

LOS ORÍGENES DE LA DOCTRINA DE DERECHO ADMINISTRATIVO EN VENEZUELA

José Ignacio Hernández González

*Profesor de Derecho Administrativo
en la Universidad Central de Venezuela
y en la Universidad Católica Andrés Bello
Director del Centro de Estudios de Derecho Público
de la Universidad Monteávila*

Resumen: Los orígenes de la doctrina del Derecho Administrativo venezolano están relacionados con la formación del Estado a inicios del siglo XX. Esto permitió caracterizar a ese Derecho Administrativo como un Derecho esencialmente liberal.

Palabras clave: Derecho Administrativo Venezolano, Historia del Derecho Administrativo Venezolano.

Abstract: The origins of the Administrative Law doctrine in Venezuela are related with the consolidation of the State at the beginning of the Twentieth Century. As a consequence, the Venezuelan Administrative Law was characterized as a liberal Law.

Keyword: Venezuelan Administrative Law, History of the Venezuelan Administrative Law.

Recibido: 2 de diciembre de 2015 Aceptado: 4 de enero de 2016

SUMARIO

Introducción

- I. Precisando los orígenes del Derecho Administrativo venezolano
- II. Estudio sistemático de los primeros textos del Derecho Administrativo venezolano

INTRODUCCIÓN

En 1908 comenzó el que ha sido, hasta ahora, el Gobierno de mayor duración en Venezuela. Nos referimos a la larga tiranía de Juan Vicente Gómez, que se extendió desde 1908 hasta 1935. Los orígenes de esa tiranía pueden ubicarse en el último año del siglo XIX venezolano, 1899. En ese entonces Venezuela era un territorio fragmentado, azotado por las continuas guerras civiles que se venían sucediendo desde los inicios de nuestra Independencia, en 1811, y que en parte, eran incentivadas por los regímenes caudillista entonces imperantes. Pensar en la existencia de un Estado nacional centralizado era, entonces, algo poco creíble. Ciertamente, en el siglo XIX se adelantaron importantes avances en la organización del Estado venezolano, pero siempre a la sombra del régimen personalista del Gobierno de turno¹.

En 1899 el Presidente de Venezuela, Ignacio Andrade, afrontaba una difícil situación. Su mentor político, el caudillo Joaquín Crespo, había muerto en una de las tantas revueltas armadas que se habían sucedido. Ello derivó en una cada vez

1 Para una primera referencia de los hechos narrados en esta introducción, y sin pretensión alguna de exhaustividad, puede verse a Carrera Damas, Germán, *Formulación definitiva del proyecto nacional: 1870-1900*, Serie Cuatro Repúblicas, Cuadernos Lagoven, Caracas, 1988; Olavarría, Jorge, Gómez. *Un enigma histórico*, Fundación Olavarría, Caracas, 2007; Pino, Elías, *Venezuela metida en cintura. 1900-1945*, Universidad Católica Andrés bello, Caracas, 2006; Polanco Alcántara, Tomás, *Juan Vicente Gómez. Aproximación a una biografía*, Caracas, 2004 y Quintero, Inés, *El ocaso de una estirpe*, Editorial Alfa, Caracas, 2006.

más creciente inestabilidad que fue aprovechado por un personaje peculiar de nuestra historia: Cipriano Castro, caudillo de la región andina, quien decidió levantarse en armas con –apenas– sesenta hombres y de esa manera instaurar un *gobierno liberal*. Lo inestable del régimen de Andrade quedó en evidencia pues el osado intento de Castro tuvo éxito, asumiendo el poder en 1899 e iniciando un proceso de centralización del Estado y paulatino debilitamiento de los caudillos locales.

Con Cipriano Castro vino un hacendado andino, sin práctica militar o de Gobierno. Su compadre, Juan Vicente Gómez, quien ocupó diversos cargos de importancia bajo el régimen de Castro y jugó un papel destacado en la pacificación de Venezuela, con la extinción de las guerras civiles. Posteriormente Gómez asumirá la Vicepresidencia y, en tal condición, le correspondió suplir a Cipriano Castro, quien en 1899 tuvo que marchar al extranjero para atender a su salud.

Nunca más volvería. En diciembre de 1908 Juan Vicente Gómez asume la Presidencia de la República desplazando a Castro del poder y consolidando el proceso de centralización del Estado nacional iniciado en 1899. Al término de su gobierno, 27 años después, Venezuela estaba organizada como un Estado nacional centralizado, con un Ejército Nacional que erradicó las milicias locales de los caudillos; una hacienda pública nacional; importantes obras públicas de vialidad, que permitieron la unificación terrestre del país, y la existencia de una Administración organizada como una estructura burocrática central y sólida. Administración Pública a la cual le correspondió atender los crecientes cometidos asumidos por el Estado Nacional, en especial, luego de la irrupción del petróleo en nuestra economía.

La anterior crónica es de vital importancia, pues precisamente correspondió a Juan Vicente Gómez, mediante Decreto de 4 de enero de 1909, crear la clase de Derecho administrativo de la Universidad Central de Venezuela, fomentando de esa

manera el estudio especializado del Derecho administrativo, que hasta entonces, se impartía conjuntamente con el Derecho Constitucional. La razón para crear esa clase fue el creciente número de *Leyes administrativas* dictadas y que regularon a la Administración desde distintas aristas. La centralización del Estado, que inició en 1899, había derivado en un importante y vasto conjunto de *Leyes administrativas* que daban vida al Derecho administrativo, cuya creciente entidad justificó la creación de la clase.

La creación de la clase motivó a la sistematización de los programas de la asignatura y, como consecuencia, se escribieron los primeros textos de formación universitaria de Derecho administrativo venezolano. Nos referimos a los trabajos de Federico Urbano, de 1910 y Federico Álvarez-Feo, de 1925. Precisamente, el objeto de estas breves reflexiones es analizar los perfiles del Derecho administrativo venezolano en las primeras obras de Urbano y Álvarez-Feo, lo que nos permitirá poner en evidencia, desde la experiencia de Venezuela, la estrecha relación existente entre el Derecho administrativo y el Estado.

I. PRECISANDO LOS ORÍGENES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

1. La tesis de mayor difusión: el Derecho administrativo surge con la Revolución Francesa. La confusión entre Derecho administrativo y régimen administrativo

Una tesis que con frecuencia podemos ver expuesta en el Derecho administrativo venezolano es que tal disciplina surge con ocasión a la Revolución francesa. Por lo tanto, antes de esa Revolución no sería posible postular la existencia del Derecho

administrativo². Tal afirmación confunde, como pretendemos demostrar, el *Derecho administrativo* con el *régimen administrativo*.

Tal y como explicó Maurice Hauriou, todos los Estados modernos ejercen función administrativa, pero no todos tienen régimen administrativo. En efecto, todo Estado organizado puede asumir el *régimen administrativo* para organizar a su Administración, mientras que otros Estados pueden prescindir de ese régimen³. Bajo esta perspectiva, la función administrativa se concibe como la actividad orientada a proveer las necesidades de orden público y asegurar el funcionamiento de ciertos servicios públicos para la satisfacción del interés general y la gestión de los asuntos de utilidad pública. Esa función, por ello, puede desenvolverse o no a través del régimen administrativo, que es definido a través de dos notas: (i) la centralización de las funciones administrativas en la autoridad jurídica del Poder ejecutivo y (ii) la separación de atribuciones entre el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial. Esta segunda nota apareja a su vez importantes consecuencias: (a) el reconocimiento de prerrogativas de poder público (“*prérogatives de puissance publique*” y en especial, la llamada potestad de autotutela administrativa); (b) la sujeción de la Administración a un Derecho autónomo, distinto por ello del Derecho Privado, y (c) la exclusión de la Administración de la jurisdicción del Poder Judicial y sometimiento a la jurisdicción administrativa, siempre y cuando obre a través de la función administrativa. Por ello es que, como Eisenmann apuntó, la autonomía del Derecho administrativo debe ser entendida desde una doble significación: *autonomía adjectiva* (la inmunidad del Poder Ejecu-

2 José Peña Solís (*Manual de Derecho administrativo*, Volumen Primero, Tribunal Supremo de Justicia, Caracas, 2004, pp. 77 y ss.) aborda este tópico, y concluye que “el origen del Derecho Administrativo debe aparejarse al advenimiento de la Revolución Francesa”.

3 Hauriou, Maurice, *Précis de droit administratif et de droit public*, decimosegunda edición, Dalloz, París, 2002 (reproducción de la edición de 1933), pp. 1 y ss.

tivo al Poder Judicial) y la *autonomía sustantiva* (la existencia de reglas propias, específicas y exorbitantes del Derecho común)⁴.

Por ello, cuando se sitúa el origen del Derecho administrativo en la Revolución Francesa, en realidad, se está identificando los orígenes del régimen administrativo, que es tan solo una de las variaciones del Derecho administrativo. Para los países que no adoptaron el régimen administrativo, por ello, la referencia a la Revolución Francesa tiene –a estos efectos– poca utilidad⁵.

2. Replanteando el análisis: el Estado como el presupuesto del Derecho administrativo. Los atributos estatales y la Administración Pública

Al indagar sobre los orígenes del Derecho administrativo en Venezuela, por ello, no podemos remontarnos a la Revolución Francesa. No sólo por cuanto –como vimos– la Revolución Francesa en realidad sólo derivó en la creación una especial forma de organización del Derecho administrativo –el régimen administrativo– sino por cuanto, además, en el caso de Venezuela, el surgimiento del Derecho administrativo no puede hacerse depender de un evento que, por trascendente, no deja de ser sin embargo foráneo. Por ello, indagar sobre los orígenes del Derecho administrativo nos obliga a analizar la estrecha vinculación entre *Estado y Derecho administrativo*.

En efecto, la tesis que defendemos es que el surgimiento del Derecho administrativo no depende de la Revolución Francesa y, ni siquiera, del advenimiento del Estado de Derecho. El surgimiento del Derecho administrativo depende de la existencia

4 Eisenmann, Charles, "Un dogme faux: l'autonomie du droit administratif", en *Perspectivas del Derecho público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayagués-Laso*, Tomo IV, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, pp. 419 y ss.

5 Por todos, vid. Dicey, Albert, *Introduction to the study of the law and the Constitution*, novena edición, MacMillan and Col, Limited, Londres, 1952, pp. 328 y ss.

del Estado, o más correctamente, del llamado Estado moderno, con lo cual el origen del Derecho administrativo es resultado de un proceso gradual. Sebastián Martín-Retortillo Baquer lo ha resumido magistralmente⁶:

“(…) la existencia del Derecho administrativo no es fenómeno cuyo origen quepa residenciar en un momento concreto y preciso. Como todo fenómeno humano, irá estableciéndose de modo progresivo, poco a poco a través de una larga y a veces accidentada gestación”.

Ciertamente, el Derecho administrativo es un Derecho estatal, tal y como observa Allan R. Brewer-Carías⁷:

“Hemos dicho que además de ser un derecho de las personas, el derecho administrativo es un derecho estatal en el sentido que además de emanar del Estado, está destinado a regular una parte esencial de la organización y de la actividad del mismo; particularmente a la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares”.

Entendemos que el Derecho administrativo es un Derecho estatal *pues su presupuesto es el Estado, o sea, para que exista Derecho administrativo debe existir Estado*. Citando de nuevo a Sebastián Martín-Retortillo Baquer⁸:

6 Martín-Retortillo Baquer, Sebastián, *Instituciones de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2007, p. 38

7 Brewer-Carías, Allan, *Derecho administrativo. Tomo I*, Universidad Externado de Colombia/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, p. 185.

8 *Instituciones de Derecho administrativo*, cit. pp. 37 y ss.

“(…) advertir que no puede hablarse de Derecho administrativo hasta que no existe Administración pública; y, obviamente, no cabe hablar de ella, hasta que no existe Estado e, incluso, hasta que dentro de él, aquélla no se estructura como una organización diferenciada de las que desempeñan otras funciones del propio Estado y se establece también el régimen de sus relaciones con los ciudadanos”

La Administración presupone al Estado y éste, por ende, es el presupuesto del Derecho administrativo⁹. En este sentido, Cassese ha enfatizado que la Administración es una realidad tributaria del Estado, que a su vez, es una forma de organización propia del Siglo XIV¹⁰, o sea, antes del Estado de Derecho formado en las revoluciones liberales de los siglos XVIII y XIX, incluyendo a nuestro proceso de emancipación.

Uno de los principales exponentes de esta corriente, asumida con gran amplitud, es M.S. Giannini¹¹. A partir del significado cultural de Administración, definida como una organización permanente destinada a prestar servicios, afirma que jurídicamente su concepto comienza a decantarse en el Medioevo. Con éste, la “organización administrativa es una organización propia que se interpone entre la colectividad general y los órganos constitucionales”, puntualizando que el Estado comienza a formarse entre los Siglos XV y XVII. Para entonces la Administración era la organización que dictaba actos autoritarios, con lo cual, la Revolución francesa fue

9 Vid. Ballbé, Manuel, “Derecho administrativo”, en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I, F. Seix, Editor, Barcelona, 1985, p. 66. Para el autor, “la función administrativa, y por ende, el Derecho administrativo supone la existencia de un Estado constituido”. En Venezuela, vid. Rodríguez García, Armando, “Libertad, Estado y Derecho administrativo. El papel del Derecho administrativo en la modernidad democrática”, *Revista de Derecho público* N° 117, Caracas, 2009, pp. 45 y ss.

10 Cassese, Sabino, *Las bases del Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1994, p. 28.

11 Principalmente, vid. Giannini, Massimo Severo, *Derecho administrativo*, Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1991, pp. 37 y ss.

determinante para la creación del “Estado de Derecho administrativo”, resultado del acoplamiento de distintas figuras, desde el Derecho constitucional inglés (división de poderes e interdicción a la arbitrariedad, por ejemplo), como del absolutismo ilustrado (la existencia de normas de Derecho público). Aquí se resume la dialéctica de continuidad y ruptura con el Antiguo Régimen. Con todo, Giannini advierte los riesgos del uso indebido de los términos Derecho administrativo y Administración, cuestionando quienes, desde la pandectística, afirman la perenne existencia del Derecho administrativo, lo que Giannini califica como una “criatura imposible”, el “Derecho administrativo desconocido” y, en fin, “notas grotescas”.

Por ello, la Administración –y el Derecho administrativo también– es una categoría histórica¹². Lo es por varias razones:

- La *primera* de ellas, pues el Derecho administrativo, como Derecho estatal, asume las consecuencias de la transformación histórica del Estado. El tránsito del Estado absoluto al Estado liberal, y luego, al Estado social, ha marcado su innegable impronta sobre la Administración. Aquí la nota determinante es la *mutabilidad*.
- La *segunda* razón, es que la Administración de cada época es el resultado de la formación histórica del Estado, producto del amalgamamiento de distintas eta-

12 Se trata de una conclusión que ha sido objeto de diversos estudios en Derecho comparado. Vid. Muñoz Machado, Santiago, “Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración”, en *Revista de Administración Pública* N° 84, Madrid, 1977, p. 521, y posteriormente, *Tratado de Derecho administrativo y Derecho público General, Tomo I*, Thomson Civitas, Madrid, 2004, p. 49. Véase también a Linde Paniagua, Enrique, *Fundamentos de Derecho administrativo. Del derecho del poder al Derecho de los ciudadanos*, UNED-Colex, Madrid, 2009, p. 92. Entre nosotros, por todos, vid. Brewer-Carías, Allan, *Derecho administrativo. Tomo I. Los supuestos fundamentales del Derecho administrativo*. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, pp. 17 y ss.

pas. La Administración que surge con la transformación del Estado no es, en realidad, una Administración nueva, en tanto ella preserva muchas de sus técnicas anteriores. De allí que no puede afirmarse que las figuras del Derecho administrativo bajo el Estado de Derecho son figuras nuevas de un nuevo Derecho: su origen se remontará incluso al Antiguo Régimen, y en muchos casos, se tratará de figuras prestadas del Derecho civil y del propio Derecho romano. Esto justifica, a nuestro entender, la frase polémica de Mayer, según la cual la Constitución pasa y la Administración queda. Los cambios constitucionales, que incluso suponen la refundación del Estado –aun cuando es ésta una expresión bastante gastada– no suponen el advenimiento de una nueva Administración. Aquí el signo es la *estabilidad* de la Administración¹³.

- Habría todavía una tercera razón. Si se asume la noción relativa del Derecho administrativo como aquél derivado de la Revolución francesa – y salvando las críticas antes expuestas– entonces, al igual que sucede con el Derecho mercantil, habrá que señalar que se trata de una categoría histórica pues surgió por la concreta coyuntura de la Revolución francesa y la peculiar interpretación de la separación de poderes.

Llegamos entonces a una conclusión fundamental: el presupuesto del Derecho administrativo es el Estado, o más

13 Como señaló Mayer, el Derecho Constitucional pasa y el Derecho administrativo queda. La frase está contenida en el prólogo de la tercera edición de su *Derecho administrativo Alemán* de 1923. Véase la explicación a las condicionantes históricas dentro de las cuales Mayer dio esta frase en Gallego Anabitarte, Alfredo y Marcos Fernández, Ana de, *Derecho administrativo I. Materiales*, séptima reimpression corregida, Madrid, 1995, pp. 13 y ss. Nuestra explicación de este punto, en relación con la historia del Derecho administrativo en Venezuela, en Hernández G., José Ignacio, *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011, pp. 27 y ss.

precisamente, el Estado moderno¹⁴, entendido como la forma más perfeccionada de la organización del poder único y unificador. Estado moderno que como tal es un concepto nuevo. En efecto, como recuerda H. Heller¹⁵, la palabra Estado es un término nuevo que designa una cosa “totalmente nueva”, a saber, la unión de las organizaciones sociales dispersas –las poliarquías– para crear unidades de poder continuas y recia- mente organizadas con un ejército, con una única y compe- tente jerarquía de funcionarios y un orden jurídico unitario, imponiendo además a los súbditos el deber de obediencia con carácter general. Es decir, que el Estado surge cuando el poder de dominación se transforma en soberanía institucionalizada, o sea, en institución¹⁶, todo lo cual requiere a su vez de una Administración como instrumento de dominación, tal y como estudió Max Weber¹⁷.

14 El término *Estado moderno* se emplea para caracterizar a las organizaciones sociales que han adquirido esa unidad que es consustancial al concepto social que nos ocupa. Sin embargo, con tal expresión pareciera reconocerse que, incluso antes, habrían otros tipos de Estados. En este sentido, vid. Hauriou, André, *Derecho constitucional e instituciones políticas*, Editorial Ariel, Barcelona, 1980, p. 115. Señala el autor que “el Estado (...) es una forma perfeccionada de la sociedad que no siempre ha existido”.

15 Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2002, pp. 169 y ss. Advertimos que Heller cuestiona la denominación *Estado medieval*, dado que hay ciertos requisitos mínimos para afirmar la existencia del “verdadero poder estatal”.

16 Esto pone en evidencia la poca utilidad de separar el concepto social y jurídico del Estado. No se trata de afirmar, como señalara Kelsen, el dualismo del Estado, sino de apuntar que el Estado tiene dos sentidos que deben ser concebidos de manera separada, a pesar de poder aparecer indisolublemente unidos. Al afirmar que el Estado se erige en institución, estamos afirmando su juridificación, pues de acuerdo con Romano, la institución se compone de normas, de figuras subjetivas y de organización, o sea, de ordenamiento jurídico. Vid. Romano, Santi, *El ordenamiento jurídico*, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1963, pp. 122 y ss.

17 Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Tomo I*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 170 y ss. Este planteamiento de Weber es relevante para la hipótesis de la cual parte este trabajo, con lo que convendría recapitular, brevemente, sobre su significado. Al estudiar el concepto de *asociación* (y no se olvide que el Estado es, precisamente, una asociación), Weber aludió a la existencia de un dirigente y de un *cuadro administrativo* que ejerce el “poder de gobierno” dentro de la asociación

Nuestra posición puede ser cuestionada pues entiende que existió un Derecho administrativo, incluso, en el Estado absoluto. Conscientes de lo relativo de esta conclusión, podemos afirmarla. El Estado absoluto conoció de un Derecho administrativo, simplemente, pues como Estado moderno contaba ya con una Administración, entendida como el “asiento del poder”, y sujeta a reglas básicas de funcionamiento. El advenimiento del Estado de Derecho reformuló hondamente esas reglas, de acuerdo con los principios del régimen representativo: división de poderes, principio de legalidad, supremacía de la Constitución y reconocimiento de derechos fundamentales, entre otros. La Administración modificó sus técnicas de actuación, asumió, en fin, nuevas conductas. Pero no se trató –se insiste en ello– de una nueva Administración. Allí está el ejemplo paradigmático observado por Tocqueville, que comprobó cómo la Administración que surge de la Revolución Francesa hunde sus raíces en el absolutismo¹⁸.

3. Estado y Derecho administrativo en Venezuela

El surgimiento del Derecho administrativo en Venezuela, por lo tanto, está asociado a la evolución del Estado venezolano. La existencia jurídica de ese Estado se inicia en 1811,

(p. 40). Luego, al abordar el estudio de la *dominación* (que es la “probabilidad de encontrar obediencia dentro de un grupo determinado para mandatos específicos”), Weber concluye que “toda dominación sobre una pluralidad de hombres requiere de un modo normal (no absolutamente siempre) un cuadro administrativo” (p. 170). La obediencia del cuadro administrativo al “señor” puede depender de distintos factores, que a su vez se traducirán en distintas formas de dominación: *racional* –basada en la autoridad legal y en autoridades impersonales; *tradicional* –autoridad del señor llamado por la tradición; y *carismática* –la obediencia es el caudillo (pp. 172–173). Son en todo caso *tipos ideales*, que en la práctica aparecen entremezclados. Aquí se inserta entonces la “*dominación legal con administración burocrática*”, en el cual la dominación se basa en un sistema jurídico formal y racional. Esto presupone la existencia de un cuerpo de autoridades impersonales, basadas en la *jerarquía administrativa* (pp. 174–175). Dentro de este cuadro hay a su vez un tipo puro: el “*cuadro administrativo burocrático*”.

18 Tocqueville, Alexis de, *El antiguo régimen y la revolución*, Fondo de Cultura Económica, Madrid, 1996, pp. 109 y ss.

con la primera Constitución. Difícilmente podría señalarse, sin embargo, que durante el siglo XIX venezolano el Estado tuviese los atributos estatales a los cuales se refiere Heller. Las continuas guerras civiles –proyección de nuestra guerra de independencia– junto al caudillismo imperante, aunado a la fragilidad institucional del país, hacían que la existencia del *Estado nacional* fuese ciertamente precaria. Durante el siglo XIX se adelantaron esfuerzos notables por propender a tal centralización, lo que motivó a una incipiente actividad administrativa. Sin embargo, el resultado final, al cierre del siglo XIX, era la de un Estado nacional todavía en formación.

Cipriano Castro, en 1899, comenzará un proceso de signo inverso: la centralización del Estado. De un sistema de gobierno basado en el pacto con los caudillos locales, se pasa a un sistema basado en instituciones centrales de Gobierno, y entre ellas, la Administración Pública. A este proceso de centralización coadyuvó sin duda el fin de las guerras civiles, que puede ubicarse en 1903. Cesadas las contiendas y revueltas militares, el esfuerzo pudo dirigirse, ahora definitivamente, a la construcción de un Estado nacional, sobre la base de las precarias instituciones que se venían formando durante el siglo XIX. El Estado central asumió distintos cometidos públicos, lo que implicó el esfuerzo de ordenación jurídica de esa actividad. El resultado fue el creciente número de *Leyes administrativas* que comenzó a dictarse desde entonces. Esas Leyes reflejaron un cambio por demás notable: durante el siglo XIX el ciudadano podía prescindir del Estado central, en tanto éste no era una realidad tangible. En el siglo XX, por el contrario, el ciudadano ya no puede prescindir de ese Estado, que pasa a ser, paulatinamente, una realidad presente. Esta realidad se consolida bajo la dictadura de Gómez, con lo cual, a su muerte –Manuel Caballero– “Venezuela era un Estado único y centralizado, y una nación consolidada”¹⁹. La centralización del Estado venezolano alcanzada en esa etapa se apalanca notablemente en la

19 Caballero, Manuel, *Gómez, el tirano liberal*, Alfa, Caracas, 2007, p. 360.

Administración. Al examinarse los hitos alcanzados durante la dictadura de Gómez –centralización de la hacienda pública nacional; consolidación del Ejército Nacional; unificación territorial del país con vías de comunicación, formación de una burocracia centralizada– se observará que todos estos hitos parten de un mismo punto: la Administración Pública Nacional²⁰.

Fue precisamente en este período histórico de formación del Estado nacional en Venezuela –o de consolidación, si se prefiere– cuando se crea la clase de Derecho administrativo como materia autónoma –1909– y cuando aparece el primer texto conocido de Derecho administrativo venezolano, a cargo de Federico Urbano, y publicado en 1910. El segundo texto conocido de Derecho administrativo venezolano también corresponde a esta época: Federico Álvarez Feo, en 1925. No es casualidad que el Derecho administrativo en Venezuela comience a ser desarrollado doctrinariamente en este período: la centralización del Estado nacional se tradujo en un creciente cuerpo de Leyes administrativas, cuyo estudio justificó la creación de la clase y la aparición de los primeros textos, principalmente, formados de la actividad docente de sus autores.

II. ESTUDIO SISTEMÁTICO DE LOS PRIMEROS TEXTOS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO VENEZOLANO

Siguiendo el informe que dirigiera el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela al entonces Presidente de la República, General J.V. Gómez, fue creada, mediante Decreto de 4 de enero 1909, la “clase” de Derecho administrativo. La *memoria que presenta el Ministro de Instrucción Pública al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en sus sesiones ordinarias de 1909*, da cuenta de las particularidades de

20 Brewer-Carías, Allan, Brewer-Carías, Allan, *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899–1935) y sus proyecciones contemporáneas*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1988, pp. 16 y ss.

la creación de esa materia, que integraba la Cátedra de “Derecho Constitucional y Derecho administrativo”, y que se leería en el segundo año de la carrera, bajo la denominación “Derecho administrativo, Código de hacienda, Código de Minas y demás Leyes sueltas é historia del Derecho” La Resolución 274 de 5 de enero de 1909, dictada por el Ministerio de Instrucción Pública, acordó que “por disposición del General Juan Vicente Gómez, Presidente de la República, se crea en la Universidad Central, conforme al Decreto Ejecutivo de fecha de ayer, la cátedra de Derecho Constitucional y Derecho administrativo y se nombra para desempeñarla al ciudadano Doctor Federico Urbano”. En la Universidad de los Andes (según la nómina al 22 de enero de 1909 contenida en la citada *memoria*) se impartía la clase de “Derecho Político y Administrativo”, a cargo del Doctor Marcial Hernández S.²¹.

Es decir, que a pesar de formar una sola cátedra junto con el Derecho Constitucional, su lectura se llevó a cabo de manera independiente, pues su “extensión y utilidad (...) han hecho imposible hasta hoy, que ambas asignaturas puedan leerse en un solo año”. Es por ello que J.M. Hernández-Ron, primer tratadista del Derecho administrativo en Venezuela²², señaló que

21 En especial, de Hernández-Ron, véase “Historia del Derecho administrativo venezolano”, originalmente publicado en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N. 6, Caracas, 1938, pp. 95 y ss. Nuestros comentarios sobre la creación de la clase de Derecho administrativo, en Hernández G., José Ignacio, Hernández G., José Ignacio, “Una mirada al Derecho Administrativo en el centenario de su enseñanza”, en *100 Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. Tomo I*, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de Derecho Público, Funeda, Caracas, 2011, pp. 38 y ss.

22 Los trabajos de Federico Urbano y Federico Álvarez Feo que comentamos en este ensayo, constituyen los primeros textos –conocidos– del Derecho administrativo venezolano, cuyo origen fue básicamente los apuntes de sus clases. El primer *Tratado*, y en realidad, el primer *Libro* –no limitado a los apuntes de clase– del Derecho administrativo venezolano, es el *Tratado de Elemental de Derecho Administrativo*, que en dos volúmenes, fue publicado en 1937. La segunda edición, de 1943, constó de tres volúmenes. Como nuestro objeto es analizar los dos primeros textos del Derecho administrativo venezolano, los comentarios al *Tratado* serán más bien marginales.

“a partir de 1909, se hizo efectiva la enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela”. Enseñanza que cumplió cien años en 2009²³.

¿Cuál era la situación del Derecho administrativo en la Venezuela de inicios del siglo XX? Como antes referíamos, el estudio del Derecho administrativo no era más que la lectura de las *Leyes administrativas* que, con mayor frecuencia –e impulsadas luego por el petróleo– incidían en distintos ámbitos del quehacer cotidiano. Se le denominaba a tal clase *Leyes nacionales*, lo que condujo a un pobre desarrollo del Derecho administrativo, fomentado también (lo señala así Hernández-Ron) en la ausencia de una burocracia profesional. En todo caso, la importancia que se le dio al Derecho administrativo en 1909 era la de las citadas *Leyes administrativas*, a cuya glosa se limitaba su formación universitaria. No obstante, Federico Urbano, primer profesor de la asignatura, advertía en 1910 (con ocasión de las *exposiciones* que sobre el Derecho administrativo publicara en la Revista Universitaria) que “no comprendemos el estudio de las leyes administrativas sin el de los principios que han de ser su base y fundamento, por lo que juzgamos inseparable, á lo menos para el que haya de recibir el grado de Doctor en Ciencias Políticas, el conocimiento de las leyes administrativas, y los principios de la ciencia de la Administración”. Empero, al examinar el *Curso de Derecho administrativo* de Federico Álvarez Feo, editado sobre la base de sus clases, comprobamos que la enseñanza del Derecho administrativo giraba principalmente en torno a las *Leyes administrativas*,

23 Hernández-Ron, “Historia del Derecho administrativo venezolano”, cit., pp. 95 y ss. Sobre la enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela, véase en especial a Araujo-Juárez, José, *Derecho administrativo. Parte general*, Paredes, 2007, pp. 53 y ss., y Villegas, José Luis, “La enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela. En la búsqueda de nuevos métodos y sistemas”, en *Derecho administrativo iberoamericano. Tomo III*, Paredes, Caracas, 2007, pp. 2.517 y ss.

al punto de prestarse atención, por ejemplo, a la recolección y explotación de las plumas de garza²⁴.

Junto a este estudio exegético, el Derecho administrativo se caracterizó por la carencia de textos universitarios. La *Revista Universitaria*, en su número 54 (diciembre de 1911) dio cuenta de esta realidad, a consecuencia de la petición cursada por varios estudiantes de Ciencias Políticas en la cual exhortaron al Ministro de Relaciones Interiores a ordenar la recopilación de un volumen de las “diversas leyes y decretos que forman el Derecho administrativo Venezolano”. La importancia del Derecho administrativo se justificó, de esa manera –glosando las palabras de Carlos F. Grisanti, en la reapertura de clases de la Universidad– en que él resume la legislación dictada para alcanzar “la mayor suma de felicidad”. A la carestía de textos, la *Revista* agregaba la dificultad en encontrar ese cuerpo de Leyes administrativas.

El vacío tardaría en ser llenado. *El Tratado Elemental de Derecho administrativo* de J.M. Hernández-Ron de 1937 (profe-

24 El texto de Derecho administrativo del profesor Federico Urano fue publicado en la *Revista Universidad*, a partir de los números editados desde 1910. Lamentablemente, como comprobó en su momento Hernández-Ron, luego Allan R. Brewer-Carías y, más recientemente, nosotros, estos textos están incompletos, al menos, en la Biblioteca Rojas Astudillo (Caracas). El segundo texto conocido de Derecho administrativo es el del segundo profesor de la Clase, Federico Álvarez Feo, correspondiente a sus clases de la década de los veinte. Brewer-Carías refiere, citando a Hernández-Ron, que estos textos nunca fueron publicados. Hay, en todo caso, una edición mimeografiada que recoge el *Curso de finanzas y leyes de hacienda* y el *Curso de Derecho administrativo* del Profesor Álvarez (Caracas, 1975). Los textos de Federico Urbano y Federico Álvarez Feo, junto al artículo de Hernández-Ron, fueron luego recogidos en el libro *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo (Cien años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, Caracas, 2010, en el cual nos correspondió escribir el estudio introductorio. Un completo análisis comparativo de los programas de Urbano y Álvarez, puede ser visto en Brewer-Carías, Allan, “Una pincelada histórica sobre el sistema de enseñanza del Derecho administrativo”, en *Desafíos del Derecho administrativo contemporáneo, Tomo I*, Paredes, Caracas, 2009, pp.23 y ss.

sor, desde 1931, de la cátedra, entonces denominada *Derecho administrativo y leyes especiales*), constituye la primera obra de sistematización no exegética del Derecho administrativo, en especial, en su primer tomo. Sucedió, así, el presupuesto que V.E. Orlando ha señalado para arraigar el estudio jurídico del Derecho administrativo como sistema. Empero, la llamada parte *especial* del Derecho Administrativa seguía el curso de las Leyes administrativas, como luego haría Tomás Polanco Alcántara en su extraordinario *Derecho administrativo Especial* de 1959²⁵.

1. El Derecho administrativo en Federico Urbano (1910)

El primer texto de Derecho administrativo venezolano, del cual tengamos noticias, corresponde al primer profesor de la asignatura, Federico Urbano, y fue publicado a partir de 1910, es decir, en los comienzos del régimen gomecista, lo que es indicio importante para sostener que la centralización del Estado venezolano es un proceso que inicia en 1899. El proceso de centralización del Estado iniciado con Cipriano Castró llevó a un proceso de organización de ese Estado a través de las Leyes administrativas, cuyo número creció de tal manera que se justificó su estudio sistemático a través de la clase de Derecho administrativo, aun cuando su contenido era tal que –a decir de Urbano-- hubiesen hecho falta dos años para completar su estudio²⁶.

25 Recientemente se ha reimpresso en Venezuela el trabajo del profesor Tomás Polanco Alcántara (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012). El profesor Brewer-Carías realizó, para la ocasión, un estudio de la relevancia de esa obra (pp. IX y ss.).

26 Urbano, Federico, "Exposición de Derecho administrativo venezolano". Utilizaremos la versión contenida en el libro de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, ya citado, *Textos fundamentales del Derecho administrativo* (p. 10).

A. La relación Administración-Libertad

Federico Urbano comenzó sus lecciones con unos “prolegómenos”, orientados a establecer los principios básicos del Derecho administrativo. Allí, asoma Urbano una primera aproximación conceptual al objeto del Derecho administrativo²⁷:

“La función primordial del Estado, la que informa su carácter y le distingue de las demás esferas sociales, es la de mantener inalterable el orden del Derecho en el seno de la sociedad; y por ello puede definirse el Estado, como hemos hecho en otras ocasiones: la sociedad organizada para el mantenimiento del orden del derecho en el seno de ella”

Se desprende de tal aproximación una referencia general a la idea de orden público y, de manera correlativa, el reconocimiento del poder del Estado para restringir las libertades de los ciudadanos, precisamente, en defensa de ese orden público. Aquí, el autor alude a las dos escuelas que han analizado las relaciones entre el Estado –actuando en este ámbito como Administración– y el ciudadano: la escuela individualista, que tiende a limitar la acción del Estado, y la escuela socialista, que propende a que el Estado “dirija la acción social en todas las esferas de su actividad: quiere crear la tutela del Estado sobre todas las demás esferas sociales, a fin de hacer de él el motor único de todo el mecanismo de la sociedad”. Urbano se decanta por rechazar la aplicación de la escuela socialista²⁸:

“Siempre hemos estado afiliados a la escuela que tiende a independizar las diferentes esferas de la actividad humana, y hemos pensado y pensamos que el poder social del Estado

27 Urbano, Federico, “Exposición de Derecho administrativo venezolano”, cit., p. 11

28 Urbano, Federico, “Exposición de Derecho administrativo venezolano”, pp. 11 y 12. De esa página se toma la cita que hacemos a continuación, en el texto principal.

no debe tener otra influencia sobre aquellas otras esferas sociales sino la de mantenerlas en la independencia en que nuestra razón las concibe para contribuir a la armónica realización del desenvolvimiento del ser racional”

Formulada esta premisa, Urbano resume una máxima que sintetiza muy bien la esencia del régimen republicano que inspiró la construcción de la República Liberal en Venezuela, en el siglo XIX:

“Porque hemos creído que la sociedad es para el individuo y no el individuo para la sociedad, porque el individuo tiene un fin propio y la sociedad es un medio de realizarlo”

La sociedad es concebida por Urbano como una organización libre y preexistente al Estado, que condiciona –bajo el régimen representativo– al Gobierno. Ciertamente, el autor alude a “sociedad”, pero la expresión debe entenderse referida al concepto ya tratado de Estado, es decir, la “sociedad organizada”. Luego, el sentido general de la expresión comentada es que el Estado, al realizar el poder administrativo, debe orientarse al individuo, lo que no niega la relevancia de ese poder administrativo como medio de coacción para la realización de los fines esenciales del Estado. Ese poder administrativo, de tal manera, emana “inmediatamente de la naturaleza del Estado y éste no puede dejar de ejercerla para llenar los fines de su existencia”.

B. Derecho administrativo, relaciones con los ciudadanos y Derecho civil

El Estado entra en relaciones con los ciudadanos para la consecución de sus fines, tal y como resume Urbano. Hay servicios –explica Urbano– cuya trascendencia para el bienestar y los intereses de la comunidad obligan al Estado a intervenir para procurar su dirección y “hacer efectivas las obligaciones que de ellos tienen que nacer”. Tales servicios (entre los cuales se enumera la apertura, conservación y vigilancia de las vías

de comunicación, salubridad pública e instrucción pública, entre otras) dan lugar a relaciones jurídicas que no pueden confundirse “con las que la naturaleza establece entre estos y que garantiza el Derecho Civil y están bajo la salvaguardia del poder judicial”.

Las relaciones jurídicas regidas por el Derecho Civil existen, así, entre los ciudadanos, pero también entre los ciudadanos y el Estado, de forma tal que esas relaciones quedan gobernadas por el Derecho Civil y tuteladas por el Poder Judicial²⁹. Pero hay casos en los cuales el Estado actúa como “representante de la comunidad para servir y promover los intereses de ésta”, lo que da lugar a relaciones regidas por el Derecho Penal o Constitucional, pero también a relaciones en las cuales el Estado extiende su acción “un poco más allá de la protección a los derechos de los particulares y ve por la garantía de los intereses de la comunidad: promueve el bienestar general y atiende a satisfacer necesidades de la colectividad a que no puede atender el interés individual”. Estas relaciones, precisamente, son las que se encuentran regidas por el Derecho administrativo.

C. La definición de Derecho administrativo

Llegado a este punto, Federico Urbano formula la que podría ser la primera definición de Derecho administrativo venezolano³⁰:

29 De acuerdo con Urbano, el Estado “considerado como persona jurídica puede hallarse ligado con los ciudadanos por vínculos civiles”, por ejemplo, cuando celebra un contrato de obras que da lugar a relaciones puramente civiles “como si (se) hubiese celebrado entre dos ciudadanos; de suerte tal que así el Gobierno, representante del Estado, como el ciudadano contratista deberían ocurrir a los funcionarios judiciales competentes cuando se quisiese hacer efectivo el cumplimiento de las condiciones de ese contrato” (“Exposición de Derecho administrativo venezolano”, p. 13). Preciso es retener esta frase, para contrastarla con lo que luego señala el autor al definir el Derecho administrativo.

30 “Exposición de Derecho administrativo venezolano”, pp. 13-14.

“La rama del derecho público que fija las reglas que han de guiar al Estado en la realización de los principios de Derecho Público; y las relaciones del Estado y de los ciudadanos, en todo lo que se dirige a proveer el bien de la comunidad”.

La definición de Urbano se basa en otras tantas definiciones extraídas de “un autor español de Derecho administrativo, que ha tenido la paciencia de reunir las”. Así, se cita a Abella, Batbie, Colmeiro, Cuesta, Diedonné, Ducroq, Faucart, Laferrriere, Laserna, Macarel, Manna, Mellado, Merucci, Posada Herrera, “Santa María”, Serrigny, Trolley y Vico³¹.

En el estudio de tal Derecho, Urbano diferencia a los principios de legislación –que comprenden la “Ciencia de la Administración”– de la legislación positiva – el “Derecho administrativo”. Aclara sin embargo que, aun cuando el estudio se centra en la legislación positiva (las *Leyes administrativas*) es preciso tomar en cuenta los principios de legislación, cuyo estudio es necesario para “hacer comprender” el sentido de las *Leyes administrativas* y facilitar su aplicación.

D. La materia de Derecho administrativo

El concepto de Derecho Administrativo aportado por Urbano es claramente descriptivo, y parte de considerar que el Estado –a través de la Administración– puede actuar bajo normas de Derecho Civil o bajo normas de Derecho Público, las cuales sólo aplicarán cuando la Administración actúe para proveer el bien de la comunidad. Al desarrollar este concepto, Urbano vuelve sobre la relación entre la Administración y la

31 Al respecto, opina Hernández-Ron que “sin duda, una de las fuentes de información del Profesor Urbano fue el *Tratado Elemental de Derecho Administrativo* por el doctor Fernando Mellado, autor español, Catedrático de la Universidad de Madrid hacia fines del siglo pasado, pues este texto contiene casi todas las definiciones que aquí transcribe” (“Historia del Derecho administrativo venezolano”, en *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo (Cien años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela)*, cit., p. 62).

libertad general del ciudadano, para apuntar que de acuerdo a la Constitución, las relaciones de los ciudadanos con el Estado parten del régimen representativo, que permite a los ciudadanos “participar” en la formación del poder de acuerdo con el marco de garantías establecidos en la propia Constitución a través del reconocimiento de los derechos políticos y civiles. Sin embargo, es indispensable que el Estado, al entrar en relación con los ciudadanos, limite tales derechos civiles y políticos, con lo cual –para Urbano– se precisa fijar los límites y condiciones bajo los cuales tales derechos pueden ser reclamados y atendidos.

Para Federico Urbano, la garantía de los derechos políticos y civiles del ciudadano, en el régimen representativo, es la materia del Derecho administrativo, o sea, la “acción del Poder Público tendente a garantizar o hacer efectivos los derechos de cada uno de los ciudadanos, garantizados por la Carta Fundamental”. La intervención del Estado se justifica ante la necesidad de satisfacer ciertas necesidades del ciudadano que “difícilmente” podrían ser atendidas por el “interés privado, ya porque los elementos que para ello serían necesarios no están al alcance de las individualidades, ya porque la concurrencia de esas necesidades engendraría choque entre intereses particulares que harían imposibles la satisfacción de aquellas”. Urbano coloca algunos ejemplos de tales necesidades, así, el sufragio, la protección de la inviolabilidad del hogar, la creación de institutos benéficos y la garantía del orden. De ese listo extrae Urbano la siguiente conclusión³²:

“(…) la materia del Derecho Administrativo, es todo lo que contribuya a hacer eficaces los derechos políticos de los ciu-

32 “Exposición de Derecho administrativo venezolano”, p. 19. Este concepto de Urbano, a decir de Hernández-Ron, fue tomado de Mellado, para quien el Derecho administrativo se orienta a la satisfacción de las necesidades colectivas en el cumplimiento de los fines sociales y en la vida externa y de relación del Derecho Público. Vid. “Historia del Derecho administrativo venezolano”, cit, p. 63.

dadanos y a satisfacer aquellas necesidades que se originan de la acción colectiva o del desenvolvimiento de las fuerzas sociales, y que es necesario para la realización del fin racional del Estado”.

Es relevante destacar cómo en este trabajo, la Administración aparece configurada en atención al servicio al ciudadano y, en concreto, al servicio a sus derechos fundamentales³³. Urbano señala, en este punto, dos límites al Derecho administrativo, es decir, a la intervención del Estado orientada a asegurar la satisfacción de tales necesidades:

- En *primer lugar*, Urbano acota que las relaciones entre ciudadanos deben quedar gobernadas por el Derecho Civil bajo el amparo del Poder Judicial, mientras que las relaciones del ciudadano frente al Estado “como representante de la colectividad”, para la realización de “los fines racionales del Estado”, han de quedar regidas por el Derecho administrativo.
- En *segundo lugar*, la actividad que asume la Administración puede ser traspasada a los ciudadanos, cuando éstos adquieran la capacidad para su gestión. Para Urbano, el desenvolvimiento de las fuerzas sociales “la difusión de las luces, el desarrollo de la riqueza pública pueden ir dando por resultado que la iniciativa individual y la acción privada invadan el campo de la acción administrativa, asumiendo la dirección que hasta hoy está bajo la tutela y dirección del Estado”. Coloca como ejemplo la instrucción pública, en la cual la actividad del Estado se ha reducido a la “supervigilancia”.

33 Urbano sostiene que el objeto del Derecho administrativo es “garantizar al ciudadano el ejercicio de los derechos” que el Derecho Público le otorga, así como “promover y ejecutar cuanto se juzgue necesario para la realización del bien social” (p. 21).

Esta última aseveración derivó en una crítica de Hernández-Ron, para quien la evolución del Derecho administrativo (“a medida que la teoría socialista ha ido tomando posiciones cada vez más expectantes”) ha mostrado la intervención del Estado “intensamente”, como sería el caso de la educación. Hay un dato que debe retenerse: el tiempo que media entre la obra de Urbano (1910) y la de Hernández-Ron (1938) ya había marcado una profunda transformación en la Administración Pública, a favor de una mayor intervención³⁴.

E. Las características de la buena Administración

Configurada la materia del Derecho administrativo, en los términos señalados, Urbano señala cuáles deben ser las características que ha de reunir la Administración. A tal fin, acota en primer lugar la relevancia del principio de legalidad: la Ley es la primera fuente de Derecho administrativo, y junto a ella, el Reglamento puede también cumplir una función normativa “sin alterar la sustancia de la disposición legal y sin lesionar los derechos que ella otorga o garantiza”³⁵.

En segundo lugar, Urbano señala como características necesarias de la “buena Administración” la unidad y la descentralización. La unidad es entendida como jerarquía: la Administración debe operar a través de cargos con tareas propias y jerárquicamente distribuidas. Esa unidad “hace más eficaz y expedita la acción administrativa y da más garantía a los gobernados respecto a la eficacia y seguridad de sus derechos”. La descentralización, por su parte, se opone a la centralización, considerada como contraria a la buena Administración³⁶.

34 En su *Tratado*, Hernández-Ron examina en detalle la evolución del Derecho administrativo desde la doctrina individualista hasta la doctrina intervencionista (Tomo I, pp. 167 y ss.).

35 “Exposición de Derecho administrativo venezolano”, p. 20.

36 Llama la atención la crítica que hace Urbano a la centralización, pues ésta será uno de los principios centrales del Gobierno que, desde 1899, comenzó a desarrollarse en Venezuela, y que para el momento en el cual Urbano escribe su Exposición, ya se había manifestado.

En tercer lugar, Urbano estudia a la Administración a través de la separación de poderes, pero cuidándose de no equiparar Administración a Poder Ejecutivo. Si bien ambos se “confunden con frecuencia”, es necesario mantenerlos diferenciados pues el Poder Ejecutivo ejerce funciones de “otro linaje” (parece referirse aquí a la actividad de Gobierno), lo que justifica su denominación como “Poder Ejecutivo” y no “Poder Administrativo”³⁷.

2. El Derecho administrativo en Federico Álvarez-Feo (1925)

Federico Urbano regentó la clase de Derecho administrativo hasta 1916, cuando la Universidad Central de Venezuela fue cerrada. Desde entonces, el estudio del Derecho administrativo se redujo a la Escuela de Ciencias Políticas y a las Universidades en ciudades del interior (Mérida, Trujillo, San Cristóbal y Valencia). Si bien no se conocen textos de Derecho administrativo en este período, Hernández-Ron efectuó el estudio de la “Sinopsis de conocimientos requeridos para optar al Certificado Oficial de Suficiencia correspondiente al Título de Abogado”, redactado por la Comisión Nacional de Ciencias Políticas. Esa “Sinopsis”, que describía el contenido temático necesario para la obtención del Certificado, fue dictada en 1915 y modificada en 1917. Dentro de su contenido se encuentran los temas correspondientes a Derecho administrativo, y que reflejan bien cuál era la visión académica que de esa disciplina se tenía. Para Hernández-Ron, en esa Sinopsis se aprecia la influencia de Berthélemy en cuanto a la distinción de los servicios públicos esenciales y facultativos. En todo

37 No entendemos, por ello, la observación que formula Hernández-Ron, en el sentido que predomina en Urbano la tesis que centra el Derecho administrativo en el Poder Ejecutivo, lo que es una “orientación nacida en Francia”, citando Hernández-Ron a Berthélemy. En realidad, Urbano no limita el Derecho administrativo al Poder Ejecutivo, sino que por el contrario, distingue la Administración de ese Poder Ejecutivo, en tanto ése engloba también al Gobierno (“Historia del Derecho administrativo venezolano”, cit., p. 64).

caso, el contenido fue principalmente exegético, llevado por las cada vez más crecientes Leyes administrativas, lo que dotó a esa Sinopsis de un contenido más bien desordenado, carente de cualquier sistematización³⁸.

La Universidad Central de Venezuela fue reabierta en 1922, regentando la Cátedra –llamada *Derecho administrativo y Leyes especiales*– Federico Alvarez Feo, quien llegó a publicar las notas de sus clases, en lo que constituye, por ello, el segundo texto de Derecho administrativo conocido en Venezuela³⁹. A diferencia del trabajo de Urbano, se trata de un texto en el cual se intercalan esquemas de los temas con algún desarrollo más pausado, muy especialmente, en los comentarios de las muchas Leyes administrativas que allí se citan. Ello en parte era consecuencia del propio contenido de la Cátedra, que como su nombre lo indicaba, daba preferencia al estudio exegético de las Leyes administrativas, que ya para 1925 habían alcanzado un número notable, como resultado del progresivo proceso de centralización del Estado nacional.

Una posible explicación de ello es que la importancia primera dada a la Cátedra no era el estudio dogmático del Derecho administrativo, sino el estudio de las muy diversas y numerosas Leyes administrativas, cuya dispersión dificultaba su difusión entre los estudiantes de Derecho⁴⁰.

38 Hernández-Ron es muy crítico con la Sinopsis de 1915, en la cual señala que hay “una mezcolanza de divisiones; reveladora de gran confusión, y de aquí su heterogeneidad”. Respecto a la Sinopsis de 1971, acota Hernández-Ron que en ella, se recomendaba la lectura de Berthélemy, Hauriou y Bonnard (“Historia del Derecho administrativo venezolano”, p. 71). Véase en sentido similar a Brewer-Carías, Allan, “Una pincelada histórica sobre el sistema de enseñanza del Derecho administrativo”, cit., pp. 23 y ss.

39 Hernández-Ron señaló cómo fue confeccionado un “Cuaderno” con los apuntes de las clases de Federico Urbano, el cual no llegó sin embargo a publicarse. La primera publicación en Venezuela, por lo tanto, fue realizada en la obra ya comentada, *Textos fundamentales del Derecho administrativo*, pp. 85 y ss., intitulada “Curso de Derecho administrativo”.

40 Una queja que se había formulado mucho antes, apuntaba precisamente a la dificultad de estudiar las Leyes administrativas, incluso, para deter-

A. El contenido de la actividad administrativa de acuerdo a la distinción entre servicios facultativos y esenciales

Para abordar el análisis de las Leyes administrativas, Álvarez Feo adopta la ya comentada distinción entre servicios facultativos y esenciales, que si bien se inspira en Berthélemy, se separa sin embargo en algunos detalles⁴¹. Esto llevó al autor a realizar un detallado estudio de las Leyes administrativas que conforman cada uno de estos servicios, con lo cual, la obra de Álvarez Feo aparece más centrada en la parte especial del Derecho administrativo que en la parte general.

Otro indicio del nivel de detalle de las Leyes administrativas analizadas por Álvarez Feo, es la distinción realizada entre la policía general y la policía especial. El concepto de policía se asume a partir del orden público, pero siempre subordinado a la Ley penal. A tal fin, entiende que la protección del orden público supone una función preventiva y otra función represiva, pero advierte que tal función represiva –el castigo impuesto por las infracciones cometidas– debe estar a cargo del juez penal y no de la Administración⁴².

minar cuáles estaban vigentes. A ello hace referencia Hernández-Ron en "Historia del Derecho administrativo venezolano", cit., pp. 51 y ss.

41 Básicamente, pues Álvarez Feo incluye dentro de servicios facultativos servicios que Berthélemy considera esenciales y viceversa. Vid. Hernández-Ron, "Historia del Derecho administrativo venezolano", cit., pp. 73 y ss. Un ejemplo muy notable queremos extraer: mientras Berthélemy califica como facultativo el "servicio" de gestión de bienes patrimoniales, Álvarez Feo lo cataloga como esencial, abarcando el aprovechamiento de los hidrocarburos. No es de extrañar que, con tal calificación, quiso realzarse la importancia estratégica que ya para 1925 tenían los hidrocarburos en la economía venezolana. En otros puntos, Hernández-Ron observa la influencia de Santamaría de Paredes, así, en las subdivisiones de los servicios administrativos facultativos.

42 "Curso de Derecho administrativo", pp. 200 y ss. No avanza el autor cuál es el contenido de la función represiva, pero pareciera estar refiriéndose a la imposición de penas privativas de libertad, dado que las Leyes administrativas por él estudiadas sí contenían medidas represivas a cargo de la

Para el autor, el servicio de policía es “aquel que tiene por misión: impedir o hacer cesar por medio de la fuerza las trasgresiones a la ley penal y auxiliar a la administración de justicia para descubrir los culpables y comprobar el cuerpo de los delitos”. Hay, así, Administraciones que tienen su propia policía –lo que sería la “policía especial”– y cuerpos que operan con la “policía general”.

B. La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública

Como sea que la obra de Álvarez Feo intercaló partes esquemáticas con desarrollos conceptuales, ciertos temas aparecen tratados en un tono más dogmático. Sucede así de manera especial con la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública. Se explica cómo en un principio se partió de la irresponsabilidad de la Administración, para luego afirmarse la tesis contraria. En tal sentido, el Estado puede ser responsable por los daños causados a los ciudadanos, en su actividad legislativa y judicial, pero también por la actividad del Poder Ejecutivo. El Poder Ejecutivo, por ende, puede incurrir en responsabilidad civil, salvo cuando dicte un Reglamento, caso en el cual la responsabilidad queda supeditada a la inconstitucionalidad de tal norma. Se llega incluso a asomar la diferencia entre la falta imputable al Poder Ejecutivo y la falta atribuible al funcionario público⁴³.

Administración, distintas a la privación de libertad. Por ejemplo, la destrucción de la propiedad privada por razones sanitarias (p. 225).

43 “Curso de Derecho administrativo”, cit., pp. 103 y ss. Muy notable es el análisis de las sentencias de la Corte Federal y de Casación, referidas a demandas intentadas por quien fue Presidente, Ciprino Castro, y que precisamente distinguen entre la responsabilidad atribuida al Poder Ejecutivo y la responsabilidad atribuida al funcionario (pp. 108 y ss.).

C. Los servicios facultativos de carácter económico: la intervención administrativa y el liberalismo

Al momento de estudiar los “servicios públicos facultativos”, Álvarez Feo analiza la intervención del Estado en el transporte de personas. Comienza señalando que hay dos escuelas que abordan el estudio de la intervención administrativa en la economía: la escuela individualista, que defienden que el Estado debe abstenerse de toda intervención, y la escuela intervencionista, que acepta la intervención pública, en especial, en materia de ferrocarril. Luego, señala que “en la práctica ha triunfado en todas partes de manera absoluta la doctrina intervencionista”. En Venezuela, en todo caso, la intervención administrativa en materia de transporte, concretamente ferrocarriles, de acuerdo a las Leyes que estudió Álvarez Feo, se realizó por medio de concesiones⁴⁴.

No puede apreciarse una objeción por parte de Álvarez Feo a la intervención administrativa en los sectores económicos por él estudiados, como es el caso de correos, telégrafos y telecomunicaciones. Por el contrario, tal intervención es justificada por el carácter estratégico de la actividad o por la mayor capacidad de la Administración para asumir su gestión. Esto marca un cambio importante con la posición de Urbano, quien postulaba una actividad administrativa basada en la menor intervención como resguardo a la libertad. Nuevamente, la distancia entre uno y otro texto acredita la evolución de la actividad administrativa, que pasó de una actividad típicamente abstencionista a una actividad de mayor intervención, como consecuencia del –entonces– incipiente efecto del petróleo en la economía venezolana.

44 “Curso de Derecho administrativo”, pp. 295 y ss. Como bien recuerda el autor, en Venezuela, las concesiones de ferrocarriles durante las últimas décadas del siglo XIX, tuvieron un peso importante, en especial, ante el cometido del Estado consistente en fomentar la construcción de ferrocarriles bajo el sistema de concesión. Apunta cómo, inicialmente, el objetivo fue la explotación de tal actividad mediante la gestión directa del Estado, intento que al fracasar, dio paso al sistema de concesiones.

3. Recapitulación: los rasgos iniciales del Derecho administrativo venezolano en la primera doctrina

La publicación del primer texto –conocido– de Derecho administrativo venezolano es ciertamente tardío: 1910⁴⁵. Hernández-Ron explica esta tardanza no sólo en la deficiencia general de los estudios académicos en Venezuela, sino en especial, por las particularidades del medio venezolano, poco propenso (escribe el autor en 1938) a la formación del funcionario público y al respeto a la legalidad administrativa⁴⁶.

Lo cierto es que los primeros textos del Derecho administrativo abordaron el estudio de esta disciplina no desde la perspectiva de la llamada *parte general*, sino desde la *parte especial*. En ello, creemos, influyó el crecimiento de las Leyes administrativas a un ritmo que justificó el esfuerzo de resumir, en un orden temático, que no sistemático, sus principios fundamentales.

Así, en los dos primeros textos de Derecho administrativo venezolano, de los profesores Federico Urbano y Federico Álvarez Feo, se aborda el Derecho administrativo venezolano en dos momentos distintos (1910 y 1925), pero con un punto en común: la relevancia dada al estudio de las Leyes administrativas, cuyo número creciente justificó la creación de la clase de Derecho administrativo en 1909. El nivel de detalle de tales

45 Sin pretensión de exhaustividad, cabe acotar que ya mucho antes de esa fecha, en otros países se habían publicado textos de Derecho administrativo. En el caso de la América española, vid. Matilla Correa, Andry, *Los primeros pasos de la ciencia del Derecho administrativo en Cuba*, Universidad Carlos III de Madrid, 2011. Allí comenta el texto *Breve tratado de Derecho Administrativo español general del reino y especial de la isla de Cuba*, de 1847, de José María Morilla. Especialmente, en las páginas 316 y siguientes, Matilla pasa revista de las primeras obras en la América Española en el siglo XIX.

46 "Historia del Derecho administrativo venezolano", cit., pp. 47 y ss. Cita el autor el trabajo de Brice, Ángel Francisco, "Lección inaugural de la Cátedra de Derecho administrativo y Leyes especiales en la escuela de Ciencias Políticas en Maracaibo", en *Revista del Colegio de Abogados del Zulia*, N° 80, 1937.

Leyes, apreciable muy en especial en la obra de Álvarez Feo, es índice relevador de los cambios que comenzaron a darse en el Estado venezolano a partir de 1899, orientados a la centralización del Estado nacional y, como consecuencia, la consolidación de una Administración centralizada, en el marco de los regímenes autocráticos de Cipriano Castro (1899-1908) y Juan Vicente Gómez (1908-1935).

El grado de detalle de las Leyes administrativas demuestra también la intensidad de la intervención administrativa, la cual en todo caso fue creciente, lo que se evidencia en la diferente perspectiva desde la cual asumen el estudio de tales Leyes los dos autores comentados. Federico Urbano se inclinó por la escuela individualista, rechazando la tutela del Estado y proponiendo, por ello, el traspaso de servicios atendidos por la Administración a la iniciativa privada. Quince años después Federico Álvarez Feo asumirá una posición distinta: no cuestiona la intervención administrativa en la economía, la cual por el contrario llega a justificar. En los comentarios que a estas dos obras realiza años después (1938) J.M. Hernández-Ron, la tendencia fue la crítica a la postura de Urbano y la recepción de la visión de Álvarez Feo.

Precisamente por ese enfoque, la definición del Derecho administrativo (en especial, en la obra de Álvarez Feo) no se hace a partir de un “régimen exorbitante”, ni tampoco se caracteriza al Derecho administrativo como un Derecho especial. El enfoque es más bien descriptivo: el Derecho administrativo estudia la actividad orientada al servicio a los ciudadanos, en especial, a sus derechos fundamentales. Recuerda este enfoque el concepto que, tiempo después, será asumido por la doctrina italiana: la Administración se encarga de la gestión concreta del interés público⁴⁷. La “realización” de los fines del Estado a través de relaciones entre el ciudadano y la Administración se manifestó, como lo hemos señalado, en un número creciente de

47 Por ejemplo, Guido Zanobini, *Corso di Diritto Amministrativo*, primer volumen, octava edición, Giuffrè, Milano, 1958, 1 y ss.

Leyes administrativas. Esto permite, cuando menos, matizar la afirmación que hiciera Hernández-Ron, en cuanto al escaso peso que tuvo el principio de legalidad, como causa determinante del atraso en el estudio del Derecho administrativo⁴⁸.

Es importante advertir que la referencia al principio de legalidad, en el período comprendido entre 1899 y 1935 (dentro del cual se inscriben las dos obras comentadas) tiene un claro sentido utilitario, dado que el carácter autocrático de esos regímenes impedía considerar la existencia de un principio de legalidad en el sentido democrático que esa expresión tiene. Salvando esta cuestión, es innegable no sólo el peso que la Ley tuvo en este período (en concreto, la Ley administrativa), sino el cuidado puesto no sólo en la elaboración de esas Leyes sino en su recopilación⁴⁹. Por ello, salvo las áreas de interés propias del Gobierno (en especial, de Juan Vicente Gómez), rigió en Venezuela un Estado de Derecho pero entendido como “Estado de legalidad”, es decir, la ordenación de la actividad de la Administración por la Ley, no como límite de su actividad en defensa y protección de la libertad –algo impensable en un régimen no democrático– sino más bien como criterio ordenador de esa actividad, en un claro propósito de racionalizar la actividad administrativa.

Que el contenido de las primeras obras comentadas no haya dado especial interés al desarrollo de la parte general, sin embargo, no impide considerar la influencia que esas obras tuvieron en el primer estudio sistemático de nuestra disciplina (el *Tratado elemental* de Hernández-Ron, de 1937), el cual influyó a su vez otra obra fundamental en el Derecho administrativo venezolano: el *Derecho administrativo especial* de Tomás Polanco Alcántara (1959), que sigue precisamente el estudio temático de las Leyes administrativas. La completa sistema-

48 “Historia del Derecho administrativo venezolano”, cit., pp. 47 y ss.

49 Recuerda Hernández-Ron cómo en 1913 se ordena la publicación del índice de Leyes vigentes. “Historia del Derecho administrativo venezolano”, cit., p. 52.

tización del Derecho administrativo venezolano sólo llegaría tiempo después, bajo la rectoría de Antonio Moles Caubet, que creó en la Universidad Central de Venezuela un seminario de Derecho Público que luego daría lugar al Instituto de Derecho Público. De las aulas del Instituto saldrían los dos textos que, culminados en 1963, marcarán el inicio del estudio sistemático del Derecho administrativo venezolano, de acuerdo a los parámetros del régimen administrativo francés: el *Manual de Derecho Administrativo* de Eloy Lares Martínez (quien sucedió en la cátedra a Hernández-Ron) y *Las instituciones fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana* de Allan R. Brewer-Carías⁵⁰.

50 Sobre la influencia del Instituto de Derecho Público, véase, de Allan R. Brewer-Carías, "Perspectiva histórica sobre el Instituto de Derecho Público y el Derecho administrativo y su rol en la enseñanza universitaria en Venezuela", en *100 Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009. Tomo I*, cit., pp. 11 y ss. Véase igualmente la obra conmemorativa al cincuentenario de ese texto, [completar].