiera de animales; el Tránsito por potreros; los Mataderos Públicos; el Beneficio de reses en fundos; el Ganado mayor de hierro desconocidos; el Transporte y conducción de ganado; la Pesca y caza; la Venta de bestias y uso de bestias ajenas; el Amparo policial; la Potestad doméstica, protección de los niños y ancianos, y demás personas impedidas, y a los animales; la Inviolabilidad del hogar doméstico; y los Ruidos y sanidad o pureza ambiental. En sentido similar, por ejemplo, en la Ordenanza de Policía Urbana y Rural del Distrito Federal de 1912, reformada en 1926 (470 arts.), se regularon materias concernientes, primero, a la Policía Urbana que comprende los siguientes asuntos: Arquitectura civil, Procedimiento para construcciones y demoliciones, Demolición de construcciones, Normas de construcción, Higiene y seguridad públicas, Cementerios, Mercados públicos, Mataderos Públicos, Acueductos, Hospitales, Cárceles, Albañales y cloacas, Basureros, Comercio e industria, Pesas y medidas, Circulación de Ferrocarriles, Tranvías, Coches y otros vehículos, Gremios; segundo, a la Policía Rural, que comprende los siguientes asuntos: Jornaleros y sirvientes, Caminos transversales o vecinales, Cría y ceba de ganados, Zona de cría, Aguas y montes, Comercio de leña y carbón, Quemados y rozas de sabanas, Desechos y estacadas de ríos, Acequias de riego; y tercero, a la Policía pecuaria, que comprende los siguientes asuntos: Empadronamiento de hierros, Hiera de animales, Beneficio de ganado, Conducción de ganados y bestias, Bestias y ganado de hierro desconocidos, Queserías y cabrerías, Colonos, Servicio de caporales y mayordomos, Pesca y caza; y Venta de bestias y ganado.

Toda esa extensa normativa constituía el grueso de la regulación referida al derecho administrativo en el país durante el siglo XIX, toda referida a materias respecto de las cuales no había legislación de ámbito nacional.

II. EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN POLÍTICA, MILITAR Y FISCAL EN LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE 1901

Ahora bien, fue con ocasión del triunfo de la Revolución Liberal Restauradora en 1899,¹⁷ y durante la primera mitad del siglo XX, cuando en realidad se desarrolló en Venezuela una política de centralización del poder y de consolidación del Estado Nacional, en reacción contra la disgregación federal liberal que se había producido en el medio siglo precedente,¹⁸ proceso de integración política nacional, en el cual jugó un papel importante

17 Véase, en general, *El Pensamiento Político de la Restauración Liberal*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano en el Siglo XX* (Colección dirigida por Ramón J. Velásquez), tomo I, 2 vols., Caracas 1983 (Prólogo sobre la “Ideología Política de Cipriano Castro y el problema del poder”, de Eleonora Gabaldón y Judith Gamus de Wiessel).

18 Hasta entonces los caudillos regionales del centro habían sido eje del Gobierno central: Bolívar, Páez, Monagas, Castro, Guzmán Blanco, Crespo. A partir de 1899 el predominio en el poder central se desplazará hacia los caudillos andinos, *Cfr.* R. Díaz Sánchez, “Evolución Social de Venezuela (hasta 1960)”, en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente, 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 279. Por otra parte, la eliminación de los últimos vestigios de la federación se consuma constitucionalmente a partir de la Constitución de 1925. *Cfr.* sobre la extinción del federalismo caudillista a comienzos de este siglo: D. A. Rangel, *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 74; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 288. Sin embargo, el inicio del fin de los caudillos regionales se produce con el triunfo de Castro y Gómez en las guerras civiles de 1901 a 1903. *Cfr.* R. J. Velásquez, *La caída del Liberalismo Amarillo. Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. 265 y ss.

el establecimiento de un Ejército Nacional como soporte del poder central;¹⁹ todo lo cual efectivamente dio origen al derecho administrativo contemporáneo. En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva, pues durante ese período fue que se produjo, un importante proceso de centralización política, militar, de los ingresos públicos, fiscal, administrativa y legislativa.²⁰

1. La centralización política

En efecto, desde el punto de vista político, frente al sistema del Estado federal, el proceso de centralización del Estado se realizó a través de sucesivas reformas constitucionales, comenzando por la realizada por la Asamblea Nacional Constituyente convocada por Cipriano Castro en octubre de 1900, la cual sancionó en 1901 una nueva Constitución. En ella se aumentaron los poderes del Presidente de la República (art. 89), se estableció la división del Poder Público, entre “el Poder Federal y el Poder de los Estados” (art. 29), y se acrecentaron las facultades de los órganos del Poder Federal, al enumerarse detalladamente las materias sobre las cuales debía legislar el Poder Federal.

La Constitución de 1901, fue reformada en 1904, no sólo para extender el período constitucional del Presidente que finalizaba en 1908, hasta 1911 (art. 146 de la Constitución de 1901 y 132 de la Constitución de 1904),²¹ sino para establecer una nueva división territorial de la Nación, en “Distritos” (art. 21), los cuales se consideraron partes constitutivas de la Federación (art. 3). Estos Distritos, de acuerdo a este texto, se reunieron en 13 Estados, reduciéndose los 20 Estados restablecidos en 1901, que se comprometieron a reconocer “la autonomía municipal de los Distritos” (art. 3). En esta forma, a partir de 1904, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en los que se dividían los Estados, “cuyas Municipalidades” fueron entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953 (art. 7, ord. 3 y 109).

Juan Vicente Gómez asumió la Presidencia a partir de 1908, iniciando el período llamado de la Rehabilitación Nacional,²² ejerciendo el poder hasta su muerte en 1935, período durante el cual la Constitución se reformó siete veces (1909, 1914, 1922, 1925,

19 En este sentido, R. J. Velásquez señala que la base de sustentación del régimen liberal desde 1870 lo constituyó el binomio Partido Ejército que desapareció a partir de 1903. “Hasta los días del Gobierno del General Ignacio Andrade (1898), el llamado ejército nacional que se aloja en los cuarteles, mal atendido y peor dotado no tuvo ninguna significación como factor de poder nacional. La verdadera fuerza para la defensa del gobierno estaba constituida por los ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos de peligro...”. A partir de Castro, y la organización de un Ejército Nacional, se reemplazará “el binomio Partido-Ejército de los liberales amarillos, por un trípode, Jefe Ejército Administración, que perdurará como forma de organización del poder hasta octubre de 1945”, *op. cit.*, pp. XI y XII. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princenton, 1973, p. 22. Véase, además, Ángel Ziemn, *El Gomecismo y la formación del Ejército Militar*, Caracas, 1979. En realidad el trípode Jefe Ejército Administración, salvo el interregno democrático de partido dominante 1945–1948, duró hasta 1958.

20 Véase Allan R. Brewer-Carías, “El desarrollo institucional del Estado Centralizado en Venezuela (1899–1935) y sus proyecciones contemporáneas” en *Revista de Estudio de Administración Local Autónoma*, N° 227, Madrid, 1985, pp. 487 a 514 y N° 228, Madrid, 1985, pp. 695 a 726; *Historia Constitucional de Venezuela*, Editorial Alfa, Caracas 2008, Tomo II.

21 Véase en general, Antonio J. Pacheco, “El proceso constituyente y la Constitución de 1904”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, Tomo II, pp. 451–491.

22 Sobre el período de la dictadura de Gómez, véanse los volúmenes sobre *La oposición a la Dictadura Gomecista y Los Pensadores Positivistas y el Gomecismo*, en la colección *El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XX*, *cit.*, tomo II, 3 vols. y tomo III, 3 vols.

1928, 1929 y 1931)²³ amoldándose sucesivamente a los intereses y conveniencias del dictador. En particular, con la reforma de 1909 se estableció la elección del Presidente por el Congreso, lo cual va a permanecer en vigencia hasta 1946 (art. 75); se fijó su período en cuatro años contados a partir de 1910, y se otorgaron amplísimos poderes al Presidente Provisional, con lo cual se formalizó la dictadura (Arts. 150 y 156), eliminándose la figura de las Vicepresidencias establecidas en 1901.

En 1914 se dictó un Estatuto Constitucional Provisorio que creó por primera vez, a nivel constitucional, el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional (art. 43), del cual no se separaría Gómez hasta su muerte,²⁴ lo que le permitió gobernar el país aún sin ejercer la Presidencia de la República. Luego se dictó la Constitución de 1914, que amplió el período constitucional a siete años, eliminando la prohibición de reelección del Presidente de la República (art. 84, C. 1909 y art. 128, C. 1914), lo que le permitió que fuera electo para un segundo período (1915–1922). En 1922 se reformó nuevamente la Constitución, reestableciéndose las dos Vicepresidencias (art. 78) que habían sido eliminadas en 1909, que ocuparán su hermano y su hijo.

2. El comienzo del régimen de los hidrocarburos

En cuanto al régimen de derecho administrativo, puede decirse que con ocasión de iniciarse la explotación petrolera a partir de 1920, se inició su regulación a nivel nacional, teniendo como antecedentes las precarias normas que se habían dictado desde finales del siglo XIX, y dos Reglamentos especiales sobre el “Carbón, petróleo y sustancias similares” dictados en 1918, con la promulgación de la Ley de Hidrocarburos y demás Minerales Combustibles (carbón) del 30 de junio de 1920, la cual estuvo en vigencia hasta 1943. Una de las innovaciones de esta ley fue mixtificar los sistemas de exploración y explotación, al exigirse un permiso, de otorgamiento forzoso por parte del Ejecutivo, para la primera operación; y un contrato especial celebrado por el Ejecutivo y aprobado por el Congreso, para la segunda operación.

La nueva Legislación de los hidrocarburos, que entre otros aspectos, reguló un derecho preferente de los propietarios del suelo para la exploración y explotación; desarrollaba la institución de las Reservas Nacionales de Hidrocarburos; aumentó los impuestos y redujo la extensión territorial de las parcelas de exploración y explotación; y también originó la reacción de las empresas petroleras que veían en ella una limitación de sus actividades. Esta reacción y la posición complaciente respecto de las empresas de J. V. Gómez, provocaron la reforma de la ley al año siguiente, en 1921, promulgándose entonces una Ley de Hidrocarburos que favoreció los intereses de los concesionarios, lesionando los intereses de la Nación. En 1922 se volvió a modificar la ley, perfeccionándose las instituciones recogidas en las leyes de 1920 y 1921, y en particular, se sustituyó la expresión “contratos especiales” por el de “concesiones,” régimen que permaneció hasta que las mismas dejaron de existir en 1975 con motivo de la nacionalización de la industria petrolera. La Ley de 1922 estableció, además, la clasificación de las concesiones, distinguiéndose las concesiones de exploración, explotación, manufactura y refinación y de transporte.

23 Véase en general, Francisco Delgado, “Procesos constituyentes y reformas constitucionales durante el régimen gomecista”, en Elena Plaza y Ricardo Combellas (Coordinadores), *Procesos Constituyentes y Reformas Constitucionales en la Historia de Venezuela: 1811–1999*, Universidad Central de Venezuela, Caracas 2005, Tomo II, pp.493–538.

24 Sobre la importancia de este cargo en la dictadura de Gómez, véase su propio criterio en su mensaje al Congreso en 1929, en Jorge Luciani, *La Dictadura Perpetua de Gómez y sus Adversarios*, Caracas, 1936, pp. 59 y 60; R. Betancourt, *op. cit.*, p. 71.

3. El comienzo del fin del federalismo

En este contexto se reformó de nuevo la Constitución en 1925, en la cual se prohibió a los Estados tener fuerzas armadas propias, con lo que se extinguieron formalmente los últimos vestigios del sistema federal (arts. 15,8 y 17,2), y se eliminó la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos, que los textos anteriores exigían.²⁵

Esta nueva Constitución puede considerarse como el punto final de la consolidación del Estado centralizado, y, hasta cierto punto, la expresión más clara de la integración político nacional que había iniciado el dictador J. V. Gómez. En esta Constitución, además, a pesar de que estableció por primera vez en forma expresa la distribución del Poder Público “entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipal” (art. 51), situación que ha perdurado hasta la actualidad, se inició efectivamente el fin del federalismo en Venezuela y ello por varias razones:

Primero, se incorporó al texto constitucional como obligación de los Estados el que “jamás podrán romper la unidad nacional” (art. 12), con lo que se reafirmó la idea del Estado Nación frente a la disgregación institucional precedente. Segundo, en este texto constitucional se estableció la posibilidad de que en las Constituciones de los Estados se delegase en el Presidente de la República la posibilidad de designar los funcionarios de los mismos, con lo cual se hizo nugatoria su autonomía (art. 17.2), consagrándose un evidente predominio del Poder Central. Tercero, los Estados reservaron al Poder Federal, por primera vez a nivel constitucional, “Todo lo relativo al Ejército, la Armada y la Aviación Militar,” por lo que se aclaró que “Ni los Estados ni las Municipalidades podrán mantener otras fuerzas que las de policía y guardias de cárceles, salvo las que organicen por orden del Gobierno Federal” (art. 15.8). Con ello se consolidó la estructuración a nivel del Poder Federal, del Ejército Nacional con el cual gobernó y consolidó su poder el dictador. Cuarto, se ampliaron considerablemente las materias reservadas al Poder Central por los Estados de la Federación en las “Bases de la Unión,” agregándose a las materias ya reservadas, entre otras, la administración de la justicia federal en toda clase de juicios, en virtud de la cual, desde esta fecha los Tribunales de los Estados podían ejercer funciones de Tribunales federales en los casos en que la ley se las atribuyera; y todo lo relativo a la organización, cobro e inversión de los impuestos de estampillas, timbres fiscales, cigarrillos, tabacos, registro, herencias, fósforos, aguardientes, licores y todo lo demás que, con carácter de impuestos nacionales, estableciese la ley, con lo que quedó amplísimo el ámbito de la potestad tributaria nacional (art. 15). Quinto, se estableció por primera vez, en el texto constitucional, la institución del situado constitucional como un aporte anual que del Presupuesto Nacional debía hacerse a los Estados, equivalente al 12 por 100 del total de “ingresos por Rentas” (art. 17.4) en sustitución de la figura que existía anteriormente y que consistía en la delegación que los Estados hacían al Poder Federal de ciertas materias rentísticas para que éste distribuyera su producto líquido entre los Estados (art. 19.28). Sexto, el régimen municipal recibió un amplio soporte al consagrarse, constitucionalmente, materias reservadas a las Municipalidades: “organizar sus servicios de policía, abastos, cementerios, ornamentación municipal, arquitectura civil, alumbrado público, acueductos, tranvías urbanos y demás de carácter municipal” (art. 18.1). Séptimo, adquirieron fisonomía constitucional propia, las islas del mar de las Antillas, como “Dependencias Federales”, ya que hasta 1914 sólo habían sido reguladas mediante leyes formando parte de territorios federales, como el Territorio Federal Colón, creado en 1871, y que conforme a la Ley Orgánica de 1905, estaba “compuesto de todas las islas pertenecientes a Venezuela, que se hallen en el mar Caribe con excepción de la Isla de Margarita, que forma la Sección Oriental del Distrito Federal (Art. 1), con capital en San Pedro, en la Isla de Coche. Este

25 El texto de la Constitución de 1922 otorgaba al Congreso la facultad de “aprobar o negar... los títulos y concesiones de minas y las enajenaciones de tierras baldías...” (Art. 58, 10, a); en cambio, en la Constitución 1925 se consagra el principio contrario: “No están sujetos a la aprobación del Congreso las concesiones mineras ni los títulos de tierras baldías...” (Art. 78, 6).

Territorio Federal, por dicha Ley, se dividió en dos Municipios, el Municipio Oriental con cabecera en San Pedro, Isla de Coche, y el Municipio Occidental, con cabecera en el Gran Roque (art. 2).” Y octavo, se estableció expresamente la potestad del Presidente de restringir o suspender los derechos constitucionales (art. 36).

En el marco de la Constitución de 1925, además, se produjo otra nueva reforma de la Ley de Hidrocarburos, cuyo objetivo fundamental consistió en adaptarla al texto de la nueva Constitución, eliminando la intervención del Congreso en la aprobación de las concesiones de hidrocarburos, que había sido tradicional en el ordenamiento jurídico del país. La Ley de Hidrocarburos volvió a reformarse en 1928, aclarándose el modo de otorgar nuevas concesiones que tuvieran por objeto concesiones anteriormente renunciadas, caducadas o anuladas; y en ese mismo año de 1928 se dictó la Ley de Vigilancia para impedir la contaminación de las aguas por el petróleo, destinada a proteger las colectividades donde se asentaba la industria petrolera, particularmente en la zona del Lago de Maracaibo. La Ley de Hidrocarburos se reformó nuevamente en 1935, y mediante ella se establecieron las ventajas especiales para la Nación en materia de impuestos negociables entre el Estado y el solicitante de concesiones de exploración y explotación; y fue a través de estas normas como fue posible aumentar el impuesto superficial de exploración en las concesiones que se otorgaron a partir de 1935 y en 1936, 1944, 1945, 1956 y 1957.

Con posterioridad a la Constitución de 1925, el texto constitucional se reformó en el período de la dictadura de Gómez tres veces más: en 1928, 1929 y 1931. En la reforma de 1928 se eliminaron las Vicepresidencias establecidas en 1922 y se consagró expresamente en el texto constitucional, en el título relativo a los derechos constitucionales, en la regulación de la libertad de expresión de pensamiento, la prohibición de “la propaganda del comunismo” (art. 32, ord. 6)²⁶, como reacción evidente a los movimientos estudiantiles de febrero de ese año.

4. La centralización militar

El centralismo político, proceso que culminó con el texto constitucional de 1925, fue posible por la centralización militar, que llevó a la creación de un Ejército Nacional. Como hemos señalado, la disgregación política federal del siglo pasado había producido la consolidación en 1864 de un sistema de milicias estatales a cargo de cada Entidad político territorial, prohibiéndose al Poder Federal en la propia Constitución situar en un Estado fuerza o jefes militares con mando, y aun cuando fueran del mismo Estado o de otro, sin permiso del Gobierno del Estado en que se debía situar la fuerza. El sistema federal, por tanto, era contrario a la idea de un Ejército Nacional, aun cuando las Constituciones preveían la existencia de una “fuerza pública nacional” formada “con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado quedará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a las leyes”, correspondiendo en todo caso a la Legislatura Nacional el “fijar anualmente la fuerza armada de mar y tierra y dictar las ordenanzas del Ejército”.

Sin embargo, como se ha dicho, esa fuerza pública nacional no constituyó la verdadera fuerza de sustentación y defensa de los Gobiernos, sino que ésta estuvo constituida por los Ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos conflictivos; situación que perduró hasta la llegada al poder de Cipriano Castro, quien a partir de 1900 comenzó a tomar medidas para transformar la fuerza pública nacional, que ya era su “Ejército Restaurador,” en un Ejército Nacional. Para ello se realizaron diversas modificaciones constitucionales.

26 Artículo 32, ordinal 6. La única fuente de oposición política al gobierno de Gómez estuvo centrada en los grupos estudiantiles. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 22. Véase *La Oposición a la Dictadura Gomecista* (El movimiento estudiantil de 1928. Antología documental), en la colección *El Pensamiento Político del Siglo XX*, cit., tomo V. vol. 1.

Así en la reforma de 1901 desapareció, por primera vez desde 1864, la norma que prohibía al Gobierno nacional situar en los Estados fuerzas o jefes con mando. Continuaron, sin embargo, coexistiendo la fuerza pública nacional y la de los Estados, pero con el establecimiento del principio de que “todos los elementos de guerra existentes en el territorio de la República, a la promulgación de esta Constitución, pertenecen al Gobierno nacional”. En esta forma se nacionalizó la guerra, sus elementos y armas, y aun cuando se siguió permitiendo a los Estados adquirir el armamento y demás elementos de guerra necesarios para su seguridad interior, ello se eliminó en la reforma constitucional de 1904, donde se afirmó que “todos los elementos de guerra pertenecen a la Nación”. Ello condujo en 1914, a la reglamentación nacional del régimen de la fabricación, comercio y porte de Armas, lo que originó en 1922 la promulgación de la Ley de la materia, antecedente de la Ley de Armas y Explosivos. Por otra parte, a este proceso de nacionalización del Ejército debe agregarse que a partir de la Constitución de 1901 se había atribuido facultad al Ejecutivo Nacional para utilizar la fuerza pública para poner término a la colisión armada entre dos o más Estados, con lo cual se formalizó la hegemonía militar del Poder Central.

La necesaria formación del Ejército Nacional provocó cambios institucionales de importancia en lo militar. Así la Constitución de 1904 ya había atribuido al Presidente de la República la facultad de “dirigir la guerra y mandar el Ejército y la Armada, en persona, o a nombrar quien haya de hacerlo”, lo que si bien se eliminó en el Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, en el cual por primera vez a nivel constitucional se reguló el Ejército Nacional, cuya conducción se atribuyó a “un Comandante en Jefe”, que, por supuesto, fue el General Gómez, se volvió a consagrar en la Constitución de 1914, porque Gómez volvió a ser Presidente, agregándose dentro de las atribuciones presidenciales, la de “organizar el Ejército y la milicia nacionales”. Esto permaneció hasta la Constitución de 1929, en la cual con motivo de la separación del General Gómez de la Presidencia la República, se previó una disposición transitoria, conforme a la cual el Congreso, para el período constitucional 1929–1936, debía elegirse un Comandante en Jefe del Ejército Nacional, “quien mandará el Ejército, la Aviación y la Marina,” resultando, por supuesto electo el General Gómez. La renuncia de Juan Bautista Pérez a la Presidencia de la República en 1931 provocó la asunción de Gómez, de nuevo, de la Presidencia, reformándose la Constitución otra vez para atribuirle de nuevo la facultad de “mandar el Ejército, la Aviación y la Marina por sí mismo o por medio de la persona o personas que designe” y dirigir la guerra, refundiéndose el cargo de Comandante en Jefe con el de Presidente.

En esta forma, reflejado en los textos constitucionales, el Ejército Nacional fue una de las grandes creaciones de los Gobiernos de Castro y Gómez y, por supuesto, el principal instrumento para la centralización política y la eliminación del caudillismo federal. Como reflejo de ello, la Academia Militar, creada en 1903, comenzó a funcionar a partir de 1910; y lo mismo ocurrió en 1912 con la Escuela Náutica de Venezuela en Puerto Cabello, y en 1920 con la Escuela de Aviación Militar en Maracay. En 1911 también había comenzado a funcionar la Escuela de Aplicación Militar para incorporar la vieja oficialidad al proceso de profesionalización, y en 1912 la Escuela de Clases para los niveles militares inferiores. El Ministro de Guerra y Marina, por su parte, fue el brazo ejecutor administrativo del proceso de centralización, control y dirección de las Fuerzas Armadas que asumió el Presidente Gómez; y el Ejército Nacional fue el instrumento del Gobierno para el mantenimiento del orden interno en el país. La centralización militar en una fuerza nacional, con la eliminación de las fuerzas estatales, comandada racionalmente, fue así causa, efecto y soporte de la centralización política que se produjo en el Estado nacional.

Esta centralización militar tuvo, por supuesto, un reflejo importantísimo en la legislación de la materia, particularmente en los Códigos Militares. Desde 1873 ya existía en el país un Código Militar, verdadero cuerpo reglamentario exhaustivo de la vida militar de 1.488 artículos, que había sido reformado en 1882 (1.687 artículos). Sin embargo, fue en 1904 cuando sufre una importantísima reforma que lo lleva a 1.953 artículos, casi más extenso que los propios Códigos Civiles de la época. Asimismo, en 1903 se dictó el Código de la Marina de Guerra (1.574 artículos), reformado luego en 1904. Estos textos fueron luego

sustituidos por la Ley Orgánica del Ejército y la Armada de 1933, antecedente de la actual Ley Orgánica de las Fuerzas Armadas Nacionales. En la materia también debe mencionarse la Ley del Servicio Militar Obligatorio de 1926, reformada en 1933, antecedente de la Ley de Conscripción Militar. En 1933, además, se dictó el Código de Justicia Militar y Naval, sustituido luego por el Código de Justicia Militar de 1938, antecedente directo del actualmente vigente.

5. La centralización fiscal

Pero el proceso de centralización del Estado, con sus elementos políticos y militares, se manifestó también en el ámbito de los ingresos públicos, particularmente los tributarios. En efecto, en el esquema federal del siglo pasado los ingresos públicos se repartieron entre el nivel federal y el de los Estados. Correspondieron siempre al Poder Federal los impuestos de aduanas, lo que por lo demás eran los más importantes, además de ser la renta aduanera el único arbitrio rentístico seguro que poseía la República. Este estaba integrado básicamente por los impuestos a las importaciones, pues las propias Constituciones prohibían gravar las exportaciones, dada nuestra dependencia de la exportación de productos agrícolas (café, cacao, etc.).

Los Estados, por su parte, durante el siglo XIX tuvieron entre sus atribuciones la libre administración de sus productos naturales, incluidas las minas, con la aclaratoria constitucional de que “las salinas las administrarán con entera independencia del Gobierno central,” como lo indicaba la Constitución de 1874.

En la Constitución de 1881 se precisó esta repartición de competencias tributarias, la cual quedó establecida en la forma siguiente: como tributo nacional se establecieron los aduaneros, “cuyas rentas formarán el Tesoro de la Unión”; y para los Estados se establecieron los siguientes ingresos como rentas propias: primero, las dos terceras partes del total que produjera en todas las aduanas de la República el impuesto que se cobraba como contribución de tránsito, aun cuando de esto una tercera parte debía reservarse al Poder Federal para invertirse en el fomento del país; y segundo, las dos terceras partes de lo que produjeran las minas, terrenos baldíos y salinas, que a partir de 1881 comenzaron a ser administradas por el Poder Federal, aún cuando ello también debía reservarse al Poder Federal una tercera parte para ser invertido en el fomento del país.

Esas rentas de los Estados, que a partir de 1881 comenzaron a ser percibidas por el Poder Federal, se distribuían entre todos los Estados de la Federación, con proporción a la población que cada uno tuviera. El proceso de vaciamiento del federalismo, desde el ángulo de los ingresos en esta forma, puede decirse que comenzó con la asunción nacional de la Administración de Rentas Estatales y lentamente va a continuar hasta comienzos del siglo XX. Un paso en este sentido fue la precisión, de 1893, de la posibilidad del Congreso de suprimir o reducir por Ley nacional los ingresos de los Estados, aun cuando en esos casos el Congreso debía establecer la manera de devolver a los Estados la parte de la renta que se suprimiera, norma que se mantuvo posteriormente hasta que desaparecieron materialmente los ingresos propios de los Estados en el periodo de consolidación del Estado centralizado, a partir de 1899, que es cuando se produce la completa centralización de las rentas públicas en el nivel nacional.

Es cierto que la Constitución de 1901 continuó previendo como rentas de los Estados el producto de los impuestos territoriales o de tránsito que se cobraran en las Aduanas, el ingreso derivado de las minas, terrenos baldíos y salinas, a lo cual se agregó el producto del papel sellado y el impuesto sobre sus productos naturales no provenientes de terrenos baldíos; y que en la Constitución de 1904 se agregó a las rentas de los Estados una cuota, parte de la renta de tabaco y de aguardiente. Sin embargo, a partir de 1901 expresamente los Estados delegaron al Congreso la facultad de crear y organizar la renta básica de los mismos (art. 6, ord. 29º), con lo cual su manejo lo asumió el Poder Federal.

Este proceso de centralización tributaria a nivel nacional se consolidó en la Constitución de 1925, en la cual se estableció la figura del Situado Constitucional, que era para cada Estado la parte que proporcionalmente a su población le correspondiera de una suma fija, que debía erogarse del Tesoro a favor de los Estados “en compensación de la renta proveniente de sus tierras baldías y de las demás que anteriormente constituían dicho Situado.” En dicho texto, sin embargo, continuaron enumerándose como rentas de los Estados, el impuesto del papel sellado, que luego pasó a ser competencia nacional en los años cuarenta del siglo XX, y el impuesto al consumo, con una serie de limitaciones que lo hicieron materialmente inexistente.

En esta forma, el centralismo del Estado, como producto del período histórico que concluyó en 1945, se evidencia en el campo tributario o de los ingresos al nacionalizarse todos ellos, y al desaparecer las rentas propias de los Estados y depender éstos del Situado Constitucional. Con ello se inició el desarrollo progresivo del derecho tributario en el país.

III. EL PROCESO DE CENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA Y LEGISLATIVA EN LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A COMIENZOS DEL SIGLO XX

1. La centralización de la hacienda pública

En el proceso de consolidación del Estado centralizado en el primer tercio del siglo XX, deben también destacarse las medidas de centralización administrativa que se operaron en la segunda década del siglo XX, y que condujeron a la reforma de la Hacienda Pública, motorizada por el ministro Román Cárdenas, que dio paso a la consolidación de buena parte del derecho administrativo nacional. Esta centralización fiscal tuvo varias manifestaciones, incluso a nivel legislativo. La primera de ellas consistió en la centralización en el Ministerio de Hacienda de la administración de los ingresos públicos, con lo cual el Gobierno nacional adquirió el control directo y total sobre los recursos fiscales. A principios del siglo XX, hemos dicho, los ramos de ingresos estaban constituidos por la renta aduanera, que era la más importante, y por los otros ramos de la renta interna. La administración de la mayoría de éstos, sin embargo, no se hacía por las oficinas públicas, sino por particulares, mediante concesión o arrendamiento, lo cual, por lo demás, hacía que su rendimiento efectivo fuera inseguro, constituyendo ingresos nominales que no llegaban a realizarse íntegramente.

Precisamente, en contraste con esta situación, la centralización administrativa de estas rentas se produjo por la asunción progresiva por parte de la Administración Pública de la Hacienda de su administración y manejo. Así en 1905 el Gobierno asumió la administración de la renta de estampillas, creada por el Decreto de 1870, que estableció la instrucción obligatoria y gratuita y que se administraba por arrendamientos. En 1908 se rescindió el contrato de arrendamiento de la renta de fósforo, y esta contribución pasó a ser administrada por el Ministerio de Fomento.

Posteriormente, en 1914, el Ministerio de Hacienda asumió directamente el manejo de la renta de cigarrillos, recaudada mediante estampillas de cigarrillos y papel timbrado oficial, la cual se administraba también por el sistema de contrato de concesión. A partir de 1915 el mismo Ministerio va controlando progresivamente la administración de la renta de licores y aguardientes; y en 1916 el Estado asume también directamente la renta de salinas, que también estaba arrendada.

En cuanto a la renta aduanera, el producto de la misma tampoco era percibido directamente por el Ministerio de Hacienda en virtud del contrato que el Gobierno tenía celebrado desde finales del siglo XIX con el Banco de Venezuela, mediante el cual aquél se comprometió a entregar a dicho Instituto bancario el producto de las rentas de las aduanas marítimas y terrestres, a lo cual se había también agregado el producto de la renta de papel sellado, registros, tierras baldías, almacenaje, minas, producto de los consulados y subvenciones por contratos especiales. Aun después de constituido el Banco Central de

Venezuela, el Servicio de Tesorería lo siguió prestando el Banco de Venezuela como Banco auxiliar, mediante contrato aprobado por Ley. En todo caso, en materia aduanera, en 1915 se realizó una profunda reforma con el cambio del arancel de aduana sustituyéndose el sistema empírico tradicional por un conjunto de denominaciones científicas genéricas que permitieron una identificación más segura.

Debe señalarse, por otra parte, que la renta minera, escasa antes de 1925, a partir de ese año, por la explotación petrolera, se convirtió en el renglón más importante de renta interna comparado con los rubros tradicionales, llegando en ese año a aportar el 33 por ciento del total de la renta interna y el 14 por 100 de la renta global. Al final del período gomecista la renta minera llegó a proporcionar más de la mitad del total de la renta global, y Venezuela pasó a ser el segundo país productor y primer exportador de petróleo. Sin embargo, la ausencia de impuestos directos en el país (excepto el de sucesiones, de escaso rendimiento) y la liberalidad impositiva respecto de la industria petrolera, reflejadas, entre otros aspectos, en la exoneración de los derechos de importación de maquinaria y equipo, no permitieron que revirtiera al país en esa época mayor porcentaje de la riqueza petrolera, situación que llevó al ministro Gumersindo Torres a afirmar en 1931 que “había sido preferible no cobrar impuesto alguno de explotación en cambio del pago de los derechos de aduana exonerados”.

A pesar de esta escasa participación del sector público en los beneficios de la riqueza petrolera producidas por las empresas concesionarias, los recursos provenientes de la industria a partir de los años veinte del siglo XX contribuyeron a la consolidación del Estado centralizado, el cual contaba entonces con mayores recursos fiscales y con una centralización en el Ministerio de Hacienda de la recaudación y fiscalización de las rentas públicas. La Hacienda pública, como concepto administrativo fiscal, con dirección y administración centralizada en despacho ministerial, contribuyó así a afianzar el Estado centralizado.

Pero la centralización fiscal y la estructuración de la Hacienda se debió también a la introducción definitiva en la Ley Orgánica de la Hacienda Pública de 1918 del principio de la Unidad del Tesoro y, por tanto, de la no afectación de rentas a gastos específicos. Este principio quizás fue el mecanismo que más contribuyó a la centralización fiscal del Estado; y aun cuando su concepto hoy es elemental, sin embargo en 1915 fue realmente revolucionario en relación a la situación precedente, que era la contraria.

En efecto, hasta 1915 rigió en Venezuela el sistema de “apartados” que consistía en destinar determinado ramo de rentas para cubrir con sus ingresos determinado ramo de gastos. Como ejemplos deben citarse el “fondo de abolición”, derivado de la Ley de 1854 de abolición de la esclavitud, y que afectaba rentas, por ejemplo por destilación en alambiques, para destinarlas al pago de la indemnización que se debía a los antiguos propietarios de esclavos.

El Servicio de Instrucción Pública, creado en 1870, funcionó hasta 1915 mediante la afectación para el sostenimiento de las escuelas, del producto íntegro del impuesto nacional de estampillas, llamadas de escuela, que gravaba la circulación de títulos, a lo cual se agregó el producto del impuesto de estampillas de correo, de timbres y papel timbrado para cigarrillos y de derechos de registro.

El sistema de apartados, por ejemplo, afectó invariablemente determinadas rentas para atender las necesidades de crédito público, por lo que casi todos los empréstitos extranjeros suscritos desde 1823 contaron con cláusulas por las cuales se afectaban ramos de rentas para el pago del servicio de interés y amortización de los capitales. Por ejemplo, en el Protocolo de Washington de 1903, celebrado a raíz del bloqueo por armadas europeas a los puertos venezolanos ese año, se comprometió para su cumplimiento el 30 por ciento de las entradas aduaneras de los puertos de La Guaira y Puerto Cabello, llegándose a estipular que si el Gobierno dejaba de cumplir dicha obligación, la Administración de las Aduanas se pondría a cargo de “funcionarios belgas” hasta que las deudas quedaran satisfechas. Asimismo, en el Convenio de París de 1905, respecto de las deudas inglesas y alemanas, se

afectó el 60 por 100 de los derechos de aduana que se produjeran en las otras aduanas del país para pagarlas.

Con el principio de la Unidad del Tesoro desapareció el sistema de apartados y se concentró en el Tesoro la totalidad de los ingresos para con ello cubrir la totalidad de los gastos, con lo cual el Estado asumió el control directo de las rentas. Con posterioridad la ruptura del principio de la Unidad del Tesoro en la Ley Orgánica de Hacienda de 1928 se permitió sólo mediante la creación de los Institutos autónomos, que pasaron a ser instrumentos de descentralización funcional claves en la organización de la Administración Pública.

La reforma de 1918, por otra parte, incidió en el Presupuesto, el cual comenzó a ser un programa de gastos y de ingresos destinados a cubrirlos. Con anterioridad, y como consecuencia del sistema de apartados, la Ley del Presupuesto se limitaba a repartir el monto probable de las contribuciones que se votaban primero, para luego votar los gastos, los cuales quedaban limitados por el total de los ingresos probables. La consolidación del sistema presupuestario fue otro signo de la centralización fiscal del Estado.

2. La centralización administrativa: la Administración Pública.

Por supuesto, el proceso de centralización política y fiscal mediante la asunción de competencias por el nivel federal, lo cual se reflejó en las sucesivas reformas constitucionales que ampliaron las materias que los Estados reservaron al Poder nacional, se materializó además en el establecimiento de un cada vez más poderoso aparato administrativo del Poder central integrado por los Ministerios como brazo efectivo del Estado centralizado, con lo cual puede decirse que se configuró efectivamente el objeto fundamental del derecho administrativo: la Administración Pública.

En efecto, cuando Cipriano Castro asumió el poder estaba vigente la Ley de Ministerios de 1898, en la cual se establecieron los Despachos de Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Crédito Público, Guerra y Marina, Instrucción Pública, Fomento (Agricultura, Industria y Comercio) y de Obras Públicas y de Correo y Teléfonos. Esos nueve Ministerios en la Ley de 1913 se redujeron a los siete que habían salido de la Administración guzmancista: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Hacienda, Guerra y Marina, Fomento, Obras Públicas e Instrucción Pública, los cuales permanecieron en igual número a pesar de que la Ley de Ministerios se reformó en seis ocasiones hasta 1929 (1915, 1920, 1922, 1926, 1928 y 1929).

En esas reformas sucesivamente fueron ampliándose las competencias ministeriales en los más variados órdenes. Sin embargo, sólo fue en la reforma de 1931 cuando se creó un nuevo Ministerio, el de Salubridad y Agricultura y Cría, y sólo será en la reforma de 1936 cuando se crearon los Ministerios de Sanidad y Asistencia Social, de Agricultura y Cría y de Comunicaciones, llegándose a nueve Despachos Ministeriales. Posteriormente (hasta 1976, cuando se produjo una reforma ministerial importante con la creación de nuevos Ministerios) sólo se crearán el Ministerio del Trabajo (1945), el Ministerio de Justicia y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos (1950).

Debe señalarse además que en 1910 se había creado la Secretaría General de la Presidencia de la República, que recogió la Ley de Ministerios de 1926, como órgano de asistencia al Presidente para la conducción del Gobierno. El Estado centralizado que emergió de la dictadura gomecista, por tanto, contaba con una Administración pública poderosa que sucesivamente fue configurándose en torno a los Ministerios, en los cuales se había formado una nueva burocracia, alentada por la estabilidad del régimen y por los mayores recursos fiscales provenientes de las actividades petroleras. Esta centralización administrativa provocó además con las reformas de la Hacienda pública, la aparición por primera vez en nuestra estructura administrativa, como antes se dijo, de la que una

“Administración descentralizada”, con la creación en 1928 de dos Institutos autónomos: el Banco Agrícola y Pecuario y el Banco Obrero.

Después de 1935, sin duda, el proceso de centralismo administrativo en el nivel nacional se hará hasta la época contemporánea con estos instrumentos paradójicamente “descentralizados”, pues será mediante los Institutos autónomos nacionales que el Poder nacional penetrará en todos los ámbitos nacionales avasallando las ya reducidas competencias estatales y municipales a costa, ciertamente, del progreso en muchos órdenes. Así, desde estas Instituciones nacionales, el Estado centralizado comenzó a prestar, por ejemplo, los servicios de electrificación, teléfonos, abastecimiento de aguas, recolección de aguas negras e incluso recolección de basura, y construirá, por ejemplo, viviendas populares y vías de comunicación.

3. Centralización legislativa

Por último, el proceso de consolidación del Estado centralizado en las primeras tres décadas del siglo XX se reflejó también en una importante obra de centralización legislativa, consecuencia, además, del progreso que tuvieron las ciencias jurídicas en el país bajo el Gobierno autocrático de Gómez. Este desarrollo y centralización legislativa tuvo dos vertientes: en el ámbito de la codificación general y en materia legislativa especial, lo que se configuró como el nódulo esencial del surgimiento del derecho administrativo.

En el campo de la codificación en materias civiles y penales, durante la consolidación del Estado centralizado se produjeron importantes reformas en los Códigos fundamentales, que, como se ha dicho, en el sistema federal del siglo XIX se había configurado como una disidencia del mismo, en virtud de que siempre la legislación civil, criminal y procesal fue nacional o federal y nunca de la competencia estatal. Así, durante las tres primeras décadas del siglo XX, en esta forma, el Código Civil se reformó en 1916 y 1922; el Código Penal en 1904, 1912, 1915 y 1926; el Código de Comercio en 1904 y 1919; el Código de Procedimiento Civil en 1904 y 1916, y el Código de Enjuiciamiento Criminal en 1904, 1911, 1915 y 1926. En esta tarea intervinieron los mejores juristas de la época, habiéndose producido en ese período un importante desarrollo del pensamiento jurídico, teniendo como resultado una influyente bibliografía y la aparición tanto en Caracas como en el interior de reputadas revistas jurídicas.

Como resultado de ese proceso, lo cierto es que la legislación penal vigente sigue siendo básicamente la concebida en el Código Penal de 1926, con ligeras reformas; el Código de Procedimiento Civil vigente hasta 1986 fue el de 1916; el Código de Comercio de 1919, que había refundido las Leyes de Bolsa de 1917, la Ley de Sociedades Cooperativas de 1917 y la Ley sobre Actividades de Sociedades Extranjeras en Venezuela de 1918, sólo sufrió ligeras reformas en 1956; y el Código de Enjuiciamiento Criminal de 1916 configuró el proceso penal hasta la promulgación del Código Orgánico Procesal Penal de 1998/2001. Sólo el Código Civil sufrirá modificaciones importantes después de 1935, en 1942 y recientemente en 1982, al igual que el Código de Procedimiento Civil, en 1985.

Pero en el campo de la legislación especial, el proceso de centralización legislativa en el Estado nacional fue más notorio y contrasta con la situación del sistema federal del siglo XIX, con lo cual se dio paso efectivamente a la consolidación del derecho administrativo en el país, mediante una legislación nacional que vino a sustituir a los viejos Códigos de Policía de cada Estado, que regularon su actividad administrativa y que como se dijo, fueron sin duda los antecedentes evidentes de la mayoría de los aspectos de la legislación especial del siglo XX.

Por ello, el proceso de centralización de competencias en el nivel federal se hizo a costa de las competencias de los Estados dándose inicio o consolidándose una legislación nacional, dictada en materias que antes estaban reguladas en los viejos Códigos de Policía de los Estados. En el período de Castro y Gómez, por tanto, surgió la legislación fundamental en todos los órdenes por el vaciamiento de competencias estatales,

transfiriéndose además muchas de dichas competencias a los Distritos autónomos establecidos a partir de 1904. Esto se regularizó en la Constitución de 1925, dando origen, en consecuencia, a nuevas Ordenanzas de Policía, dictadas entonces a nivel de las Municipalidades, muchas de las cuales continúan en su concepción básica aún vigentes.

En materia de legislación especial administrativa, en todo caso, fue en las primeras décadas del siglo XX cuando se comenzaron a regular coherentemente los aspectos fundamentales de la vida del país como reflejo del centralismo. Así, dejando aparte los cuerpos normativos en materia de organización administrativa, militar, tributaria y fiscal, a los cuales hemos hecho referencia, en este período, entre las más importantes, se producen las siguientes legislaciones básicas, en las cuales están los antecedentes de muchas de las normas que están en la legislación vigente:

En materia de actividades crediticias, si bien las primeras regulaciones sobre Bancos dataron en 1860 (Ley de Bancos de Depósitos y Circulación), 1894 (Ley de Bancos Hipotecarios) y 1895 (Ley de Bancos), la Ley de Bancos se reformó en 1903, 1904, 1910, 1911, 1913, 1918, 1926 y 1935, dictándose además la Ley de Cédulas Hipotecarias en 1916. En 1928 se dictó, además, la primera Ley sobre Inspección y Vigilancia de las Empresas de Seguros.

La legislación relativa a la educación se sancionó en su concepción moderna en 1915 y 1924. Antes de 1915 existía el Código de Instrucción Pública de 1897 (con reformas en 1904, 1905, 1910 y 1912), pero en 1915 fue que se promulgaron, en sustitución del Código, la Ley Orgánica de Instrucción, la Ley de Instrucción Obligatoria, la Ley de Inspección Oficial de la Instrucción, la Ley de Instrucción Primaria Pública, la Ley de Instrucción Secundaria Pública, la Ley de Instrucción Especial, la Ley de Instrucción Normalista Pública, la Ley de Instrucción Superior y la Ley de Certificados y Títulos Oficiales, las cuales sufrió reformas importantes en 1926. Allí, sin duda, están los antecedentes, pero con una técnica legislativa superior, de la actual Ley Orgánica de Educación. En 1904, además, se creó la Academia Nacional de Medicina, en 1915 la Academia de Ciencias Políticas y Sociales y en 1917 la Academia de Ciencias Físicas, Matemáticas y Naturales.

En materia de sanidad, en 1912 se dictó la primera Ley de Sanidad Nacional, con reformas posteriores en 1919, 1920 y 1923, y que fue el antecedente de la muy importante Ley de 1942; además, en 1912 se dictó la Ley de Vacunas, en 1913 la Ley de Defensa Sanitaria Vegetal y Animal, en 1915 la Ley de Ejercicio de la Farmacia y en 1930 la Ley de Narcóticos.

En el campo laboral, en 1928 se dictó la primera Ley del Trabajo, reformada luego en 1936, en la cual está el antecedente inmediato de la actual legislación en la materia.

En el área de protección de los recursos naturales renovables, en 1910 se dictó la Ley de Bosques, y luego en 1915 la Ley de Montes y Aguas, con reformas en 1921. En 1931 se promulgó la Ley de Bosques y Aguas, reformada en 1935, antecedente inmediato de la Ley Forestal de Suelos y Aguas de 1966, pero con una técnica legislativa muy superior a la misma.

En el campo de los recursos naturales no renovables, el viejo Código de Minas, cuyo origen se sitúa en 1845, se sustituyó en 1915 por la Ley de Minas, que luego se reformó, sucesivamente en 1918, 1920, 1922, 1925, 1928, 1934 y 1936, conforme avanzó la explotación del subsuelo. Además, en 1920 se dictó la Ley de Hidrocarburos y demás minerales combustibles, que sustituyó los viejos Reglamentos de carbón, petróleo y sustancias similares de 1904, 1914 y 1918. Estas normas dieron origen, posteriormente, a la Ley de Hidrocarburos de 1936, reformada en 1938 y 1942. Esos cuerpos normativos estuvieron vigentes hasta 1999 y 2000, cuando se sancionaron las nuevas Ley Orgánica de Hidrocarburos y la Ley de Minas.

Por supuesto, en este período de principios del siglo XX, los avances de las comunicaciones dieron origen a nuevas necesidades de regulación legal, por lo que en 1920 se dictó la Ley de Aviación; y en 1915 se había comenzado a regular el tráfico por

carreteras, que, concluyó luego en la Ley de Tránsito Terrestre de 1926. En 1912 se dictó la Ley de Concesiones Ferrocarrileras, substitutiva de una regulación dispersa del siglo XIX; en 1909 se dictó la Ley de Telégrafo y Teléfonos, sustituyendo las viejas leyes orgánicas del Telégrafo Nacional de 1899, y en 1921 se reguló la radiotelegrafía.

A los efectos del proceso de electrificación, en 1928 se dictó la Ley de Servidumbre de Conductores Eléctricos. En 1909 se promulga la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, substitutiva de viejos decretos legislativos del siglo XIX sobre restricciones a la propiedad; y para regular las obras públicas en ese mismo año se dictó el Decreto Reglamentario de Obras Públicas., que nunca se logró sustituir ni actualizar en el país. Estos instrumentos facilitaron el desarrollo de las comunicaciones mediante la construcción de carreteras, lo que condujo a la integración física del país.

Un último aspecto debe destacarse, en particular de la Constitución de 1925 en relación con el progreso jurídico y el desarrollo del derecho administrativo, fue la introducción del control judicial de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso administrativa, al establecerse por primera vez, en su artículo 120, la posibilidad de que la Corte Federal y de Casación declarase “la nulidad de los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes cuando alteren su espíritu, razón o propósito de ellas”; es decir, se previó la posibilidad de un recurso contencioso administrativo de anulación pero sólo contra actos administrativos generales o individuales dictados por el Presidente de la República. Esta atribución de la Corte fue luego ampliada respecto de todos los actos administrativos a partir de la Constitución de 1931 (artículo 120, ordinal 12) cuando estuviesen viciados de ilegalidad o abuso de poder. Fue luego en la Constitución de 1961 que la atribución de la Corte Suprema de Justicia en materia contencioso administrativa de anulación se amplió, para evitar equívocos, para declarar la nulidad de los actos administrativos generales o individuales contrarios a derecho e incluso por desviación de poder (artículo 206), lo cual se recogió en la Constitución de 1999 (art. 259).

Sin embargo, en materia del entonces llamado contencioso administrativa de plena jurisdicción, desde la Constitución de 1880 (artículo 145) la Corte Suprema tenía atribución para “conocer de las controversias que resulten de los contratos o negociaciones que celebre el Poder Ejecutivo por sí solo o por medio de agentes”.

En la Constitución de 1925, y a partir de ella, esta atribución fue precisada al atribuirse a la Corte Federal y de Casación la facultad de “conocer en juicio contencioso de todas las cuestiones sobre nulidad, caducidad, resolución, alcance, interpretación, cumplimiento y cualesquiera otra que se susciten entre la nación y los contratistas o concesionarios a consecuencia de contratos celebrados por el Ejecutivo Federal” (artículo 120, ordinal 13). En la Constitución de 1961, sin embargo, se eliminó toda referencia a esta competencia, pasando a ser regulada en la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. También en materia del entonces llamado contencioso de plena jurisdicción, a partir de la Constitución de 1925, se atribuyó a la Corte Federal y de Casación, competencia para “conocer en juicio contencioso y en los casos que determine la Ley, de las reclamaciones por daños y perjuicios que se propusieren contra la Nación, y de todas la demás acciones por sumas de dinero que se intenten contra ella” (artículo 120.15). En la Constitución de 1947, esta competencia se declaró como procedimiento contencioso administrativo (artículo 24 y 220.12), y sólo en la Constitución de 1961 fue que se le atribuyó competencia específica a los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa para “condenar al pago de sumas de dinero y a la reparación de daños y perjuicios originados en responsabilidad de la Administración” (artículo 47 y 206 C. 1961; art. 259, C. 1999).

Con la regulación del control judicial de la actividad administrativa, sin duda, en aplicación del principio de legalidad el derecho administrativo comenzó a adquirir sustancia propia en el país.

IV. SOBRE EL ORIGEN DE LA ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO A PARTIR DE 1909

Todo lo anterior, precisamente como consecuencia del inicio de la centralización política, administrativa y legislativa en Venezuela, no sólo entonces originó el derecho administrativo en el país, sino que la disciplina comenzó a enseñarse como asignatura específica en la Universidad Central de Venezuela, particularmente en Caracas,²⁷ con la creación por el Ejecutivo Nacional mediante Decreto de 4 de enero de ese año,²⁸ de la *Cátedra de Derecho Administrativo* luego convertida a partir de 1.924, en la *Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales*.²⁹

Ello explica que en 1912 hubieran aparecido en diversos números de la *Revista Universitaria*, el texto de las *Lecciones de Derecho Administrativo* del profesor Federico Urbano,³⁰ primer titular de la Cátedra en la Universidad Central de Venezuela hasta 1.912,³¹ en las cuales, además de estudiar lo que denominó la “Materia del Derecho Administrativo”: que era la exposición de “todo lo que contribuya a hacer eficaces los derechos políticos de los ciudadanos y a satisfacer aquellas necesidades que se originan de la acción colectiva o del desenvolvimiento de las fuerzas -sociales, y que es necesario para la realización del fin racional del Estado”³²; las fuentes del derecho administrativo,³³ y las “Cualidades de la Administración,” donde estudiaba la moralidad y la centralización, concluyendo que entre nosotros, era “imposible establecer la total centralización de la administración pública, por cuanto los Estados ejercen todo el poder que expresamente no han delegado al poder central en la carta fundamental”³⁴; también estudiaba todo lo concerniente a la los órganos administrativos, el Poder Ejecutivo, el Presidente, Ministros del Despacho y la organización de los Ministerios; así como la escasa legislación especial existente a la época relativa al Censo Electoral; a las Elecciones; a la Bandera, Escudo, Sello e Himno Nacionales; a; Orden Público; a los Cultos, y al Registro Público.

En el primer programa de la asignatura de derecho administrativo, contenida en el Programa general o *Sinopsis de las Asignaturas de Ciencias Políticas, de conformidad con el Reglamento de Exámenes Nacionales* de 1915,³⁵ se sin embargo, ya se enumeraban las siguientes materias que se estudiaban en la disciplina agrupadas en 56 temas, así:

1. Noción y origen del Estado; 2. Relaciones del Estado y del Individuo; 3. Concepto del Derecho Administrativo. Su definición; 4. El Derecho Administrativo como ciencia especial. Sus relaciones con las demás ciencias y en particular con el Derecho

²⁷ Véase Allan R. Brewer-Carías, “Una pincelada histórica sobre el sistema de enseñanza del Derecho Administrativo,” en Víctor Hernández Mendible (Coordinador), *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo (Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Tomo I, Ediciones Paredes, Caracas 2009, pp. 23-78

²⁸ Véase en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, Tomo XXXII-1909, Caracas 1913, p. N° 6, Decreto No 10.475.

²⁹ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia del Derecho Administrativo Venezolano” en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Año II, N 6, Caracas, julio de 1938, pp. 96 y 97. Este trabajo está reproducido en el libro: reprodujo en la obra *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo (Cien años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela)*, Academia de ciencias Políticas y Sociales, caracas 2010, pp. 39-81.

³⁰ Véase en el número correspondiente a febrero de 1910, año III, p. 62 la nota del anuncio del inicio de dicha publicación. Vid. Asimismo los suplementos de los números de 1910 y 1912 de la *Revista Universitaria*, en la Biblioteca Rojas Astudillo, Caracas. El texto de la “Exposición del derecho administrativo venezolano” del profesor Urbano se reprodujo en la obra *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo (Cien años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela)*, Academia de ciencias Políticas y Sociales, caracas 2010, pp. 7-37.

³¹ Véase J.M. Hernández Ron, “Historia del...”, *loc. cit.*, p. 93 y 114 y ss

³² Véase Federico Urbano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, *Revista Universitaria*, Suplementos del año 1910, p. 13.

³³ Véase Federico Urbano, *Lecciones...*, *loc. cit.*, Suplementos del año 1910, p. 11

³⁴ Véase Federico Urbano, *Lecciones...*, *loc. cit.*, Suplementos del año 1910, p. 16

³⁵ Véase *Sinopsis de las Asignaturas de Ciencias Políticas, de conformidad con el Reglamento de Exámenes Nacionales*, Caracas, 1915, pp. 29 a 32

Constitucional; 5. Fuentes del Derecho Administrativo. Su codificación; 6. La Administración como Poder. Naturaleza de la Facultad administrativa en cuanto a los particulares; 7. Caracteres de la Administración como Poder. Principio de la separación de los Poderes, sus limitaciones y excepciones. Aplicación de este principio en materia administrativa; 8. Clasificación de los actos de la Administración como Poder, Potestades Administrativas; actos de Poder y acto de gestión. Importancia de esta última división; 9. Responsabilidad de la Administración Pública, su fundamento, sus límites y la manera de hacerla efectiva; 10. Diferentes sistemas de organización administrativa. De la división territorial del Estado como base de la organización administrativa; 11. De la diversidad y clases de órganos administrativos; y de la jerarquía administrativa y sus consecuencias; 12. De la Personalidad Moral del Estado: Nación, Estados Federales y Municipios. De la personalidad Moral de los Establecimientos Públicos. Definición de estos y su comparación con los establecimientos de utilidad pública; 13. De la Administración General o Central. Presidente de la República, Ministros y demás Funcionarios Nacionales. Del Consejo de Ministros o Gabinete; 14. De la Administración de los Estados. Atribuciones del Ejecutivo de los Estados Federales. Del Secretario General de dichos Estados; 15. Administración Local. El Municipio. Funciones de los Consejos Municipales; 16. Extraterritorialidad de la Autoridad Administrativa. Protección de los ciudadanos en el extranjero; 17. Organización de los diversos Ministerios; 18. Régimen Administrativo del Distrito Federal; 19. Régimen Administrativo de los Territorios Federales; 20. Noción jurídica de la función pública; 21. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en tesis general. Responsabilidad disciplinaria. Responsabilidad penal. Responsabilidad civil; 22. Responsabilidad de ciertos funcionarios públicos. Teoría de la responsabilidad de los funcionarios públicos aplicada a casos concretos. Presidente de la República y Ministros del Despacho. Presidentes de los Estados. Gobernador del Distrito Federal. Gobernadores de los Territorios Federales. Jefes Civiles de Distritos. Cuerpo de Administración; 23. Divisiones de las funciones públicas en cuanto a su objeto o teoría de los Servicios Públicos. Servicios esenciales y servicios facultativos; 24. Clasificación de los servicios esenciales; 25. De los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos. Las garantías individuales y la administración pública; 26. Servicios públicos relativos a la vida jurídica del Estado. Orden Público. Régimen Penitenciario; 27. Medidas de Orden Público, consideradas en relación con la propiedad individual, con la libertad de palabra, con la libertad de Imprenta, con la libertad de reunión; 28. Leyes de Policía. Leyes de Imprenta; 29. Servicios Públicos relativos a la vida física del Estado. Policía Sanitaria en general: Policía Sanitaria epidémica; 30. Servicios Públicos relativos a la vida moral del Estado. Régimen de los cultos, en relación con libertad de conciencia; 31. Servicios públicos relativos a la vida económica del Estado. Arbitrios rentísticos. Monopolios del Estado; 32. Medidas de higiene en relación con el derecho de propiedad con la libertad de industrias, y con el ejercicio del comercio. Reglamentación de ciertas profesiones; 33. Servicios Públicos relativos a los medios materiales del Estado. Dominio público, y dominio privado del Estado; 34. Divisiones del dominio público: Terrestre, Marítimo, Fluvial, caminos Públicos. Su mantenimiento y desarrollo. Vías férreas y demás de comunicación. Reglamento de Ferrocarriles. Reglamento de vehículos de tráfico en las Poblaciones; 35. Aguas marítimas, aguas terrestres y su régimen administrativo. Reglamentación de las diferentes clases de pesca; 36. Minas, tierras baldías y montes. Su régimen administrativo; 37. Dominio Privado del Estado. Su división: Nacional, de los Estados Federales y de los Municipios. Sus clases: dominio privado afectado a los servicios públicos y dominio privado no afectado. Acreencias del Estado. Deudas del Estado. Procedimiento y competencia para hacerlas efectivas. Limitación a la libre ejecución de los fallos condenatorios de la Administración Pública; 38. Administración del Dominio Privado del Estado; 39. Servicios relativos a los medios personales del Estado. Defensa. Nacional. Servicio Militar. Servicio Naval; 40. Negociaciones con Estados extranjeros. Tratados Públicos Internacionales; 41. Servicios Públicos relativos a los medios del Estado en relación con sus fines. La Hacienda Pública. Presupuestos y Contabilidad. Rentas y contribuciones. Obras Públicas; 42. El servicio de trabajos públicos en relación con la propiedad particular. Expropiación por causa de utilidad pública. Servidumbres legales de utilidad pública; 43. Servicios facultativos del Estado, Beneficencia Pública e Instituciones de previsión. Pensiones; 44. Servicios públicos facultativos en materia comercial. Cámara de Comercio; 45. Servicios públicos facultativos en materia económica. Bancos del Estado; 46. Servicios públicos facultativos en materia agrícola; 47. Servicios públicos facultativos en materia Intelectual. Institutos de Bellas Artes. Exposiciones; 48. Concesiones de privilegios. Su régimen. Ley de Patentes de Invención y de marcas de Fábrica y de Comercio.

Relaciones con el derecho de propiedad individual y con la libertad de Industrias; 49. El Servicio de Instrucción Pública. Diversas clases de enseñanza; 50. El Servicio de Correos y Telégrafos. Su régimen Administrativo; 51. Control de los actos de la Administración. Diferentes clases de control. Control legislativo y control administrativo. La administración ante el Poder Legislativo. El Tribunal de Cuentas; 52. Tribunales de Hacienda y Tribunales llamados Federales. Procedimiento ante unos y otros. Materias de su competencia; 53. Relaciones de la Administración con la Justicia de los Tribunales ordinarios; 54. Procedimientos especiales en materias administrativas reglamentadas por leyes propias; 55. Jurisdicción administrativa autónoma. Concepto de lo contencioso administrativo; 56. Sistemas de los Estados que carecen de jurisdicción administrativa autónoma. Sistema venezolano.

A partir de 1922 se encargó de la *Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales*, el profesor Federico Álvarez Feo, quien realizó una obra de sistematización más acabada, que contrastaba en relación con la situación anterior, con indudable influencia de la doctrina francesa y especialmente de la obra de Bérthelémy,³⁶ la cual se reflejó en el Programa correspondiente a la asignatura de 1927,³⁷ de su trabajo publicado en la *Revista Astrea* bajo el título “Distribución de los Servicios Públicos entre las diversas entidades Administrativas Venezolanas,”³⁸ y del Curso que dictó en la Universidad Central de Venezuela entre 1920 y 1930.³⁹ En el Programa antes indicado, se trataban las siguientes materias, reflejándose ya en su conformación, el impacto que ya tenían las leyes especiales administrativas que se habían recién dictado:

I. EL Derecho Administrativo

II. El Campo del Derecho Administrativo. 1. Limitación Teórica de los Servidos que debe prestar el Estado. 2. Descripción de los servicios esenciales de Venezuela. 3. Descripción de los servicios de carácter facultativo.

III. Principios generales de la Organización Administrativa. 1. Separación y recíproca independencia de los tres poderes. 2. Personalidad moral de las entidades administrativas. 3. Naturaleza jurídica de las funciones públicas. 4. Nombramiento y remoción de Funcionarios públicos. 5. Responsabilidad civil por los perjuicios causados a los particulares en la ejecución de los servicios públicos. 6. Responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

IV. Servicios Administrativos esenciales. 1. *Primer servicio administrativo esencial*: Organización del Estado, de las Entidades Administrativas subalterna y de los diversos organismos administrativos A. Organización General de la Unión Venezolana. B. Distribución de los servicios públicos entre las distintas entidades administrativas venezolanas. C. Organismos Administrativos subalternos de la Unión Venezolana. D. El Poder Municipal. E. La Estadística y el Censo. 2. *Segundo Servicio público esencial*: Mantener la seguridad exterior por medio del Ejército y de la armada. El Servicio Militar Obligatorio. 3. *Tercer servicio público esencial*: Mantener el orden público interno por medio de la policía. La policía, Armas y Explosivos. 4. *Cuarto servicio público esencial*: Velar por la salubridad pública. A. Nociones Fundamentales. B. Servicios destinados a mejorar las condiciones higiénicas generales. 5. *Quinto servicio público esencial*: La construcción y conservación de las vías de comunicación y demás obras de utilidad general. A. Las obras públicas. B. Las obras y construcciones privadas. C. La construcción de vías férreas. 6. *Sexto servicio público esencial*: La gestión de los bienes de propiedad pública. A. Las minas. B. Las minas de Hidrocarburos y demás minerales combustibles. C. Las tierras baldías. D. Las Salinas. E. Los Ostrales perlíferos. F. Las

³⁶ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 129.

³⁷ Véase en *Anales de la Universidad Central de Venezuela*, Año XV, Tomo XV, N° 4, octubre a diciembre 1927, Caracas 1927, pp. 301-306

³⁸ Véase Federico Álvarez Feo, “Distribución de los Servicios Públicos entre las diversas entidades Administrativas venezolanas,” en *Revista ASTREA*, Año III, No 29 Ciudad Bolívar, mayo 1927, pp. 110-124

³⁹ Véase Federico Álvarez Feo, “Curso de Derecho Administrativo,” reproducido en la obra: *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo (Cien años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela)*, Academia de ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2010, pp. 85-362.

aguas del dominio público.

V. Los servicios públicos facultativos. 1. *Servicios de carácter intelectual*. A. Protección de la propiedad intelectual. B. Suministro de la instrucción por el Estado y supervigilancia de la instrucción suministrada por los particulares. C. Comprobación de los conocimientos adquiridos y expedición de Títulos y Certificados. D. Facilitar y perfeccionar la instrucción. 2. *Servicios de carácter económico*. A. Intervenir en el transporte de personas y mercancías por ferrocarriles. B. Intervención del Estado en el transporte de correspondencia postal, telegráfica y telefónica. C. Intervención del Estado en el transporte de personas y mercancías por vía aérea. D. Intervención del Estado en la navegación y el comercio marítimo lacustre y fluvial. E. Intervención del Estado en la protección, conservación de los bosques y aguas. F. Intervención y exportación de plumas de garza. G. El Registro Público Venezolano. H. Protección de los inventos mediante la concesión de patentes y privilegios. I. Intervención del Estado en la reglamentación del trabajo. J. Estimulo y protección del comercio. K. Organización del Comercio de Bancos y del crédito en general. L. Protección de las marcas de fábrica y de comercio. M. Establecimiento de un sistema uniforme de pesas y medidas. N. Establecimiento de un sistema uniforme de monedas. O. Fomento del desarrollo económico del país por medio de la inmigración, de la colonización y del resguardo de indígenas. 3. *Servicios de carácter moral*. A. La asistencia pública. B. Intervención en materia de cultos. C. Creación y estímulo de instituciones de previsión Social. D. Estimulo y recompensa de las virtudes públicas por la concesión de honores y recompensas. E. Conservación y estímulos de los sentimientos patrióticos.

VI. Las contenciones administrativas en Venezuela

De lo anterior resulta, por tanto, que en cuanto a los orígenes del derecho administrativo en Venezuela, el mismo sin duda se consolida luego del proceso de consolidación del Estado nacional, mediante el proceso de centralización política, militar, fiscal, tributaria, administrativa y legislativa del Estado; proceso que se produjo en la primera mitad del siglo XX, que fue lo que provocó, además, el inicio del proceso formal de la enseñanza de la disciplina en la carrera de derecho (Ciencias Políticas y Sociales) de la Universidad Central de Venezuela.

New York, abril 2013