ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO - Vol. II

LIBRO HOMENAJE A HUMBERTO J. LA ROCHE



Fernando Parra Aranguren
Editor

Tribunal Supremo de Justicia
Colección Libros Homenaje, Nº 3
Caracas/Venezuela/2001

El Tribunal Supremo de Justicia no se hace responsable por el contenido de los artículos firmados

© República Bolivariana de Venezuela
Tribunal Supremo de Justicia
Colección Libros Homenaje, N° 3

Fernando Parra Aranguren, Director

Estudios de Derecho Público. Libro
Homenaje a Humberto J. La Roche.
Depósito Legal: If51820013402934 (Obra Completa)
ISBN 980-6487-10-9
Depósito Legal: If51820013402936 (Tomo II)
ISBN 980-6487-12-5

NI=2521

L-117
P247

Fernando Parra Aranguren
-Editor-

ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO
LIBRO HOMENAJE A
Humberto J. La Roche Rincón

Volumen II



Tribunal Supremo de Justicia
Colección Libros Homenaje, Nº 3
Caracas/Venezuela/2001

Breve noticia sobre el comienzo de la reforma de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela

Tomás POLANCO ALCÁNTARA*

Durante el tiempo que transcurre desde el acceso de Guzmán Blanco al poder (1870) hasta el fallecimiento de Juan Vicente Gómez (1935) el Derecho Público, que en cierto modo está relacionado con el funcionamiento del Estado y del Gobierno, no presenta sensibles adelantos en Venezuela a diferencia del Derecho Privado, que evoluciona de modo que, en términos generales, puede calificarse de positivo a través de la adopción y sucesivas reformas de los Códigos Civil y de Comercio y en el Procedimiento Civil.

Aparecen, en esta época, importantes trabajos de juristas venezolanos que estudian, analizan y explican las normas de los códigos mencionados.

A finales del año 1935 y comienzos de 1936, al modificarse el sistema político, sus reformas se traducen, de inmediato, en nuevas versiones y nuevos puntos de vista sobre el Derecho Público.

* **Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Academia de la Historia**: Individuo de Número. **Universidad Central de Venezuela**, Profesor Emérito.

Las sucesivas reformas constitucionales de los años 1936 y 1945 permiten plantear temas directamente vinculados por la esencia del Estado venezolano.

Así por ejemplo, el traslado de la competencia del Poder Judicial de los estados al Poder Nacional, el establecimiento de nuevos sistemas electorales, la adopción de los decretos-leyes, la reducción del período presidencial, el voto femenino para las elecciones municipales, etc.

Además fueron apareciendo diversas instituciones y organismos administrativos de importancia para el Estado como la Contraloría General de la República, el Banco Central de Venezuela, el Instituto del Seguro Social, despachos ministeriales novedosos como los de Agricultura y Cría, Sanidad, Trabajo y Comunicaciones, etc.

La guerra mundial obligó a adoptar medidas de carácter excepcional a través de la figura de la suspensión de garantías para adoptar normas reguladoras dictadas por el Poder Ejecutivo, y otras de tipo meramente administrativo.

Todo ese proceso, que solamente describo en sus líneas generales, influyó, de inmediato, en la enseñanza universitaria. El Derecho Público venía estando limitado a una parcial exégesis de la Constitución y a la explicación de ciertas leyes que se denominaban administrativas. El nuevo sistema político y las reformas constitucionales, aunque en forma limitada, cambiaron la perspectiva, apareció el excelente Tratado de Ernesto Wolff sobre el Derecho Constitucional venezolano y los valientes y entonces audaces estudios de Pablo Ruggeri Parra sobre la supremacía de la Constitución y su defensa.

Los estudiantes de Derecho pudieron conocer, en las clases de la cátedra de Derecho Constitucional, las explicaciones que daba el profesor Jóvito Villalba acerca de su experiencia personal en las reformas constitucionales. Durante los debates de la reforma de 1947 era frecuente la presencia de los estudiantes en las tribunas de las cámaras. En ambos casos era quizá la primera vez en la historia de la enseñanza del Derecho Público en Venezuela que los universitarios podían ver de cerca cómo se preparaba o se había preparado una Constitución.

La Corte Federal y de Casación siguió siendo muy estricta en admitir las nuevas transformaciones del Derecho por imperar todavía en muchos de sus vocales el criterio de la división tajante de los poderes públicos y ser prácticamente todos ellos de formación estrictamente iuscivilista.

La Corte llegó a decir, en sentencia del 21 de noviembre de 1946, que la intervención judicial en los procesos de competencia del Poder Ejecutivo era excepcional, porque la interferencia de un poder en asuntos de otro sólo podía admitirse en circunstancias especialísimas previstas por el Gobierno. Era un criterio todavía vigente del año 1946.

A pesar de todo había un espíritu de reforma y se tradujo, principalmente, el año de 1942, en la presentación de un proyecto de Ley en lo Contencioso Administrativo, redactado por el doctor Pedro Guzmán, Ministro de Hacienda, al Congreso de la República y que fue aprobado en una Cámara en tres discusiones y dos en la otra.

Posteriormente, en 1948, fue sustituido por un amplio proyecto que elaboró el doctor René Lepervanche Parpacén para la Comisión de Estudios Fiscales y Administrativos (CEFA) del Ministerio de Hacienda y que no llegó a la Cámara, pero tuvo una gran repercusión en los medios jurídicos.

La organización ministerial –que abarcaba a prácticamente toda la Administración Pública del momento, regulada inicialmente por la Ley de Ministerios de 31 de julio de 1939 que acogió las reformas habidas hasta entonces–, fue ampliada por el Estatuto Orgánico de Ministerios del 28 de diciembre de 1950.

Estos distintos impactos habían tenido alguna influencia en la enseñanza del Derecho Administrativo. El criterio predominante parece haber sido que, como quiera que nuevas normas legislativas comenzaban a regular actividades previstas como no se había hecho antes, era necesario, al abogado en ejercicio, estar enterado no solamente de la existencia sino del contenido y significación de tales leyes.

Bajo ese criterio se elaboró un programa para el llamado Derecho Administrativo II o Especial, que se dictaba después de analizar los principios generales del Derecho Administrativo y que consistía en el análisis de las leyes

vigentes sobre cuestiones tan disímiles como la nacionalidad, la salud, la religión, la cultura, la identificación, la propiedad y su registro, la expropiación, aprovechamiento de los recursos renovables, regulación de inmuebles, moneda, materia bancaria, actividades de seguros, comunicaciones militares, comunicaciones aéreas y la defensa nacional.

Tal sistema impuesto hacía extremadamente difícil el proceso docente, puesto que no había forma de sistematizar todas esas normas en un conjunto orgánico.

Me atreví a proponer en mi libro *Derecho Administrativo Especial* la separación de esas diversas cuestiones en cuatro grandes partes:

1.El Régimen Administrativo de las personas;

2. El Régimen Administrativo de las cosas;

3.El Régimen Administrativo de las comunicaciones; y

4.El Régimen Administrativo de la Defensa Nacional.

Era un ensayo para procurar la mejor orientación de los alumnos. La consecuencia práctica fue que cada una de esas partes constituía una materia específica, muy inconexa dentro de sí, una extrema variedad de matices y una falta de sentido práctico de la misma.

Es posible que el desarrollo de esas distintas partes favoreció, en cierto modo, la aparición posterior de reformas legislativas importantes en materias en las cuales había prácticamente silencio legislativo o parquedad de normas, como lo fue por ejemplo el régimen de control de las empresas bancarias y de las empresas de seguros y reaseguros.

Muy delicado fue el proceso docente, porque la imposición de un programa hacía difícil aplicar una metodología de llevar al estudio a comprender la esencia de lo que debía enseñársele. De no atender a un cuidado estricto en las exposiciones de cátedra, éstas se limitaban a la mera cita desordenada de múltiples leyes en medio de las cuales estudiantes perdían la noción del orden.

La CEFA, ya mencionada, fue substituida en 1958 por la Comisión de Administración Pública, inicialmente dirigida por el doctor Benito Raúl Lozada. Esta Comisión elaboró varios proyectos de ley, entre ellos los procedimientos para recursos constitucionales, los procedimientos para recursos administrativos contenciosos o no, Contraloría General de la República y Hacienda Pública Nacional. Solamente pudo llegar al Congreso el proyecto sobre la Contraloría, pues por el deseo externo de perfeccionar o mejorar a los otros quedaron sin destino.

Venezuela había tenido el privilegio de recibir al doctor Antonio Moles Caubet, profesor importante no sólo por su personalidad privilegiada sino por la formación académica que adquirió en España, Francia y México, su papel en reformas constitucionales americanas y la extensa variedad de vinculaciones personales que tenía con personajes del Derecho Contemporáneo.

El doctor Moles, actuando en cierto modo con independencia de la situación vigente, transformó la enseñanza del Derecho Administrativo conectándola con los planteamientos del Derecho Constitucional y del Derecho Público e inició un estudio científico de la Administración Pública, diferenciando las materias correspondientes a la Administración Activa, la Constitutiva, la Contralora y la Contenciosa, y abriendo las puertas a las reformas que supone la adopción de nuevas variantes en el Estado.

De esa manera paulatinamente fue desapareciendo la enseñanza del Derecho Administrativo bajo la exposición de leyes convencionales y su sustitución por el desarrollo sistemático de los principios basados en los fundamentos del Derecho Público.

De allí en adelante todo ha sido un proceso favorable y positivo, quizás el más fecundo de la evolución de la enseñanza de Derecho Público en Venezuela.