TOMO I

CARACAS - 2011

© Copyrigth 2011
EDICIONES FUNEDA
Av. Tamanaco, Edif. IMPRES,
Sótano 3. El Rosal. Caracas-Venezuela.
e-mail: funeda@gmail.com

DEPÓSITO LEGAL: *l.f. 55620119002422*
ISBN: *978-980-6913-74-5*
DIAGRAMACIÓN Y ARTES FINALES: *Oralia Hernández*
DISEÑO DE PORTADA: *María de Guada*
IMPRESO EN: *Lito-Formas - junio de 2011*
Calle 13 Esq. Carrera 15 - Barrio Obrero - Telfs: (0276) 3438334 - 3429314
San Cristóbal - Táchira - Venezuela
CANTIDAD: *750 ejemplares - Impresos en papel Bond base 20*

Impreso en Venezuela - Printed in Venezuela

PERSPECTIVA HISTÓRICA SOBRE EL INSTITUTO DE DERECHO PÚBLICO Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO, Y SU ROL EN LA ENSEÑANZA UNIVERSITARIA EN VENEZUELA[1]

Allan R. Brewer-Carías
Profesor de la Universidad Central de Venezuela,
Miembro del Instituto de Derecho Público

I

En el mundo de la enseñanza universitaria del derecho en Venezuela puede decirse que entre todas las disciplinas que conforman el curriculum de las Escuelas de derecho, el derecho administrativo ha sido el que en el último medio siglo ha jugado el rol más determinante; y ello, básicamente, no sólo por su carácter de derecho del Estado, sino particularmente porque este ha sido un tiempo en el cual las relaciones entre el Estado y los administrados comenzaron a intensificarse en el marco de un régimen político democrático. El instrumento básico para que esta disciplina jugara ese rol determinante, además, fue la existencia de un centro de investigación jurídica como el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, que fue el motor fundamental de ese progreso.

El derecho administrativo, como es sabido, por una parte regula a la Administración Pública como complejo orgánico del Estado y, en particular, su funcionamiento y actividad; y por la otra, el marco de las relaciones jurídicas que se establecen entre los sujetos de derecho que actúan por el Estado (personas jurídicas estatales) y los administrados o particulares. Su objeto, por tanto, es normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos que están situados por encima de los intereses particulares; pero además, normar las relaciones que las mismas establecen con los administrados, contribuyendo al establecimiento y mantenimiento del necesario equilibrio que en una sociedad democrática tiene que existir entre los poderes o prerrogativas de las instituciones públicas y los derechos de los administrados. En el diseño de este punto de equilibrio, por supuesto, juega un papel determinante el régimen político en el cual se desarrollan las relaciones entre el Estado y el derecho, y entre el Estado y la Sociedad.

[1] Trabajo elaborado para la obra colectiva *Cien años de enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela*, que coordina el Centro de Estudios de Derecho Público, Universidad Monteávila, Caracas 2009.

En tal sentido, por ejemplo, en el marco de esas relaciones que existieron en el Estado absoluto, el Estado no tenía límites jurídicos en su acción, por lo que era esencialmente irresponsable; sólo había poderes y prerrogativas públicos, y no había derechos de los individuos frente al Estado. En ese marco, el derecho administrativo quedaba reducido a conformar el conjunto de reglas que regían el funcionamiento de algunos de los entes públicos, como las Cámaras y Consejos reales (cameralística), o que regulaban la acción reguladora, controladora y represiva de las autoridades públicas (derecho de policía). En cambio, en un Estado de derecho, esencialmente sometido al derecho (principio de legalidad), con un Estado con poderes limitados y controlados, el derecho administrativo comenzó a ser el derecho que regulaba no sólo la organización y funcionamiento de la Administración Pública, sino el uso de los poderes y prerrogativas del poder público en el marco de la preexistencia de derechos del hombre y del ciudadano, y sus consecuencias (responsabilidad del Estado y sus funcionarios); y, además, el derecho que regulaba las relaciones entre el Estado y los administrados, a los que se reconoció derechos para controlar sus actuaciones.

Este último esquema del Estado de derecho fue el que comenzó a surgir a finales del siglo XVIII con motivo de las Revoluciones Norteamericana y Francesa, y después de un largo y variado desarrollo, llegó a consolidarse a partir de la Segunda Guerra Mundial en el Siglo XX, una vez que los autoritarismos fueron superados, y se consolidó definitivamente el principio de la separación de poderes y su control mutuo.

En Venezuela, en toda nuestra evolución constitucional y política, luego de la fallida evolución post autoritaria de los años treinta y cuarenta del siglo pasado, y la superación del autoritarismo militar de los años cincuenta, el régimen del Estado de derecho puede decirse que realmente se comenzó a configurar a partir de la Revolución democrática de 1958. Por ello puede decirse que fue precisamente a partir de esa fecha cuando el derecho administrativo comenzó a desarrollarse efectivamente, estableciendo límites a la actuación del Estado, asegurando el sometimiento de su Administración al derecho, y sirviendo como instrumento de control de las actuaciones de esta por parte de los administrados a través de órganos judiciales independientes (contencioso administrativo), consolidándose entonces el mencionado punto de equilibrio que tiene que existir en una sociedad democrática, entre los poderes o prerrogativas de las instituciones públicas y los derechos de los administrados.

En la consolidación de este punto de equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados, que marca el desarrollo y consolidación del derecho administrativo, por supuesto, no sólo fue fundamental la relación entre Estado y derecho, que conllevó al necesario sometimiento del Estado al derecho, sino el desarrollo de un régimen político democrático en el cual se desarrollaron las relaciones entre el Estado y la

Sociedad, de tal forma que permitieron que efectivamente se asegurara que el Estado estuviese al servicio del ciudadano y se sometiera al derecho. Ello por lo demás, ocurrió en todo el mundo contemporáneo occidental con la consolidación de los regímenes democráticos, igualmente después de la Segunda Guerra Mundial, una vez que los autoritarismos fueron superados, lo que permitió la consolidación del principio de la separación de poderes.

En el caso de Venezuela, también, fue a finales de los años cincuenta con el comienzo del régimen democrático cuando realmente se comenzó a consolidar el derecho administrativo como el instrumento destinado a garantizar que los administrados pudieran exigir efectivamente al Estado el respeto de sus derechos, la responsabilidad de la Administración, y el control de las actuaciones públicas, mediante el ejercicio de las acciones y recursos judiciales ante tribunales autónomos e independientes capaces de frenar al poder. En ese contexto jurídico político del Estado democrático de derecho, es decir, del Estado sometido al derecho en un régimen político democrático, fue entonces que el derecho administrativo pudo desarrollarse en el país, precisamente durante las cuatro últimas décadas del siglo pasado, como derecho dinámico que estuvo en constante evolución como consecuencia directa de los cambios que se fueron operando en el ámbito social y político del país, derivados de los años de vida democrática.

En ese devenir, el derecho administrativo reflejó la evolución que se produjo en el propio Estado actuando en un sistema económico de economía mixta, con su tradicional e importante participación en la economía dada su condición de Estado petrolero, configurándose en un derecho ordenador referido a un Estado con múltiples tareas: protector, promotor, regulador, planificador y de control, enmarcando sus poderes y prerrogativas para poder hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses individuales; pero reflejando también la evolución que tuvo como el derecho garantista que ha sido, del ejercicio de los derechos y garantías de los administrados frente a la Administración, dado el desarrollo del reconocimiento de los derechos constitucionales de las personas.

En esos dos extremos, el derecho administrativo en un régimen democrático reflejó el mencionado y necesario equilibrio que debe existir entre los intereses públicos, colectivos o generales que el Estado debe proteger y garantizar, por una parte; y por la otra, los intereses individuales y privados que también el Estado debe garantizar. Como lo destacó la Sala Político Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia de Venezuela, en sentencia N. 1028 del 9 de mayo de 2000, antes de que comenzaran a demolerse en Venezuela las instituciones democráticas:

> "El derecho administrativo se presenta dentro de un Estado social de derecho como el punto de equilibrio entre el poder (entendido éste como el conjunto de atribuciones y potestades que tienen las

instituciones y autoridades públicas, dentro del marco de la legalidad), y la libertad (entendida ésta como los derechos y garantías que tiene el ciudadano para convivir en paz, justicia y democracia). En este orden de ideas el derecho administrativo es ante y por sobre todo un derecho democrático y de la democracia, y su manifestación está íntimamente vinculada a la voluntad general (soberanía) de la cual emana" (*Revista de Derecho Público*, n.º 82, Caracas, Editorial Jurídica Venezolana, 2000, p. 214. cfr. Sentencia de la misma Sala de 5 de octubre de 2006, No. 2189, *Revista de Derecho Público*, No. 108, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2006, p. 100).

Por tanto, fue la democracia como régimen político, la que precisamente permitió configurar al derecho administrativo en Venezuela como la disciplina jurídica llamada a regular y mantener ese punto de equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados. Ello, por supuesto, no siempre fue así, y fue el resultado de los sostenidos esfuerzos de los jueces, administradores y ciudadanos de lucha por controlar el poder y las inmunidades del poder (García de Enterría), a los efectos de garantizar en una sociedad democrática los derechos de los administrados. Ello contribuyó a hacer del derecho administrativo, la disciplina jurídica más importante en el desarrollo de la enseñanza del derecho, como instrumento para garantizar, por supuesto, la eficiencia de la acción administrativa y la prevalencia de los intereses generales y colectivos, pero además, para asegurar la protección del administrado frente a la Administración. Y ello ocurrió, es obvio, en paralelo con la evolución del Estado democrático, y de los instrumentos que se fueron configurando en la Universidad para la enseñanza y la investigación jurídicas.

II

Durante las cuatro últimas décadas del siglo pasado, por tanto, en paralelo a la evolución destacada que tuvo el derecho administrativo en Venezuela, y contribuyendo a ello, se fueron desarrollando instrumentos para la investigación y enseñanza del derecho, los cuales también fueron objeto de una importante transformación. El resultado fue que al final de ese período, la disciplina era otra radicalmente distinta a la que existía a comienzos de la década de los sesenta, a lo cual contribuyó, no sólo la sanción de un conjunto de leyes importantes tanto sustantivas como adjetivas que regularon los aspectos sustanciales de la disciplina (la organización de la Administración, el procedimiento administrativo, por ejemplo), sino la progresiva configuración de una jurisdicción contencioso administrativa autónoma e independiente que mediante el control de la actuación de la Administración, contribuyó a la ampliación del nivel de conocimiento y de litigio en la materia. La jurisprudencia administrativa y constitucional, enteramente desconocidas a principios de los sesenta, gracias a los aportes y esfuerzos de los investigadores y profesores universitarios, pasó a ser un instrumento de manejo cotidiano de los abogados y

estudiantes, y la doctrina se multiplicó considerablemente, también por el esfuerzo y orientación de las personas que estuvieron vinculadas a los centros universitarios de investigación y docencia, y a las fundaciones e instituciones que orientaron publicaciones periódicas, públicas y privadas, para la difusión del pensamiento jurídico público en el país.

Entre todas las instituciones universitarias que contribuyeron a ese desarrollo del derecho administrativo en el período del Estado democrático de derecho, sin duda, el rol determinante lo jugó el Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho (luego transformada en Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas) de la Universidad Central de Venezuela, el cual durante buena parte de la segunda mitad del siglo XX, fue la institución que asumió el liderazgo en la materia. Ese proceso, sin embargo, no surgió de la nada sino que tuvo sus raíces una década anterior a la Revolución democrática de 1958, al producirse la primera etapa, aunque fallida, de la democracia contemporánea venezolana (1945-1948).

En efecto, en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela se crearon, en 1948, tres instituciones de soporte a la investigación jurídica las cuales en sus respectivos campos, serían luego determinantes en el desarrollo de todas las disciplinas jurídicas. Esos centros de investigación, inicialmente denominados "Seminarios" fueron los Seminarios de Derecho Público, de Derecho Privado y de Derecho Penal, los cuales se sumaron al preexistente Seminario de Derecho Financiero que se había creado el año anterior, en 1947.

Esos cuatro Seminarios se conformaron siguiendo el modelo de los Institutos de Investigación que en ese momento tradicionalmente existían en otras Facultades, como la de Medicina. El nombre de "Institutos," sin embargo, no se les dio inicialmente a aquellos centros por no preverlo así el Estatuto Orgánico de Universidades de 1946, que era la ley vigente aplicable a la Universidad Central de Venezuela. Sólo fue con motivo de la sanción de la nueva Ley de Universidades de 1953, cuando se cambió el nombre de los Seminarios, por el de Institutos.

Estos iniciales Seminarios de la Facultad de Derecho se crearon con cuatro objetivos precisos: a. Completar la enseñanza general impartida por las Cátedras, mediante cursos monográficos y trabajos de investigación jurídica; b. Orientar y controlar la elaboración de las tesis de grado; c. Promover y dirigir investigaciones, y preparar el material con vista a su publicación; y d. Contribuir a la formación de egresados para que se dedicasen a la docencia.

III

En el campo del derecho público, hasta comienzos de los años sesenta, esas cuatro funciones puede decirse que se cumplieron a cabalidad, primero

en el Seminario de Derecho Público y luego, en el Instituto de Derecho Público, ambos bajo la sabia dirección del Profesor Antonio Moles Caubet, con la asistencia del Profesor Juan De Stefano, dos destacados universitarios que por diferentes motivos y provenientes de distintos países, afortunadamente llegaron a nuestras tierras a pasar su obligado exilio. Ellos bien sabían de qué se trataba un derecho administrativo propio de un Estado de Derecho, de qué se trataba la libertad del ciudadano frente al Estado, y sabían bien qué era lo que significaba el modelo de Estado autoritario y fascista que en una forma u otra habían conocido o sufrido en España e Italia.

Bajo la conducción de ambos, el Instituto de Derecho Público, durante la década que transcurrió desde su creación como "Seminario" en 1948, hasta finales de la década de los cincuenta, desarrolló a cabalidad la actividad que se le había encomendado completando la enseñanza general impartida por la Cátedras, a través de la organización de cursos monográficos; promoviendo la realización de trabajos de investigación jurídica; orientando y controlando la elaboración de las tesis de grado en materia de derecho público lo cual hasta la sanción de la Ley de Abogados de 1957, eran de obligatoria presentación para la obtención del título universitario (Doctor de ciencias políticas y sociales); contribuyendo a la preparación de material en las diversas materias con vista a su publicación; y comenzando la tarea fundamental de contribuir a la formación de egresados para que se dedicasen a la docencia tanto en materia de derecho administrativo como en derecho constitucional y financiero. Con todo ello, en Venezuela se comenzó a cambiar el ámbito de las materias objeto de estudio y enseñanza del derecho público, con cursos que estuvieron a cargo, básicamente, entre otros, de los Profesores Moles y D'Stefano.

Los trabajos presentados en dichos cursos además, contribuyeron a la identificación de futuros investigadores y profesores, que luego fueron profesores en materias de derecho público. En esa década, por ejemplo, fueron "ayudantes" en el Seminario, entre otros, los Profesores Tomás Polanco Alcántara y Gonzalo Pérez Luciani, quienes luego regentarían las cátedras de derecho administrativo I y II en la Facultad.

Durante la década de los cincuenta, el Instituto tuvo a su cargo lo que desde una perspectiva histórica puede considerarse como la labor más importante en esa época, la cual fue la de orientar y controlar la elaboración de las tesis de grado que entonces se exigían para la obtención del título de Doctor en Ciencias Políticas y Sociales, que era el que otorgaba la Facultad.

En efecto, como se dijo, sólo fue en 1957 cuando con motivo de la entrada en vigencia de la Ley de Abogados de ese año, se eliminó el requisito de la tesis de grado para la obtención del título universitario (Abogado). Hasta esa fecha, por tanto, ese requisito era indispensable, lo que hizo del Seminario del Instituto de Derecho Público el centro académico de mayor

importancia de auxilio a la investigación en la preparación y control de las tesis de grado. Muchas de ellas, además, sirvieron de vehículo para identificar otros futuros profesores de la Facultad en los temas de Derecho Público. Debe recordarse, así, entre otras, las tesis de los Profesores Tomás Polanco Alcántara (La Administración Pública); Virgilio Tosta (Exégesis del Pensamiento Sociológico y Político de Fermín Toro); Luis Torrealba Narváez (Concordancia y Diferencias entre el Procedimiento Contencioso-Administrativo y el Procedimiento Judicial); José Guillermo Andueza (La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano); Florencio Contreras (Naturaleza Jurídica de la Junta de Apelaciones del Impuesto sobre la Renta); Juan Porras Rengel (Universalidad y Necesidad del Derecho); Eduardo Tamayo Gascue (Introducción a la Sociología del Municipio); Gustavo González Eraso (Aportes de América al Derecho Internacional Público); Luis Herrera Marcano (Estudio del efecto Jurídico de las Reservas a los Tratados Multilaterales); Fermín Toro Jiménez (El Deber Jurídico); y Gonzalo García Bustillos (Derecho Internacional. Existencia, Positividad, su fundamentación). Todos ellos fueron luego profesores en la Facultad, de manera que las tesis de grado sirvieron para identificarlos, habiendo sido ellos los que guiaron el proceso de desarrollo del derecho constitucional, administrativo e internacional en las décadas siguientes.

El Instituto, con el estímulo de los trabajos realizados en los cursos monográficos y de extensión, y en la elaboración de las tesis de grado, así, desarrolló una fenomenal actividad formativa a través del auxilio a la investigación, contribuyendo además a la publicación de los trabajos.

Las cuatro tareas que se habían asignado al Seminario y luego Instituto de Derecho Público durante esos años, por tanto, como se dijo, se cumplieron a cabalidad, aún cuando la planta permanente del Instituto estuviese reducida a los Profesores Moles y De Stefano.

IV

A partir de la eliminación del requisito de la tesis de grado para la obtención del título universitario en derecho, en 1957, el Instituto, que venía cumpliendo una labor fundamental en ese campo donde había centrado su orientación como ente de auxilio a la investigación, en cierta forma comenzó a perder la identidad que se le había construido como centro de reunión de los tesistas y profesores, y entró en cierta crisis, lo cual se acrecentó por la crisis general del país y de la Universidad que se produjo a partir de ese año, al finalizar el régimen militar e iniciarse la Revolución democrática de 1958. Los años finales de la década de los cincuenta y los de principios de la década de los sesenta, por tanto, fueron años de redefinición del rol del Instituto, siempre bajo la dirección del Profesor Moles Caubet.

Eliminada la función de auxilio a la investigación centrada en la asistencia en la elaboración de las tesis de grado, los Institutos de la facultad,

y entre ellos, el Instituto de Derecho Público planeó la necesidad de su propia conversión hacia su constitución en un centro de investigación jurídica autónomo, con personal propio y permanente y no circunstancial, dedicado a ello a tiempo completo. No se olvide que hasta ese momento el Instituto no contaba con personal adscrito al mismo, con la excepción de los Profesores Moles y De Stefano, por lo que el primer paso que debía darse conforme a la política definida por la Facultad tenía que ser comenzar a conformar un personal de planta que pudiera contribuir al desarrollo de la investigación jurídica.

Y en efecto, ello comenzó a partir de 1960 con el modesto primer paso de incorporar al Instituto, como personal docente especial, es decir, como auxiliares de investigación, a dos estudiantes que en ese momento cursaban estudios en el tercer año de derecho, quienes fueron, Alfredo Arismendi actual Director del Instituto, y mi persona que lo dirigió entre 1978 y 1987, con lo cual se inició el reclutamiento de personal propio.

Los pasos sucesivos se dieron como consecuencia de la política definida por la Facultad a comienzos de los sesenta para preparar personal de investigación, enviando egresados, como becarios, para continuar estudios de post grado al exterior, con la obligación al finalizarlos, de trabajar en la facultad en labores de investigación jurídica. A tal efecto, en ese tiempo la Universidad había dispuesto como política general, el premiar a los estudiantes sobresalientes con becas de estudios para seguir cursos de especialización en Universidades del exterior.

Ello originó que en los primeros años de los sesenta fueran a Universidades extranjeras a seguir dichos cursos de especialización entre otros, los que luego serían profesores en la Facultad en sus diversas disciplinas: a Alemania fue Jaime Parra Pérez; a Francia fueron Luis Herrera Marcano, Ezra Mizrachi y mi persona; y a Italia fueron Enrique Pérez Olivares, e Hildegard Rondón Sotillo.

A partir de 1963, al regresar del exterior, los primeros profesores que se incorporaron al Instituto fueron Jaime Parra Pérez en el área de derecho financiero; Luis Herrera Marcano en el área de derecho internacional; y mi persona en el área de derecho administrativo, uniéndose todos en el Instituto al Profesor Alfredo Arismendi quien estaba en el área de derecho constitucional, y había seguido en el Instituto después de graduarse. Con todo ello se inició formalmente la constitución de un equipo permanente de investigadores y docentes en el Instituto, siempre bajo la dirección de los profesores Moles y De Stefano. Con todos esos profesores-investigadores puede decirse que se dio inicio al desarrollo de lo que luego serían las cuatro Secciones básicas del Instituto: derecho financiero, derecho internacional, derecho administrativo y derecho constitucional.

En el campo del derecho administrativo, fue en ese mismo año 1963, cuando al comenzar a tener a mi cargo en la Facultad, la enseñanza conjunta

de las dos asignaturas de derecho administrativo (Administrativo I y Administrativo II), al tener por ello una visión global de la materia, inicié el proceso de reforma de los Programas de las asignaturas Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo II. En ese momento todos los otros profesores en la materia impartían enseñanza en una u otra de las asignaturas, y ellos eran los Profesores Eloy Lares Martínez, Tomás Polanco Alcántara, Gonzalo Pérez Luciani, Luis Torrealba Narváez, Luis Henrique Farías Mata y Ezra Mizrachi.

V

A partir de 1964 puede decirse que comenzó en el Instituto de Derecho Público el proceso de consolidación de su equipo de investigadores, particularmente en el campo del derecho administrativo con motivo de la decisión adoptada por la Facultad, de abrir los primeros Concursos de Cátedra para el ingreso del personal docente, lo que se dio en muchas disciplinas. En materia de derecho administrativo, en efecto, los Concursos de Cátedra que se abrieron fueron para plazas de profesores que además de la carga docente que podía corresponderles, tenían necesariamente que ser incorporados en la planta docente del Instituto de Derecho Público a tiempo completo, y por tanto, vinculando necesariamente la docencia con la investigación. No se trataba por tanto de simples concursos de Cátedra, sino de cargos de investigadores con funciones docentes como carga obligatoria. Dichos primeros Concursos fueron ganados por el Profesor Mizrachi, y por mi persona, continuando en el Instituto como profesores a tiempo completo.

Con posterioridad se continuó el proceso progresivo de conformación de la planta permanente de investigadores del Instituto, con la incorporación de quienes habían sido auxiliares de investigación en el mismo, y ello sucedió con los profesores Judith Rieber de Bentata, Magdalena Salomón de Padrón, Nelson Socorro y Manuel Rachadell, algunos de los cuales también viajaron al exterior a seguir cursos de especialización. Así mismo, se incorporaron al Instituto otros becarios que regresaron de realizar cursos de especialización en el exterior como Nelson Rodríguez (España), y otros como los profesores Alí J. Venturini, Jesús María Casal e Isidro Morales Paul, además de algunos profesores extranjeros como Sebastián Martín Retortillo, Antonio Linares y Eduardo Carlos Schaposnik.

Para 1968, el Instituto de Derecho Público ya contaba con un personal fijo de investigadores que, además, impartían clases de derecho administrativo en la Facultad, el cual se distribuyó en las Secciones que a partir de 1965 fueron formalmente creadas y organizadas, abarcando las señaladas áreas de derecho constitucional, derecho administrativo, derecho financiero y derecho internacional público, al cual luego se agregó el área de Integración Latinoamericana. El profesor Alfredo Arismendi asumió la dirección o Relatoría de la Sección de Derecho Constitucional y a mi me

correspondió asumir la dirección o Relatoría de la Sección de Derecho Administrativo.

Fueron esas diversas Secciones del Instituto las que por la política diseñada por la Facultad, tuvieron a su cargo, además, la tarea de formación y entrenamiento de los nuevos profesores que comenzaron a ingresar mediante Concursos, particularmente en los primeros años de Instructores hasta su ascenso a la categoría de Asistentes. Además, las Secciones del Instituto fueron encargadas por la facultad de la organización de los Seminarios y Cursos Monográficos que debían impartirse en la carrera de derecho en paralelo a las asignaturas básicas, a los efectos de complementar los programas de enseñanza. Fue precisamente a través de esos Cursos Monográficos y Seminarios que se fueron abordando temas jurídicos de actualidad jurídica en el país, conforme avanzaba el proceso de democratización del Estado, de consolidación del Estado de derecho y de control de la legalidad, en particular por la jurisdicción contencioso administrativa.

VI

La Sección de Derecho Administrativo del Instituto, sin duda por la importancia que la disciplina tenía en el país, fue la más dinámica y numerosa, pues como se dijo, a partir de la década de los sesenta, todo el personal profesoral nuevo que se incorporó a la Cátedra de Derecho Administrativo en la Facultad, lo hizo siempre a través del Instituto, política que continuó hasta la década de los ochenta. Esto significó que casi todo el programa de enseñanza de la asignatura, así como todos los Cursos Monográficos y Seminarios en aspectos específicos vinculados a ella, se hizo desde y por el Instituto, y de allí, el desarrollo de todos los estudios y cursos que se produjeron en las décadas sucesivas, incorporándose a esta tarea docente y de investigación, a un gran número de profesores. A partir de 1975, sin embargo, por la reforma del Reglamento de los Cursos de Extensión y Seminarios de la Facultad, se redujeron las exigencias de aprobarlos antes de la graduación de los estudiantes, con lo que en esta área, la actividad del Instituto comenzó a disminuir considerablemente.

Para finales de la década de los sesenta el Instituto de Derecho Público ya era el eje fundamental de la actividad de investigación y docencia en materia de derecho administrativo en la Facultad y en el país; correspondiéndole a sus investigadores el haber contribuido al desarrollo de materias específicas que pueden catalogarse como de derecho administrativo especial, tales como las relativas al régimen jurídico de las aguas; al régimen jurídico de las empresas públicas; al derecho de integración económica, en particular el derivado del Pacto Andino; al régimen del control jurisdiccional de la Administración Pública; al derecho municipal; al derecho urbanístico; al régimen de la ordenación del territorio; al régimen de la actividad económica, en particular, el relativo a la

intervención del Estado en la economía; al régimen de los procesos de nacionalización, en particular, el relativo a la nacionalización petrolera; al régimen del procedimiento administrativo; y al régimen de salvaguarda del patrimonio público.

En todas esas materias el Instituto desarrolló una labor de extensión única, organizando Conferencias, Seminarios, Coloquios y Cursos nacionales e internacionales de diversa índole sobre temas que para entonces eran nuevos, invitándose a participar en los mismos, además de a los profesores venezolanos, a destacados profesores de Universidades de Europa y América Latina.

También correspondió al Instituto la organización de los Cursos de Derecho Comparado que se desarrollaron bajo mi dirección, lo que se hizo conjuntamente con la *Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado* de Estrasburgo. Incluso, en 1982, correspondió al Instituto de Derecho Público también bajo mi dirección, llevar adelante la organización del multitudinario *XII Congreso Internacional de Derecho Comparado* de la Academia de Derecho Comparado que se celebró en Caracas en 1982.

Las actividades del Instituto tuvieron particular importancia en el estudio y difusión del conocimiento en todas aquellas áreas en los que se produjeron cambios importantes en la legislación, respecto de los cuales además, realzó una importante labor de difusión de sus investigaciones mediante diversas publicaciones como el *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, y otros.

Muestra de ello fueron las diversas obras publicadas y que quedaron en cada caso, siendo ahora obras clásicas en nuestra bibliografía, en las cuales se abordaron diversos temas importantes. Así, en la materia relativa a jurisdicción contencioso administrativa, el libro *Contencioso Administrativo en Venezuela;* luego de la publicación de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia, el libro *El Control jurisdiccional de los Poderes Públicos en Venezuela*, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1979; en materia de derecho comparado, el libro *El Derecho Venezolano en 1982, Ponencias al XI Congreso Internacional de Derecho Comparado*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1982; sobre el procedimiento administrativo después de la publicación de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos, el libro *El Procedimiento Administrativo, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. IV, 1980-1981, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1983; sobre el derecho urbanístico, con ocasión del proyecto de Ley Orgánica de Ordenación Urbanística, *Derecho Urbanístico, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. V, 1982, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas

1983; sobre el régimen de salvaguarda del patrimonio público, *El Régimen Jurídico de Salvaguarda del Patrimonio Público, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. VI, 1983, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1985; sobre las Primeras Jornadas colombo-venezolanas de derecho público, el libro *El Derecho Público en Venezuela y Colombia, Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*. Vol. VII, 1984-1985, Instituto de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1986.

A principios de los sesenta, por otra parte, el Instituto pudo iniciar, en el ámbito de las publicaciones de la Facultad, una Colección propia de publicaciones donde su divulgaron algunas de mis obras, producto del trabajo de cátedra y de investigación, como las relativas a *El régimen jurídico de la nacionalidad y ciudadanía venezolanas*,(1965) y la referente a la *Expropiación por causa de utilidad pública y Social (Jurisprudencia, Doctrina, Administrativa, Legislación)* (1966). Sin embargo, la limitación que derivó de la política de la Facultad de sólo publicar libros de texto sin apoyar la difusión de los trabajos monográficos, limitó el desarrollo de la Colección del Instituto, pero encontró solución con la fundación por mi parte, en los años setenta, de la *Fundación Editorial Jurídica Venezolana*, en la cual puede decirse que todos los investigadores del Instituto de Derecho Público y de otros Institutos de la facultad, pudieron publicar sus primeras obras jurídicas.

La *Fundación Editorial Jurídica Venezolana*, en todo caso, desde entonces ha continuado siendo el vehículo para la publicación de obras y trabajos de los nuevos y viejos profesores, quienes han encontrado en ella el canal siempre dispuesto para publicar el resultado de sus trabajos. Además, en 1980 fundé la *Revista de Derecho Público*, la cual en los casi treinta años que han transcurrido, siempre bajo su dirección, ha sido el vehículo periódico con el cual han contado los investigadores de la disciplina para la difusión de sus trabajos.

En la *Revista*, además, hemos continuado con la labor de recopilación y sistematización de la jurisprudencia en materia constitucional y administrativa, que se inició con la publicación por el Instituto de Derecho Público y la Editorial Jurídica Venezolana de mi obra sobre *Jurisprudencia de la Corte Suprema (1930-1974) y Estudios de Derecho Administrativo*, 7 Volúmenes Caracas 1975-1979.

VII

Desde comienzos de la década de los setenta, además, el Instituto tuvo a su cargo la organización de los cursos de post-grado o especialización en las diversas materias de su área. Así, a partir de 1970, la Sección de Derecho Financiero se dedicó a la organización de los cursos de post-grado en derecho tributario, y lo mismo hicieron, en años posteriores, la Sección de Derecho Administrativo, respecto de los cursos de especialización en

derecho administrativo y la Sección de Derecho Internacional, respecto de los cursos de especialización en derecho internacional público y de la integración económica. Es de destacar, en todo caso, que a partir del inicio de la organización del curso de post-grado en materia tributaria, la Sección de Derecho Financiero desapareció como núcleo de investigación propiamente dicha. No ocurrió así con las otras Secciones.

A partir de 1974, se incorporaron a la planta del Instituto, siempre mediante Concurso de Oposición nuevos profesores, muchos de ellos recién egresados de la Facultad o recién regresados de sus estudios de post-grado en el exterior, como Ana Elvira Araujo, Gustavo Urdaneta, Armando Rodríguez y Ana María Ruggeri.

Todos los profesores del Instituto compartieron las labores de investigación con una carga docente y administrativa que progresivamente se fue haciendo cada vez más importante y absorbente, por lo que inevitablemente comenzó a afectar los resultados de las investigaciones programadas. Por ello, cuando se formuló el Proyecto de Investigación del Instituto para 1975, y consciente de que las tareas específicas no se podían llevar a cabo sólo con el personal fijo del mismo, se propuso la contratación de personal a medio tiempo, pues de lo contrario se prescindía de la colaboración de personas que podían ser de enorme utilidad al Instituto, pero que no podían integrarse al mismo a tiempo completo.

A pesar de la propuesta, sin embargo, la política de la Facultad no varió efectivamente, de manera que no se permitió la contratación de personal a medio tiempo, dándose preferencia sólo al personal a tiempo completo. Ello implicó que muchos de los profesores, por las cargas docentes y administrativas que se les impuso, en muchas ocasiones no pudieron ni siquiera dedicar medio tiempo a la investigación, situación que se comenzó a hacer patente a fines de la década de los ochenta. A ello se agregó, por los cambios en la situación económica del país, la necesidad ineludible que tuvieron casi todos los profesores del Instituto de dedicarse en forma progresiva a algunas actividades profesionales. Por otra parte, a partir de los años ochenta una nueva limitación afectó las labores del Instituto y fue la política de la facultad de no abrir nuevos concursos de cátedra ni de cargos de investigadores, proliferando la contratación de profesores interinos

VIII

Para 1984-1987, en todo caso, el personal del Instituto estaba formado por Juan De Stefano, Alfredo Arismendi, Gustavo Urdaneta, Armando Rodríguez, Ana María Ruggeri, Ana Elvira Araujo, Judith Rieber de Bentata, Magdalena Salomón de Padrón, Eloisa Avellaneda Sisto, Pedro Nikken, Héctor Faúndez, Raúl Arrieta, Jesús Caballero Ortiz, Manuel Rachadell, y por mi persona.

En 1978 después de su larga y fructífera labor de treinta años al frente del Instituto, el Profesor Moles Caubet se jubiló de la Dirección del Instituto, habiéndoseme designado para sustituirlo, permaneciendo en el cargo de Director por un período de 10 años hasta 1987, cuando a su vez me jubilé del Instituto después de haberle dedicado 27 años como investigador, buena parte de ellos como profesor a tiempo completo.

Durante esos años en el Instituto, tuve ocasión de disfrutar de mis años sabáticos como profesor visitante y profesor regular en la Universidad de Cambridge, Inglaterra, y al dejar el Instituto, como profesor en la Universidad de Paris II. Seguí posteriormente vinculado a la Facultad de Derecho como profesor de los Cursos de Postgrado, y en labores de investigación y de difusión del derecho administrativo, desde la Fundación Editorial Jurídica Venezolana y desde la Fundación de Derecho Público, y particularmente, desde la dirección de la *Revista de Derecho Público.*

En el Instituto, con posterioridad a 1987, fueron designados como Directores sucesivamente los profesores Gustavo Urdaneta y Jesús Caballero Ortíz, y posteriormente, fue designado como Director el profesor Alfredo Arismendi, quien ha sido el profesor que ha tenido más años de dedicación continua en el Instituto, y quien continúa en la actualidad (2009) su infatigable labor de investigación y docencia en el mismo.

En todo caso, corresponderá a los Directores del Instituto que me sucedieron con posterioridad a 1987, hacer la crónica del funcionamiento del mismo, llegando estas notas históricas sólo hasta cuando dejó su Dirección (1987).

IX

En todo caso, fue durante el período de funcionamiento del Instituto de Derecho Público en particular a partir de los años sesenta del Siglo pasado, cuando se produjo la configuración del derecho administrativo como un régimen jurídico destinado a regular la organización y funcionamiento de la Administración del Estado democrático y social de derecho que tuvimos hasta 1999, y ello tuvo una influencia determinante en la orientación de la enseñanza e investigación del derecho público en Venezuela; teniendo siempre como principio fundamental la búsqueda del necesario equilibrio entre los poderes y prerrogativas del Estado y los derechos ciudadanos, sólo posible de lograr en un régimen democrático donde se pueda asegurar el control del ejercicio del Poder a través de tribunales contencioso administrativos independientes y autónomos.

Y ello precisamente fue lo que pudo asegurar que el derecho administrativo contemporáneo se hubiera desarrollado tan extraordinariamente como ocurrió en las últimas décadas del Siglo XX, tal como también ocurrió en otros países con régimen democrático. Ello dio origen, por ejemplo, a las regulaciones contenidas en las leyes de

procedimiento administrativo, las cuales además de regular y formalizar la actividad administrativa, establecen el contrapeso de la garantía de los derechos ciudadanos.

Esas leyes se dictaron siempre no sólo en interés del funcionamiento eficaz de la Administración y del aseguramiento de los intereses generales que gestiona, sino además, en interés de los administrados, para la protección de sus derechos frente al Estado. Ello incluso se declara así en el texto de las propias leyes, como es el caso por ejemplo, del Código Contencioso Administrativo de Colombia en el cual se exige que los funcionarios tengan en cuenta que la actuación administrativa no sólo tiene por objeto el cumplimiento de los cometidos estatales como lo señalan las leyes, y la adecuada prestación de los servicios públicos, sino además, la efectividad de los derechos e intereses de los administrados reconocidos por la ley (art. 2). La Ley General de la Administración Pública de Costa Rica, por su parte, precisa que el procedimiento administrativo se debe desarrollar "con respeto para los derechos subjetivos e intereses legítimos del administrado"(art. 10,1 y 214,1); y en la Ley de Procedimiento Administrativo de Honduras se indica que el procedimiento se regula "como garantía de los derechos de los particulares frente a la actividad administrativa", lo que también se expresa en la Ley de Procedimientos Administrativos del Perú (art. III). De ello resulta que un elemento central de la finalidad del procedimiento administrativo es la satisfacción de los derechos de los particulares, y no sólo asegurar el adecuado funcionamiento de la Administración.

Estos mismos principios fueron los que orientaron, por ejemplo, la regulación del procedimiento administrativo en Venezuela en 1982, al punto de que posteriormente, todavía en tiempos de democracia, se llegó a establecer en la propia Constitución de 1999 que "la Administración Pública está al servicio de los ciudadanos" (art. 141), mención que, por supuesto, el régimen autoritario que ahora padecemos propuso eliminar formalmente con la reforma constitucional sancionada por la Asamblea Nacional en noviembre de 2007, y que afortunadamente fue abrumadoramente rechazada por referendo popular.

Sin embargo, cuando se habla del equilibrio entre las prerrogativas de la Administración y los derechos de los administrados, por ejemplo en materia de regulación del procedimiento administrativo, los derechos que surgen de bulto en las relaciones que se regulan, para el logro del equilibrio con los poderes de la Administración, son básicamente los derechos individuales y más específicamente los concernientes al debido proceso administrativo que son los que más relación tienen con el régimen del procedimiento. Y es por ello, que las leyes de procedimiento administrativo buscan regular con mayor énfasis el derecho de los ciudadanos a gozar de igual trato por parte de la Administración, sin discriminación ni favoritismos a favor de algunos administrados; y además, los derechos a la defensa, a

ser notificado, a ser oído, a aportar pruebas, a recurrir, en fin, a que se garantice un debido procedimiento administrativo.

Sin embargo, con el desarrollo de la democracia, otros derechos comenzaron a marcar con mayor fuerza la relación entre Administración y administrados, tal y como ha sucedido, por ejemplo, con el derecho a la participación política más allá del ejercicio del derecho de voto para elegir representantes o para decidir directamente asuntos públicos, mediante mecanismos de democracia directa como los referendos.

Por ello incluso en la Constitución de 1999 el derecho ciudadano a participar en la gestión de las actividades públicas fue constitucionalizado, imponiendo nuevas formas jurídicas que debían haber permitido garantizar el equilibrio entre la acción de la Administración para el cumplimiento de los cometidos públicos y ese derecho ciudadano de participar en la toma de decisiones y la gestión de dichas acciones públicas. Muestra de ello fueron por ejemplo, las regulaciones que se establecieron en la Constitución (artículos 206, 211) para imponer la consulta popular obligatoria de los proyectos de ley, lo que extendió la Ley Orgánica de la Administración Pública de 2001, y la necesaria consulta a las entidades territoriales (Estados) de toda reforma legislativa que concierna al gobierno regional o local. Lamentablemente, sin embargo, ninguna de estas normas se ha podido ejecutar cabalmente por el régimen autoritario que derivó del asalto al poder que ejecutó la Asamblea nacional Constituyente en 1999. Por ello, igualmente la participación directa de la sociedad civil en la elección de los altos funcionarios no electos del Estado mediante unos Comités de Postulaciones integrados exclusivamente por representantes de los diversos sectores de la sociedad como lo exige la Constitución, tampoco se ha podido efectuar, dada la configuración legislativa en fraude a la Constitución, de comisiones parlamentarias en lugar de los mencionados Comités.

X

En definitiva, sin democracia y sin posibilidad de control judicial efectivo del Poder, el derecho administrativo no pasa de ser un derecho del Poder Ejecutivo o de la Administración Pública, como lamentablemente se comenzó a configurar en Venezuela a partir de 1999, y que incluso comienza a estar montado sobre un desequilibrio o desbalance, donde las prerrogativas y poderes de la Administración comienzan a predominar en el contenido de su regulación respecto de los derechos ciudadanos que se encuentran progresivamente inermes; y donde el control jurisdiccional efectivo de la Administración materialmente ha desaparecido. Para tomar conciencia de ello, basta evocar una lamentable situación que afectó incluso personalmente a una de las destacadas profesoras perteneciente a la planta del Instituto de Derecho Público, la profesora Ana María Ruggeri, quien como Magistrada de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo en los inicios del régimen autoritario creyó de buena fe que podía controlar

jurisdiccionalmente al Estado. La evocación de este caso, en estas notas sobre el Instituto de Derecho Público y la enseñanza del derecho administrativo es un homenaje que quiero hacer, a través de ella, a todos los profesionales que colaboraron conmigo en el Instituto.

En efecto el 17 de julio de 2003, la Federación Médica Venezolana acudió por ante la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo, una de cuyas Magistradas era la profesora Ruggeri, con el fin de ejercer un recurso contencioso administrativo de nulidad, conjuntamente con acción de amparo constitucional alegando violación al derecho a la igualdad y no discriminación, y al derecho al trabajo de los médicos venezolanos, contra el acto administrativo emanado del Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas, mediante el cual estipuló su cooperación con el Municipio Libertador del Distrito Capital, estableciendo los procedimientos de selección y control de los médicos -venezolanos o extranjeros- que serían contratados por el Municipio en el marco de un plan de atención primaria a la salud denominado "Barrio Adentro," sin que se cumpliera con las exigencias de la Ley de Ejercicio de la Medicina para el ejercicio de la profesión médica.

El 21 de agosto de 2003, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo acordó la medida cautelar de amparo constitucional solicitada, por considerar que existían en autos elementos de juicio suficientes para presumir que el acto impugnado violaba el derecho a la igualdad ante la ley, ordenando la suspensión de los efectos de diversas cláusulas del Acta Convenio, e instruyendo al Colegio de Médicos del Distrito Metropolitano de Caracas que sustituyera a los médicos extranjeros (cubanos) que no cumplían las condiciones para el ejercicio de la profesión médica, por aquellos médicos venezolanos o extranjeros que si cumplieran con los requisitos establecidos en la Ley del Ejercicio de la Medicina y, que manifestasen su interés en ser contratados para el Programa "Plan Barrio Adentro."

Dicha sentencia, sin embargo, no pudo ser ejecutada. El Ministerio de Salud y Desarrollo Social y la Alcaldía del Municipio Libertador la rechazaron e ignoraron; y el propio Presidente de la República señaló que no se ejecutaría. Las entidades estatales referidas, además, el 5 de septiembre de 2003, acudieron por ante la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia ejerciendo una "acción de protección constitucional" de los derechos colectivos e intereses difusos de la sociedad del Municipio Libertador del Distrito Capital, contra las supuestas actuaciones materiales de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo derivadas de la sentencia del 21 de agosto de 2003; solicitando además, que la Sala Constitucional se avocara al conocimiento de la causa. La Sala Constitucional dictó sentencia el día 25 de septiembre de 2003, señalando que en virtud de que los solicitantes habían alegado que la pretensión incoada no correspondía "a la naturaleza de un recurso contencioso-administrativo

sino a la de una acción de protección de derechos e intereses colectivos o difusos", la Corte Primera de lo Contencioso-Administrativo no sería entonces competente para conocer de dicha pretensión, por corresponderle a la Sala Constitucional, la cual decidió el caso, anulando el proceso desarrollado por ante la Corte Primera, al decidir avocarse al conocimiento de la causa. En esa forma, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo fue despojada e intervenida en el ejercicio de sus competencias, las cuales le fueron arbitrariamente arrebatadas por la Sala Constitucional, la cual, sin embargo, no adoptó decisión adicional de fondo alguna en el asunto, con lo cual había quedado asegurada la inejecución de la sentencia de la Corte Primera.

Luego vinieron las represalias políticas gubernamentales contra la Corte Primera de lo Contencioso por haber ejercido sus funciones, y creer que podían ejercerla en un régimen autoritario: a fines de septiembre de 2003, la Dirección de los Servicios de Inteligencia y Prevención (DISIP) del Ministerio del Interior y de Justicia, allanó la sede de la Corte Primera, después de haber arrestado a un chofer de la misma con un expediente judicial; y de que el Presidente de la República hubiera calificado de "bandido" al Presidente de dicha Corte. Semanas después, la Comisión Judicial del Tribunal Supremo que funcionaba en paralelo a la Comisión de Funcionamiento y Reestructuración del Poder Judicial, decidiría la destitución de los Magistrados de la Corte Primera, por supuestamente haber cometido un "error inexcusable" al dictar una sentencia en otro caso en 2002. La decisión fue protestada por los gremios de abogados del país e incluso por la Comisión Internacional de Juristas; pero a pesar de ello, la Corte Primera de lo Contencioso Administrativa quedó clausurada por un período de diez meses. Cuando en julio de 2004, el Tribunal Supremo designó a los nuevos magistrados de la Corte Primera y además a los de la Corte Segunda de lo Contencioso Administrativo, estos ya sabían con claridad cómo tenían que comportarse.

Durante esos diez meses, sin embargo, simplemente no hubo justicia contencioso administrativa en Venezuela; situación que se agravó con ocasión de la publicación de la Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia en mayo de 2004, la cual derogó todas las normas transitorias de la Ley Orgánica de la Corte Suprema de Justicia de 1976, que regulaban precisamente las competencias de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo y los Tribunales Superiores de lo Contencioso Administrativo. Estos, sin duda, siguieron existiendo y funcionando, pero sin base legal sólida, por la omisión del legislador.

Los Magistrados ilegalmente destituidos demandaron al Estado venezolano ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos por violación de sus garantías judiciales consagradas en la Convención Americana de Derechos Humanos, y después de que la Comisión Interamericana interpusiera la querella, luego de cinco años de proceso,

dicha Corte Interamericana dictó sentencia en 5 de agosto de 2008 (Caso: *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*), en la cual decidió que el Estado Venezolano había efectivamente violado las garantías judiciales de los ex Magistrados establecidas en la Convención Americana, al haberlos destituido de sus cargos, condenando al Estado a pagar las compensaciones prescritas, a reincorporarlos en sus cargos o en cargos similares, y a publicar el fallo en la prensa venezolana.

Sin embargo, a solicitud del propio Estado formulada en agosto de 2008 a través de la Procuraduría General de la República que es un órgano dependiente del Ejecutivo Nacional, la Sala Constitucional dictó sentencia No. 1.939 de 18 de diciembre de 2008 (Caso Gustavo Álvarez Arias y otros *-en realidad era el caso: República de Venezuela vs. Corte Interamericana de Derechos Humanos-*), declarando "inejecutable" en Venezuela la sentencia de la Corte Interamericana "en la que se ordenó la reincorporación en el cargo de los ex-magistrados de la Corte Primera de lo Contencioso Administrativo Ana María Ruggeri Cova, Perkins Rocha Contreras y Juan Carlos Apitz B." La Procuraduría había argumentado para fundamentar su petición que las decisiones de los "órganos internacionales de protección de los derechos humanos no son de obligatorio cumplimiento y son inaplicables si violan la Constitución," ya que lo contrario "sería subvertir el orden constitucional y atentaría contra la soberanía del Estado," denunciando que la sentencia de la Corte Interamericana violaba "la supremacía de la Constitución y su obligatoria sujeción violentando el principio de autonomía del poder judicial, pues la misma llama al desconocimiento de los procedimientos legalmente establecidos para el establecimiento de medidas y sanciones contra aquellas actuaciones desplegadas por los jueces que contraríen el principio postulado esencial de su deber como jueces de la República."

La Sala Constitucional, para decidir, consideró la petición del Procurador como una "acción de interpretación constitucional ...sobre el alcance e inteligencia de la ejecución de una decisión dictada por un organismo internacional con base en un tratado de jerarquía constitucional, ante la presunta antinomia entre esta Convención Internacional y la Constitución Nacional," A los efectos de adoptar su decisión, la Sala consideró que la Corte Interamericana había intervenido "inaceptablemente en el gobierno y administración judicial que corresponde con carácter excluyente al Tribunal Supremo de Justicia," citando insólitamente como precedente una decisión de 1999 de la Sala Plena del Consejo Supremo de Justicia Militar del Perú, que durante el régimen del Presidente Fujimori también había considerado inejecutable una sentencia de la Corte Interamericana de 30 de mayo de 1999, dictada en el caso: *Castillo Petruzzi y otro*. La Sala Constitucional, en definitiva, concluyó declarando inejecutable que el mencionado fallo de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y en una indebida usurpación de funciones, porque las relaciones internacionales es materia exclusiva del Poder Ejecutivo, instó a que el

"Ejecutivo Nacional proceda a denunciar esta Convención, ante la evidente usurpación de funciones en que ha incurrido la Corte Interamericana de los Derechos Humanos con el fallo objeto de la presente decisión." Y así concluyó en Venezuela toda esperanza de poder someter a control judicial efectivo a la Administración Pública, y el derecho administrativo perdió su condición de ser el garante del equilibrio entre las prerrogativas del Poder y los derechos ciudadanos.

XI

El derecho administrativo, sin duda, no es ni puede ser lo mismo en un Estado autoritario que en un Estado democrático. En el primero, lejos de asegurar un equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos de los particulares, lo que conlleva es al establecimiento de un marcado desequilibrio a favor del régimen de la Administración, con pocas posibilidades de garantía de los derechos de los particulares frente a su actividad. En cambio, el equilibrio antes mencionado sólo tiene posibilidad de pleno desarrollo en Estados con regímenes democráticos, donde la supremacía constitucional esté asegurada, la separación y distribución del Poder sea el principio medular de la organización del Estrado, donde el ejercicio del Poder Público pueda ser efectivamente controlado, y donde los derechos de los ciudadanos puedan ser garantizados por un Poder Judicial independiente y autónomo. Nada de ello se encuentra en los Estados con regímenes autoritarios, así sus gobernantes hayan tenido origen electivo, como sucede precisamente con el gobierno autoritario establecido en Venezuela desde 1999, en fraude a la Constitución y a la democracia

Desde la década de los sesenta del siglo pasado, me ha correspondido ser testigo y actor directo en el proceso de transformación del derecho público y, en particular, del derecho administrativo en Venezuela, lo que ha sido un privilegio. Durante ese largo período de casi cinco décadas desde que ingresé en 1960 al Instituto de Derecho Público, he podido constatar con enorme beneplácito que lo que al inicio fue un trabajo desarrollado casi en solitario, como investigador y profesor empeñado en la promoción de la investigación y de la docencia, y como editor y promotor de la publicación de los trabajos de los jóvenes profesores e investigadores; es ahora un trabajo realizado en colectivo, y en un colectivo afortunadamente integrado por un ejército de profesionales destacadísimos, entre los cuales no sólo están mis alumnos y colaboradores inmediatos en el Instituto, sino los alumnos de sus alumnos y los alumnos de estos, todos con una producción jurídica encomiable que ha superado con creces a la de los maestros. Ellos, afortunadamente, han tomado el liderazgo del desarrollo del derecho público, y con el auxilio importantísimo de otras Universidades y de instituciones privadas como la Fundación de Estudios de Derecho Administrativo y la Fundación Editorial Jurídica Venezolana las cuales en cierto aspecto has sucedido al Instituto en algunas de las múltiples tareas

que otrora desarrollaba, las han continuado desarrollando en la difusión de nuestra disciplina. Y para seguir en su tenaz labor, incluso en medio de la demolición institucional del Estado de Derecho que hemos sufrido en los últimos 10 años, lo importante es que tienen sembrados los principios democráticos dentro de los cuales se formaron, y que les permitirá no sólo seguir preservando los principios de nuestra disciplina ante las arremetidas autoritarias, sino en su momento acometer la reconstrucción de la misma en el futuro, de manera que se asegure el renacer del derecho administrativo del Estado democrático.

New York, abril 2009