

Origen y Evolución Histórica del Contencioso-Administrativo

Tomás Polanco Alcántara

Quiero evocar, con motivo de esta Conferencia, el nombre de Antonio Moles Caubet y recordar las dificultades, que se creían casi insuperables, para desarrollar y consolidar los estudios del Derecho Administrativo en Venezuela. Me impresionó, positivamente, al examinar la larga lista de expositores que actuarán en la presente ocasión y que van a presentar sus ponencias, todos juristas de primera clase, el darme cuenta de cómo muchos de ellos, para cuando estábamos preparando nuestras colaboraciones universitarias a la Constitución entonces en proyecto, todavía eran unos niños de pocos años o no habían nacido. Desde luego que no me refiero a Gonzalo Pérez Luciani.

Es grato ver que el esfuerzo comenzado por Antonio Moles en 1946 y que tuvo expresión en las previsiones constitucionales de 1961, ya está convertido en magníficos frutos, uno de los cuales es poder disfrutar de la sabiduría y talento de quienes pueden, hoy en día, hablar con propiedad sobre temas que, hace una cantidad de años relativamente escasa, entre nosotros eran casi parte de la *ciencia ficción jurídica*.

Uno de mis mejores profesores, el Dr. Luis Felipe Urbaneja, dijo en cierta ocasión que, aunque él mucho había aprendido enseñando, más estaba aprendiendo oyendo y leyendo a quienes en otro tiempo fueron sus alumnos. Tenía razón, porque nada es más reconfortante para un profesor que,

cuando pasan los años, encontrar que quienes asistieron a sus clases han llegado a saber mucho más de lo que él les enseñó. Varios de los expositores que aquí oiremos, en alguna ocasión fueron mis alumnos y estoy satisfecho y feliz cuando los veo y los oigo y los leo, convertidos en maestros que saben, de lo que hablan y escriben, muchísimo más de lo que pude aprender y enseñarles en su tiempo.

Y digo todo lo anterior porque quiero hacer ver a ustedes que, así como se dice que en el mundo físico nada de lo que es energía se pierde sino se transforma, también en el mundo de la cultura todo esfuerzo que se hace siempre da resultados. El resultado del esfuerzo que todos ustedes están haciendo es la mejor contribución a que el Estado de Derecho sea una realidad vivida en Venezuela y no simples frases escritas en algunos discursos y artículos de prensa.

Me agrada hablar sobre el origen y la evolución del Contencioso Administrativo en Venezuela, porque estoy más que convencido de que es necesario darse cuenta de como, salvo casos de verdadera excepción, casi siempre, cuando se ha operado un proceso de evolución positiva durante un cierto tiempo, si ese proceso es interrumpido por alguna razón, tarde o temprano vuelve a manifestarse, como los ríos que en forma inexorable, también tarde o temprano, buscan sus cauces originales.

Hay que combatir la idea equivocada, muy generalizada entre nosotros, de pretender descubrir lo que ya ha sido descubierto y querer inventar o innovar en lo que es ya de cierta edad o goza de precisos antecedentes.

Fue el Dr. Moles quien nos enseñó, desde su cátedra magistral, que él había observado y no con extrañeza, puesto que el hecho respondía a un fenómeno muy conocido, que en Venezuela había, en sus instituciones jurídicas, una considerable influencia del Derecho Español, a veces muy clara, a veces indirecta, pero siempre notoria y que, cuando con paciencia se buscaban los antecedentes de aquellas normas más importantes o que más vigencia habían tenido en la República, no era de extrañar que hayan sido tomadas del Derecho Español. Ese fenómeno fue muy bien explicado por el Dr. Arminio Borjas en sus estudios sobre el Derecho Procesal Civil Venezolano, en los cuales, al buscar el origen de las disposiciones procesales vigentes, casi siempre llegaba a las previsiones del Derecho Hispánico.

Se explica así porque en nuestra Facultad existió, por muchos años, una Cátedra de Derecho Español y Público Eclesiástico, que en 1938 y en forma absurda, cuando murió su último titular, el Dr. Caracciolo Parra León, fue eliminada, según entonces se dijo, porque no había nadie capaz de enfrentarla. Años más tarde, en 1948, el Dr. Jesús Vásquez Gayoso, a cuya

memoria rindo tributo, trató de revivir esa Cátedra, pero su esfuerzo se perdió cuando dicho profesor debió abandonar el país por razones muy distintas de las que deben regir la vida de los profesores universitarios, pues, como tenía rango diplomático en su carácter de representante en Venezuela de la República Española, fue declarado persona no grata y su presencia en territorio nacional era imposible.

Es precisamente el Contencioso-Administrativo, un ejemplo evidente y claro del origen hispánico de nuestras instituciones.

Desde la llegada de Colón a tierras hoy venezolanas hasta el 5 de julio de 1811 formamos parte del Estado Español, no en calidad de Colonia, como dicen todavía algunas personas que quizá no han pensado bien o no conocen bien el significado jurídico, político e histórico de las palabras, sino en calidad de Provincia de un Imperio, regido por normas jurídicas muy precisas y muy claras, y que por ser distintas de las republicanas, no dejan de ser jurídicas y respetables. Esas normas jurídicas estaban comprendidas dentro de un sistema político en el cual el concepto de soberanía tenía una forma especial de ser entendido y que, además, se relacionaba con el ejercicio de esa soberanía mediante el funcionamiento de los Poderes Públicos.

La Partida II, de las Siete que dictó el Rey Don Alfonso, nos habla de como el Emperador y el Rey son depositarios de una dignidad “noble y honrada sobre todos los demás hombres que en este mundo se pueden tener”. Y esa dignidad debe existir para “mantener las tierras en justicia” y significa que con ella se puede “hacer ley y fuero nuevo y mudar el antiguo si ello conviene a la gente, se puede esclarecer lo que es oscuro, hacer nuevas costumbres si las otras fueren dañosas, hacer justicia y escarmiento cuando fuere necesario, hacer moneda y poner jueces”. Y comprende no solamente el poder ordenar, sino el de constreñir a que se obedezca lo ordenado. Ese Rey es un *regidor*, a quien pertenece el gobierno del reino, es guiador y caudillo de sus fuerzas, es juez y señor de todos. Y ese Rey no puede ser tirano es decir, haberse apoderado de un reino por engaño, por la fuerza o por traición y tampoco puede, siendo su poder legítimo, usarlo mal y en contra de los intereses que le han estado confiados como Rey y Señor.

En ese concepto de lo que es la dignidad, es decir, la autoridad del Rey, existe implícita una consecuencia de unidad de mando: toda la potestad está en la persona del Rey y sólo en su persona.

Con ese criterio fundamental fue organizado el sistema jurídico que habrá de regir en América durante tres siglos. El Rey, como poseedor de la Corona de Castilla, era el Señor de las Indias Occidentales y de las Islas del mar Océano y como tal, las regía y gobernaba. Todo el que actuare en

ejercicio de algún poder de los propios del Rey lo debía hacer por delegación y autoridad suya y en su nombre.

El sistema de gobierno establecido bajo ese criterio fundamental por la Corona española en América, estaba guiado por una idea de equilibrio en el ejercicio de la autoridad que correspondía a cada uno de los distintos representantes de la persona del Rey.

Ese equilibrio suponía, no solamente una cuidadosa determinación de las facultades de cada uno, sino además un mecanismo de interpenetración de los distintos campos de acción con el objetivo de evitar que ninguno prevaleciera sobre el otro, que ninguno causare perjuicio y que no se faltare a la "paz y conformidad que conviene al Real servicio" y que se diere muestra de la armonía que debía existir entre quienes ejercían la Real autoridad.

Por esa razón, existió un régimen jurídico de recursos, cuyo contenido y objetivo es en esencia el mismo de los que hoy forman parte de los procedimientos administrativos contenciosos o no.

Además de estar determinado el trámite para la formación de los expedientes y la redacción de los documentos, mandaba la Ley Sexta del Título dicciseis del Libro II que, además de separarse las diversas tramitaciones según la materia, los autos o expedientes de cada caso debían contener todas las diligencias que se hubieran hecho y estar precedidos de una relación sucinta de lo tratado, con cuanto fuere necesario para la resolución que debiera tomarse, todo debidamente numerado y fechado.

Lo dicho debía ser expresado con la debida diligencia y los fundamentos requeridos para adoptar, en cada caso, el remedio o decisión conveniente, todo expresado en un estilo breve, claro, sustancial y decente.

El derecho de petición, o sea la potestad para cada quien de dirigirse al Rey y la reserva de tales peticiones para no ser entorpecidas en su camino hacia la Real persona, estaban garantizados con la expresa prohibición a toda clase de autoridades de abrir pliegos consignados para la Corona.

Preveía la Ley un orden estricto en los recursos, pues cualquier que quisiera quejarse al Rey de agravios, injusticias o planteamientos de cosas importantes, debía primero hacérlo presente ante el Virrey, Gobernador y Oidores y de no proveer éstos, era posible entonces enviar el recaudo a la Corona para que pudiera resolver lo que conviniera. Es el caso antecedente del efecto del silencio administrativo, que daba lugar al recurso directo ante el Rey.

Estaba ordenado que en todas las materias *de derecho* los Virreyes y Gobernadores no pudieran decidir sin la asistencia de un Asesor Letrado.

Debo mencionar ahora una modalidad peculiar del Recurso parecido al que hoy denominamos *de revisión*.

Se trataba de aquellos casos en los cuales, tomada cualquier determinación por una autoridad de elevado rango, como podía ser el Virrey o el Gobernador, estimase la Audiencia que lo resuelto excedía o no cumplía con lo ordenado en las leyes o que significaba una extralimitación de atribuciones.

Para tales casos disponía la Ley 36, del Título XV del Libro II, que en forma privada, sin publicidad alguna, se hicieren al funcionario las correspondientes *prevenciones*. Si él insistía en su decisión ella debía cumplirse, pero los Oidores podían en tal caso recurrir al Rey para que éste tomara la medida que estimase oportuna.

Un segundo tipo de recursos, especialmente para ser usados en procedimientos contenciosos pero no privativos de ellos, era el de la llamada *suplicación*, que procedía contra decisiones legítimas, es decir, no acusadas de ilegalidad o que ya no podían ser apelables o ser objeto de posibles anulaciones. Se trataba de un recurso extraordinario, fundamentado exclusivamente en razones de gracia, para que la decisión pudiese ser anulada, modificada o corregida. Incluso era posible una segunda *suplicación* ante el Rey en casos extraordinarios dentro de la excepción.

No estaba previsto el recurso de revisión por cada autoridad de sus propias decisiones pero se desprende, del tono general de la legislación, que no tratándose de cuestiones judiciales, era evidente que, tanto los Alcaldes como los Gobernadores y Virreyes, podían reformar o dejar sin efecto sus decisiones cuando no causaren agravio a nadie ni violaren una norma expresa de la Ley.

El sistema más interesante es el llamado de las *apelaciones* que debe ser examinado con cuidado para evitar interpretaciones no acertadas. La apelación era el derecho de cualquiera de las partes o interesados en un proceso administrativo o judicial de lograr que la decisión adoptada por quien correspondía fuese revisada por una autoridad distinta, que por ser distinta no era necesariamente superior.

Examinemos la razón de la apelación:

En los procesos estrictamente contenciosos, es decir, en los cuales hubiere habido debate entre las partes sobre sus derechos, la apelación procedía por el solo hecho de ser la decisión contraria a los intereses de cualquiera de las partes o de las dos.

En los procedimientos no contenciosos, cuando hubiera habido una determinación y orden adoptada por un Virrey o Gobernador, toda persona *agraviada* podía apelar para ante la Audiencia para que se le hiciera justicia. *Agraviado* no tenía otro sentido sino el sentirse lesionado en sus derechos o intereses o considerar que la decisión gubernativa era contraria a la Ley.

La Audiencia, al conocer del caso, asumía la plena jurisdicción y estaba facultada para anular el acto recurrido, reformarlo, confirmarlo y en su caso ordenar lo conducente para que el agraviado recibiere reparación de los daños sufridos.

Conocen ustedes la importante transformación que significó en la mentalidad jurídica y política de España la reunión de las llamadas Cortes de Cádiz, que discutieron y aprobaron, en el año de 1812, una Constitución que se llamó la Constitución de Cádiz y que rigió en gran parte de Venezuela desde 1812 hasta 1821 cuando, después de Carabobo, cesa definitivamente el ejercicio de la soberanía española en nuestro territorio.

Las Cortes de Cádiz dieron al concepto de la soberanía real otro contenido y aceptaron, como principio constitucional, la existencia de diversos poderes dentro del Estado, sin menoscabo de la personalidad del Rey que tendría otro sentido diferente del que hasta ese entonces se le había atribuido.

De allí que, al regular por Ley de 12 de octubre de 1812 el funcionamiento de las Audiencias, prohibieron a las mismas el conocimiento de todo asunto que fuere gubernativo y económico. Esa Ley fue aplicada en Venezuela, en forma no discutida, por la Real Audiencia de Caracas y mientras ella estuvo en vigencia los juristas de la época conocieron y trabajaron bajo ese punto de vista. No tiene nada de extraño, por lo tanto, que al reunirse el Congreso que en 1830 daría una nueva Constitución a la naciente República, en esa Constitución se vea, con toda claridad, la influencia evidente de la Constitución de Cádiz y de la Ley de 1812.

El resultado principal de tal situación fue el hecho de haber sido muy preciso, para nuestros juristas republicanos que, aplicando el principio de la separación de los poderes, no debían los tribunales de justicia conocer de ninguna manera los actos de los otros poderes, especialmente los del Ejecutivo. Quizá ello favoreció la exagerada enumeración de las facultades presidenciales y de su ejercicio, pues ya no era posible, como lo había sido hasta 1811, que un Tribunal indicare al gobernante la necesidad de modificar sus decisiones y pudiese anularlas cuando considerase que las mismas habían sido ilegales o significado exlimitación o abuso de sus funciones.

El proceso republicano toma un cariz adicional en 1864, al adoptar Venezuela la forma federal. Se trataba entonces no solamente de impedir que

un poder invadiera el campo de otro, sino que el federal no afectara el ejercicio del poder de los estados y viceversa.

Nació entonces primero la necesidad de encontrar un órgano del Estado con competencia para decidir cuándo se habían presentado esas invasiones y esa fue la Alta Corte Federal.

Hasta entonces y conforme a las Constituciones de 1830, 1857 y 1858, el Supremo Tribunal de la República estuvo limitado a las causas estrictamente judiciales, con sólo facultades especiales para conocer del recurso de interpretación de las leyes, herencia de la potestad similar prevista en la Constitución de Cádiz y recibida de una potestad real prevista en las leyes de Indias, y para conocer de las controversias suscitadas por razón de contratos celebrados por el Poder Ejecutivo. Después, en 1858, la Corte recibió atribuciones para declarar la inconstitucionalidad de actos de las legislaturas provinciales. Pero hasta allí se pudieron llevar sus atribuciones.

La inoperancia del Régimen Federal puro, que tendría que transformarse a la larga en un sistema federal propio de Venezuela y adaptado a sus características históricas y políticas, obligó al poco tiempo a considerar la adopción del Recurso de Casación con el objeto de impedir la proliferación de jurisprudencia contradictoria sobre las leyes nacionales. La Casación fue el primer golpe jurídico importante que recibió la federación pactada en 1864.

En adelante se va a presentar, paulatinamente, una necesidad política: la de crear mecanismos de revisión judicial especial de ciertos contratos administrativos, como los celebrados para la explotación de recursos naturales. Hasta allí se consideraba como en cierto modo natural, que un Tribunal conociera de las diversas modalidades que podría ofrecer un contrato y sólo se vería como peculiar que por su naturaleza fuese la Corte Suprema o la Corte Federal y de Casación quien se ocupara de ello y no los Tribunales ordinarios.

El primer cambio importante se observa al ser puesta en vigencia la Constitución de 1925 que fue, hasta su tiempo y quizá también después, una de las mejores redactadas en nuestra historia constitucional. En su preparación tomó parte activa el Dr. Pedro Manuel Arcaya, sin duda uno de los juristas más importantes de la primera mitad del siglo XX venezolano. Arcaya estaba al tanto de las corrientes del pensamiento jurídico, pues era un estudioso continuo del Derecho y un recopilador de bibliografía de todas partes, como se puede observar en su magnífica biblioteca.

Arcaya además conocía muy bien la política nacional y la situación del país, no sólo por su natural perspicacia, sino por haber sido titular de cargos que exigían esa disposición: Procurador General de la República. Mi-

nistro de Relaciones Interiores, miembro del Senado y Representante Plenipotenciario de Venezuela en los Estados Unidos.

Por esas razones la Constitución de 1925, al regular las facultades de la Corte Federal y de Casación, no solamente ratifica, aunque con mejor forma de expresión, lo dicho por las anteriores, sino que por primera vez establece la facultad de la Corte para anular los actos ejecutivos, incluso las resoluciones ministeriales, cuando alterasen el espíritu, propósito y razón de las leyes.

Sin entrar en los aspectos procesales de esa disposición, lo importante en ella es el principio que establece: no se trata ya de sólo la violación a la Constitución, que trae consigo, sin duda alguna, la nulidad del acto respectivo, emane de quien emane, sino de la infracción a la ley en el acto de ejecutar lo dispuesto en ella: al buscar entonces la esencia de la potestad de ejecutar la ley y sus límites, se determinó que tales límites son los propósitos y razones de esa ley o el espíritu que la guió.

Esa norma hubiera sido suficiente para el desarrollo de todo un sistema del contencioso administrativo, pero la sombra del principio de la división de los poderes siguió imperando en la República reforzada por el temor fundado o no, de recurrir a los tribunales para defenderse de las ilegalidades de la Administración.

Solamente se observan dos aspectos en los cuales hubo acciones de diversa naturaleza: por un lado las discusiones judiciales sobre validez de los contratos o concesiones para explotar minerales, sobre todo yacimientos de petróleo y por la otra, la discusión de las facultades de los registradores subalternos para insertar o no en sus protocolos los títulos de propiedad o negocios inmobiliarios.

Es importante hacer notar que a pesar de ese estado de cosas, fueron elaborados dos proyectos de leyes de lo contencioso administrativo.

El primero lo fue por el Dr. Pedro Guzmán, hijo, quien después sería Ministro de Hacienda y que elaboró su trabajo por encargo del entonces Ministro, el ilustre y laborioso jurista Dr. Francisco J. Parra. El proyecto del Dr. Guzmán fue presentado al Congreso, discutido en tres oportunidades en la Cámara de Diputados y luego en dos en la Cámara de Senadores. En ninguno de los debates hubo intervención alguna de ninguno de los miembros del Congreso. ¿Por qué no se aprobó en la tercera discusión? Nada dicen los diarios de debates que he consultado al efecto y nada dice la Memoria del Ministro al Congreso. Las personas que intervinieron ya han fallecido, de modo que no me ha sido posible algo más sobre ese particular.

El segundo fue redactado por uno de los más destacados impulsores de nuestro derecho público contemporáneo: el Dr. René Lepervanche Parpacén. Es un extenso trabajo, mucho más elaborado que el del Dr. Guzmán, que era muy breve. Lo hizo por encargo de la Comisión de Estudios Fiscales y Administrativos. Cuando ya estaba listo para ser enviado al Congreso, ocurrió el golpe de Estado de 1948 y el proyecto quedó archivado.

Ese fue el panorama que encontré en el año de 1949 al redactar mi tesis doctoral. En ella, siguiendo las enseñanzas del Dr. Moles, sostuve que en Venezuela era posible, constitucionalmente, establecer una jurisdicción contencioso administrativa, que de una vez podía ser ejercida por la Corte Federal y de Casación conforme a las normas que determinaban sus atribuciones.

Opiné que no podía entenderse a la Corte como un simple Tribunal, sino como un órgano complejo del Estado, encargado de varias funciones, una de las cuales era la estrictamente judicial y que no se podía confundir ni mezclar con sus otras atribuciones, como la de ser guardián del orden constitucional, es decir, usar la potestad de anular los actos inconstitucionales y ser vigilante del orden legal con potestad de también anular los actos ilegales de la Administración.

Expuse que no podía ser resumida la potestad de la Corte a solamente conocer de los actos expresos de apelación de resoluciones ministeriales, sino que había que ir más allá, hasta el pleno reconocimiento de su potestad revisora de los actos ilegales. Había pasado que, como quiera que la realidad social se va imponiendo inevitablemente, poco a poco habían ido surgiendo en las leyes unas normas que hoy parecen extrañas y que entonces tuvieron carácter revolucionario y que permitían, en determinados casos (y lo fueron bastantes) que dictada una resolución ministerial, ella pudiese ser *apelada* para ante la Corte Federal y de Casación.

En esos casos la razón de la apelación no era necesariamente la ilegalidad de la resolución, sino el desacuerdo con ella de cualquier interesado. Se trataba de una anómala figura, de ésas que algunos autores denominan *recurso jerárquico impropio*. Hay que reconocer que ese recurso abrió las puertas para la futura introducción del contencioso administrativo pues enseñó a los juristas venezolanos que era posible a un Tribunal, como la Corte, no solamente conocer, sino modificar y hasta anular un acto de la Administración.

Fue tan importante la situación causada por esos recursos que produjo cierta perplejidad: una sentencia de la misma Corte, bajo ponencia de un eminente jurista como sin duda alguna lo fue el Dr. José Ignacio Bastidas,

sostuvo que esa potestad de la Corte de conocer de un acto administrativo debía ser considerada como de interpretación estricta, es decir, que sólo procedería en los casos taxativamente señalados por la ley y nunca como una facultad general del Supremo Tribunal, pues aceptar lo contrario sería ir contra el principio de la separación de los poderes.

No puedo decir, porque sería falso, que la influencia de mi libro fue decisiva. A mi voz estaban unidas las de los otros impulsores de la idea, entre los cuales debo mencionar al Dr. Luis Torrealba Narváez, cuya tesis de grado estuvo dedicada exclusivamente a la jurisdicción contencioso administrativa y a la obra de personas como el ya mencionado Dr. Lepervanche y especialmente la de nuestro profesor y amigo el Dr. Eloy Lares Martínez, al cual se unieron las de Gonzalo Pérez Luciani y más tarde José Guillermo Andueza.

El primer paso importante en ese sentido fue el cambio de actitud de la Corte, pues en sentencia de 6 de diciembre de 1955 sostuvo, al contrario de su anterior criterio, que su facultad de conocer de un acto administrativo no debía estar limitada a aquellos casos en los cuales la Ley expresamente consagraba la apelación y que su potestad en tal sentido debía entenderse como extendida a todos aquellos casos en los cuales no hubiere prohibición expresa de la Ley.

Todavía estábamos dentro de muchas limitaciones porque no se trataba propiamente de admitir un recurso contencioso, sino de aceptar la extensión de un recurso jerárquico impropio a todos los casos no prohibidos por la Ley. Era sin embargo un gran paso de avance.

No debe dejar de ser advertido que, muchas veces, cuando nos encontramos ante oportunidades como la de este conjunto de conferencias que tratan ya sobre una realidad, como lo es la que va a ser examinada, es decir, del contencioso en todos sus aspectos, no es posible darnos cuenta directa del trabajo impropio que significó preparar el camino, contra una fuerte corriente, unas veces de indiferencia, otras de ignorancia y otras de impresión de lo que se estaba planteando.

Llegamos así a la Constitución de 1961. Afortunadamente, al momento de discutir los temas relativos a la Corte Suprema de Justicia, estaba en Caracas el Dr. Enrique Sayagués Lazo, el eminente jurista uruguayo a quien tanto servicios importantes debe la ciencia del derecho administrativo.

Hubo entonces un cruce de ideas sobre la posibilidad de llevar al texto de la Constitución unas normas relativas al contencioso administrativo. Quienes estábamos interesados en ello logramos que el Congreso aceptara

que le fuere presentada una ponencia o proyecto sobre el particular. Nos ocupamos de ello el Dr. Antonio Moles, el Dr. Manuel García Pelayo y yo. Decidimos entonces invitar a Sayagués para oír su opinión y pensamos que una presentación del tema por tan eminente profesor daría paso definitivo a la idea hacia el texto constitucional. La reunión fue efectuada en mi casa, en mi biblioteca y, después de una larga conversación, fue redactado el texto de lo que Sayagués propondría a la Comisión del Congreso. La redacción básica fue de Sayagués, con variantes de importancia que aconsejó el Dr. Moles. Alguna que otra coma me correspondió anotar. Personalmente pasé en limpio el proyecto y el día 29 de enero de 1960 la Comisión nos recibió a Sayagués, al Dr. Moles, al Dr. García Pelayo y a mí. Así consta en el acta respectiva. Estaban presentes Raúl Leoni, Rafael Caldera, Arturo Uslar Pietri, Martín Pérez Guevara, Ambrosio Oropeza, Gonzalo Barrios, Orlando Tovar y Jesús Faría.

Recibido por la comisión el proyecto que expuso Sayagués, los doctores Caldera y Pérez Guevara le dieron una nueva redacción, aprobada el día 1 de febrero de 1960.

Hubo un intento por parte de los miembros de la Corte de Casación para dar una distinta orientación a la materia y así fue conocido por la Comisión el 1 de junio de 1960. Una afortunada intervención del Diputado Orlando Tovar, el 2 de junio de 1960, convenció a la Comisión de no aceptar la propuesta de los magistrados de Casación, sino la que habían presentado los doctores Caldera y Pérez Guevara, usando como base la propuesta original de enero a ese año. Finalmente, el 23 de noviembre de 1960, la Comisión aprobó el texto final, que incluyó el cambio del tiempo del verbo en futuro *serán*, usado en la redacción presentada por los doctores Caldera y Pérez Guevara, por el presente *son* y el haberse suprimido la referencia a que el pago de dinero fuere *por cualquier concepto*, pues parecía implícito ese añadido en la simple expresión *pago de cantidades de dinero*. Tales ajustes fueron recomendados por el Dr. Moles y el Dr. Enrique Pérez Olivares.

Así cobró vida el texto del actual Artículo 209 de la Constitución.

Ya se había comenzado a notar el efecto de la labor constante de las cátedras universitarias de Derecho Constitucional y Administrativo.

Entre los múltiples servicios que ha prestado a Venezuela el Dr. Andrés Aguilar, debe mencionarse que, siendo Ministro de Justicia, ordenó la incorporación de una sección relativa al Derecho Público en las investigaciones de la jurisprudencia de los Tribunales venezolanos. La Corte, bajo la presión evidente de las nuevas corrientes, había iniciado una jurisprudencia

renovadora muy interesante sobre cuestiones administrativas. Florencio Contreras y Eloy Maduro Luyando deben citarse, entre otros, por su cuidadosa labor de formar, poco a poco, un magnífico fondo jurisprudencial.

Fue entonces cuando Allan Brewer Carías, haciendo uso de esa jurisprudencia y de la que reunió adicionalmente con un notable esfuerzo de trabajo personal, logró, en la tranquilidad de sus estudios en París, ofrecernos un libro, como tesis doctoral, "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", que es sin duda, por mucho tiempo, el más importante de los estudios redactados por escritores venezolanos sobre temas de Derecho Público y en especial de Derecho Administrativo y que nos revela, no solamente la calidad intelectual del autor, sino el cambio fundamental que ya se había comenzado a operar en las ciencias jurídicas venezolanas en cuanto al Derecho Público se refiere.

El Presidente Betancourt había dado vida a la Comisión de Administración Pública con el encargo de ocuparse de muchos temas relativos a lograr una auténtica reforma de la Administración. Estuvo dentro de los propósitos de esa Comisión, mientras la dirigió el Dr. Benito Raúl Lozada, que fuere sometido al Congreso un proyecto de Ley de lo Contencioso Administrativo. Había urgencia para ello, porque el acuerdo político que entonces existía era propicio para su rápida aprobación en el Congreso. Me fue solicitada mi colaboración con el Dr. Lozada para esos fines. Estudiamos el tema con mucho interés. Llegamos a la conclusión que era conveniente tratar de presentar un proyecto que fuere lo más ajustado posible a la técnica jurídica, sin pretender alcanzar características de modelo y que resultaba aconsejable fundir en un solo texto, tanto el procedimiento administrativo no contencioso, como el contencioso, para evitar que uno de los dos fuere aprobado y el otro no. En ello estuvo de acuerdo el Dr. Moles Coubet, a quien consultamos al efecto. Elaboré entonces el proyecto correspondiente, siguiendo los lineamientos de la Ley española que nos pareció era suficientemente adecuada para ello, con los naturales y necesarios ajustes derivados de lo ya experimentado en Venezuela. El proyecto fue enviado al Congreso, pero dos factores impidieron su aprobación: Uno, el paso del tiempo que había hecho cambiar las condiciones políticas, y otro, que en esa situación parece que se prefirió esperar circunstancias más propias. El texto fue publicado por el Colegio de Abogados en su Revista, Edición N° 125 y 126 y recientemente rescatado por la Dra. Hildegard Rondón de Sansó en una de sus excelentes publicaciones.

De allí en adelante fueron, si no estoy mal informado, por lo menos dos o tres proyectos más que sufrieron suertes distintas: unos no llegaron al Congreso y otros quedaron cuidadosamente archivados en el Parlamento.

En ese estado de cosas se llegó a la elaboración del Proyecto de Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia. Todos conocemos el debate previo que requirió esa Ley. Era necesario, primero que todo, llegar a un acuerdo entre los magistrados de la Corte, después obtener la aprobación del Congreso. Afortunadamente un hombre de la paciencia y talento de Martín Pérez Guevara, aceptó utilizar su prestigio personal, su influencia y su talento para lograr un proyecto definitivo. Asistí muy de cerca a ese proceso y pude presenciar cómo fue necesario llegar a redacciones de compromiso para satisfacer opiniones encontradas, sacrificar técnicas aconsejables ante el peligro de que el proyecto fuere detenido por quienes se oponían a él y dar vida a una serie de disposiciones que con la denominación de Transitorias regirían hasta que fuere dictada una Ley especial sobre el contencioso administrativo. Afortunadamente, por uno de esos extraños mecanismos que a veces funcionan en nuestra vida pública, una crisis parlamentaria facilitó su aprobación.

De allí en adelante la historia pertenece a ustedes.