

UNA PINCELADA HISTÓRICA SOBRE EL SISTEMA DE ENSEÑANZA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

Allan R. Brewer-Carías

Profesor de la Universidad Central de Venezuela

I

Los años sesenta del siglo pasado fueron fundamentales en el cambio que se comenzó a operar en el derecho administrativo y, consecuentemente, en la enseñanza de nuestra disciplina. Después de una larga década de régimen autoritario, a partir de 1958 se comenzó a desarrollar un sistema democrático basado el principio del libre juego de los partidos políticos, aunque sólo de los democráticos, conforme al principio de la representación proporcional y del pluralismo político. En dicho sistema, los principios del Estado de derecho comenzaron a revalorizarse, y entre ellos, el de la separación de poderes, el sometimiento del Estado al derecho (principio de legalidad), y el control judicial de la actividad administrativa mediante la jurisdicción contencioso administrativa, aunque concentrada en la Corte Suprema de Justicia.

A ello hay que agregar la sanción de la nueva Constitución de 1961, que volvió el sistema institucional del país al espíritu organizativo que se había trazado en la Constitución de 1947, pero esta vez no impuesta por una mayoría hegemónica, sino como resultado del consenso logrado entre las fuerzas políticas democráticas como consecuencia del Pacto de Punto Fijo de 1958.

Este esquema democrático no podía dejar de tener sus repercusiones en la enseñanza del derecho administrativo, que es precisamente, un derecho del Estado, ligado a su organización y funcionamiento, y que está montado siempre en la búsqueda de un equilibrio entre los

poderes atribuidos a la Administración y los derechos de los particulares.¹

A lo anterior debe añadirse las nuevas ideas que comenzaron a tomar cuerpo en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, con la incorporación a partir de esos años de nuevo y joven personal docente y de investigación, con formación de postgrado en Europa, lo que contribuyó a la penetración en el país, de las nuevas corrientes de la disciplina en Francia e Italia.

En ese contexto se desarrollaron en la Facultad de Derecho de la Universidad Central los primeros *Concursos de Oposición de las Cátedras de Derecho Constitucional, Internacional y Administrativo*, para la incorporación de profesores a tiempo completo al Instituto de Derecho Público, el cual sería en las décadas siguientes, el centro y eje más importante del desarrollo de estas materias en el país, pero particularmente del derecho administrativo. De manera que la transformación radical de esta disciplina a partir de los años sesenta, se le debe al trabajo realizado en y desde el Instituto, que entonces dirigía el profesor Antonio Moles Caubet, a quien tuve el privilegio de asistir durante sus años de dirección, y luego sustituir en la Dirección del Instituto, a partir de 1978.

En 1966, entonces, ahora hace algo más de cuarenta años, al convocarse el Concurso de Oposición de la Cátedra de Derecho Administrativo II, con base en los tres años de experiencia docente que ya tenía en los cursos de Derecho Administrativo I y II, me inscribí en el mismo y presenté como prueba pedagógica² un trabajo sobre *El sistema y méto-*

¹ Véase Allan R. Brewer-Carías, "El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del derecho administrativo como punto de equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos del Administrado", en *Revista Mexicana "Statum Rei Romanae" de Derecho Administrativo en homenaje al profesor Jorge Fernández Ruiz*, México 2008.

² Tal como lo exigía el Reglamento de Concursos Universitarios de la Facultad en 1966, la *Prueba Pedagógica* consistía en la presentación de una exposición escrita sobre el sistema y método de enseñanza que cada aspirante consideraba que debían ser adopta-

do de enseñanza del derecho administrativo en Venezuela en el cual tracé las bases documentales para una historia del sistema de enseñanza de la materia en el país.

Ese trabajo ha sido uno de los pocos que desde 1960 hemos escrito, y que ha permanecido inédito, lo que sin duda ha sido una excepción. Quienes conocen mi obra saben de mi siempre voluntad de publicar lo escrito y mi aversión por que los manuscritos que una vez redactados en cualquier circunstancia, permanezcan guardados, sea archivados en papel que progresivamente se va tornando amarillento como antes ocurría, o en discos de los procesadores, que más de alguna vez se pierden. Por haber estado metido en la docencia desde 1963, siempre he pensado que los estudios e investigaciones que realizamos, luego de ser escritos -y yo siempre escribo- son siempre de utilidad a alguien, que embarcado en el mismo tema encuentre que no tiene que recorrer el camino ya trillado, y más bien puede avanzar de allí en adelante.

En mi caso, incluso con los pocos y viejos trabajos inéditos que han quedado archivados, siempre ha llegado el momento, tarde o temprano, de publicarlos o de glosar su contenido, como es ahora quiero hacer -ya retirado de la Cátedra- con el mencionado sobre la historia de la enseñanza del derecho administrativo en Venezuela, precisamente con motivo de este Libro *Homenaje a la Cátedra de Derecho Administrativo* que coordina el destacado profesor Víctor Hernández Mendible, siempre atento a nuevas y fructíferas iniciativas. Con esto no pretendo más que tratar de recordar la pincelada que en su momento quise dar sobre la evolución de la enseñanza de la asignatura en la Universidad Central de Venezuela, luego de haber constatado que los programas de los dos cursos que entonces se impartían (Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo II), carecían totalmente de sistemática, lo que provocaba deficiencias en la enseñanza de la asignatura.

dos en la asignatura respectiva, y acerca de la cual el Jurado podía pedir las aclarato-

Esos Programas estaban conformados por un enunciado desordenado de temas que no revelaban la estructura interna de la asignatura. Por ello, decía entonces que una enseñanza desordenada, siguiendo un programa desordenado, necesariamente podía conducir a la formación de una mente también desordenada en el estudiante. En consecuencia, el propósito fundamental de la proposición que entonces formulé era el de estructurar un sistema general de la disciplina para evitar esa falla. Fue para justificar tal proposición que resultó indispensable realizar un análisis histórico de los diversos sistemas de enseñanza seguidos en el país a partir de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo en 1.909, y tratar de evaluarlos. Ese análisis documental que entonces hicimos, es el que básicamente se sigue en estas páginas.

II

Desde la publicación por el parte de Tomás Polanco Alcántara, mi apreciado profesor en el Curso de Derecho Administrativo II de la Facultad de Derecho en el año 1959-1960, de su obra *Derecho Administrativo Especial*,³ en el ámbito universitario se adoptó la denominación de “Derecho Administrativo Especial” para el Curso de Derecho Administrativo II, cuyo contenido, en ese momento, aparentemente no tenía relación alguna con el que se comenzó entonces a llamar también “Derecho Administrativo General.” Este último era el que a principios de los sesenta impartía en el Curso de Derecho Administrativo I, Gonzalo Pérez Luciani, mi apreciado profesor en la materia en 1958-1959. Entre uno y otro curso, sin embargo, no existía una idea unitaria y sistemática de la disciplina, sino lo que existía era la parcelación de temas específicos de la materia en dos grandes grupos. Ello, por supuesto, no era culpa de los profesores, sino de los Programas de la Facultad, entre otros factores, por la ausencia de una sola “Cátedra” en la materia.

rias verbales, que juzgare convenientes (Artículo 9, letra 6).

En este sentido, el propio profesor Polanco, en el inicio de la “Introducción” de su libro, señalaba que bajo la denominación de Derecho Administrativo Especial (Derecho Administrativo II en la terminología de la Facultad) se había comprendido:

“el estudio y consideración de la Materia Administrativa sea de las situaciones jurídicas que surgen de las relaciones que existen entre la Administración Pública y los particulares, cuando las actividades de éstos, en razón de su repercusión en la vida colectiva, tienen que ser intervenidas, bajo distintas formas, por el Estado a través de los diferentes órganos Administrativos.”⁴

Por ello, en el subtítulo de su obra, el profesor Polanco indicó que la misma, consistía en “un Estudio Sistemático de la materia administrativa en la Legislación Venezolana,” lo que no impidió que posteriormente, el mismo profesor Polanco hubiera definido al Derecho Administrativo Especial, como “el estudio sistemático de la regulación y protección de los deberes, derechos y garantías.”⁵

En todo caso, la orientación de denominar “Derecho Administrativo Especial” como “materia administrativa” conforme a la denominación que se había adoptado por los autores tradicionales españoles,⁶ fue criticada por los profesores Antonio Moles Caubet y Luis Henrique Farías Mata de la misma Facultad.

En efecto, el recordado y apreciado Profesor Antonio Moles Caubet, con quien había venido trabajando junto con mi apreciado amigo el profesor Alfredo Arismendi, en nuestra condición de Auxiliares de

³ Véase Tomás Polanco A, *Derecho Administrativo Especial*, Cursos de Derecho, Facultad de Derecho, UCV, Caracas 1959, 355 pp

⁴ *Idem*, pág VII.

⁵ Véase Tomás Polanco A, *Proyecto de Programa de Derecho Administrativo II*, (multigráfico), presentado al Consejo de la Facultad de Derecho a finales de abril de 1966.

⁶ Véase. M. Colmeiro, *Derecho Administrativo español*, 4a. ed., Madrid 1876, pp. 284-617, cit. por Aurelio Guaita, “Introducción al Derecho Administrativo Especial” en *Estudios en Homenaje a Jordana de Pozas*, Tomo III, VI. 2, Madrid, 1962, p. 274 nota N° 26

Investigación en el Instituto de Derecho Público desde 1960; siguiendo fundamentalmente la orientación de Adolfo Merkl,⁷ lo que planteó fue distinguir entre un Derecho Administrativo General y varios Derechos Administrativos Especiales, no incluyendo en estos últimos a la “materia Administrativa” como lo había hecho, por ejemplo en España, Aurelio Guaita.⁸

A tal efecto, Moles señaló lo siguiente:

Los términos correlativos general y especial expresan, inclusive etimológicamente, la relación género y especie.

Según enseña la lógica los conceptos pueden referirse a objetos genéricos específicos. Cuando varios objetos con una cualidad común, tienen, además, tras determinaciones que les permiten diferenciarse entre sí se tratará de especies diversas reductibles a un sólo-género. Por ejemplo, el color rosado y otros matices, en tal que especies, se encuentran subordinados al rojo, como el anaranjado, amarillo, verde, azul y violeta son especies respecto al concepto de color en general. Los matices se subordinan a cada color y todos los colores al concepto genérico de color.

De ello resulta una concatenación de especies que constituyen géneros respecto a las inferiores, hasta llegar a las especies íntimas que tienen otras bajo ellas. Por ejemplo, el rojo es especie respecto al color general y es género inmediato respecto a sus matices.

El concepto de color al pasar a los conceptos de las distintas especies de color el espectro solar ve aumentar su contenido por las referencias especiales a las particularidades propias de cada color, y si se sigue descendiendo a los distintos matices, el objeto general color, que ya se había determinado en el primer tránsito, sigue determinándose en diversas direcciones hasta llegar a los ejemplares individuales (Pfander, *Lógica*, pp. 163-168).

Ahora bien, el Derecho Administrativo, según se dijo, agrupa un conjunto de

⁷ Adolf Merkl no distinguió un Derecho Administrativo General de un Derecho Administrativo Especial; y la llamada “materia Administrativa” la incluía lógicamente en el Derecho Administrativo General, admitiendo sin embargo, la existencia de *algunos* Derechos Administrativos especiales como el Derecho Minero. Véase A. Merkl, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid 1935, cit. por Aurelio Guaita, “Introducción al ...”, *loc. cit.*, p. 269 Nota N° 15

⁸ Véase Aurelio Guaita, *Derecho Administrativo Especial*, 3 tomos, Zaragoza, 1964-1965.

reglas jurídicas cuya característica común les confiere unidad sistemática, con una coherencia interna y una vinculación lógica. El Derecho Administrativo se ha definido adoptando un criterio que permite efectuar la agrupación de reglas jurídicas en virtud de su género próximo. Admítase que las reglas R 1, R 2, R 3, son reglas de Derecho Administrativo; esto implica evidentemente que se da una definición del Derecho Administrativo, es decir, una característica de sus reglas que contiene igualmente a todas las reglas de los grupos R 1, R 2, R 3 y no por ejemplo, tan sólo a R 1. Si al contrario, se admite que únicamente las reglas de los grupos R 1 y R 2, son reglas de Derecho Administrativo, es también evidente que no debe darse una tal definición de Derecho Administrativo cuyos elementos constitutivos se encuentran asimismo comprendidos en las reglas de los grupos R 3 y R 4 (Eisenmann, *Théories Fondamentales du Droit Administratif*, Cours de Doctorat de l'Université de Paris, 1.952, págs. 18-19).

El sistema de Derecho Administrativo, al basarse en una serie de rasgos o características correlacionados agrupa conforme al género. En suma, se trata de un Derecho Administrativo general.

Toda proposición que implica la idea de una clase o género se basa en una serie de rasgos característicos correlacionados que constituyen las condiciones necesarias y suficientes para describir un determinado género (John Dewey, *Lógica, Teoría de la investigación*, Trad, Española, México 1.950, págs. 297, 393)"

Desde luego, como hace observar A. Merkl, el Derecho Administrativo General es exclusivamente Derecho positivo de un ordenamiento jurídico estatal, por ejemplo, el alemán o el francés, lo mismo que ocurre con los campos acotados del Derecho Administrativo especial.

No cabe por tanto considerar un Derecho Administrativo general como doctrina de los principios abstractos, frente a un Derecho Administrativo especial consistente en una explicación de los textos del Derecho positivo. Siendo igualmente positivo, el Derecho Administrativo especial forma una subagrupación, determinada por las particularidades propias de una especie de reglas jurídicas, subordinadas, no obstante, al mismo género inmediato. De esta manera, si, por ejemplo, las peculiaridades propias de las concesiones de hidrocarburos, permiten o aconsejan destacarlas en una unidad jurídica denominada Derecho Minero, ello presupone sin embargo, que quedan vigentes todos los supuestos genéricos, así el concepto de concesión Administrativa, la competencia de los órganos de la administración, los recursos jurisdiccionales y, en definitiva, el sistema de Derecho Administrativo General.

En su consecuencia, el Derecho Administrativo general ha de considerarse como el verdadero Derecho Troncal no sólo del Derecho Minero sino también

de otras eventuales ordenaciones que tengan así mismo un carácter especial, como el Derecho Municipal, el Derecho Administrativo Internacional, el Derecho Penal Administrativo, el Derecho Procesal Administrativo, el Derecho Financiero o Finanzas Públicas etc.

Materias pertenecientes sistemáticamente al Derecho Administrativo, van destacándose a medida que la elaboración científica agota sus especificaciones íntimas, hasta adquirir un volumen suficiente para justificar la especialidad. Más dicho de una manera metafórica, las ramas de las distintas especies continúan adheridas al tronco genérico. En este sentido el Derecho Administrativo general es la base de cualquier Derecho Administrativo Especial.

Los rasgos diferenciales a destacar que determinan la especialidad, pueden ser diversos. Así, por ejemplo, unas veces se trata de las características propias de los poderes locales (Derecho Municipal), tras de la naturaleza misma del acto jurisdiccional (Derecho Procesal Administrativo) de las peculiaridades de la infracción del orden Administrativo (Derecho Penal Administrativo).⁹

De lo anterior resultaba que la llamada “materia Administrativa” constituía el propio derecho administrativo general, pues si establecía la relación “género” y “especie” en su acepción correcta, conforme a la lógica, no podría calificarse a esa “materia administrativa” como “Derecho Administrativo Especial”.

Todos los anteriores conceptos también los desarrolló Luis Enrique Farías Mata, mi apreciado profesor en las Prácticas de Derecho Administrativo en la Facultad en 1961-1962, al señalar que:

“la unidad sistemática “Derecho Administrativo” envuelve un conjunto genérico de principios (Derecho Administrativo General) centrados alrededor de un común denominador (La Administración Pública), de los cuales algunos de ellos, si bien perfectamente conectados al género, están a su vez enlazados entre sí por ciertas determinaciones (mejor, quizás, especificaciones), formando pequeños grupos que son especies dentro del género, el cual actúa

⁹ Véase Antonio Moles Caubet, *Lecciones de Derecho Administrativo (Parte General)*, Editorial Mohingo, Caracas, Septiembre 1964, págs. 80 a 82. Véase asimismo en Luis Enrique Farías Mata, *Derecho Administrativo II, Parte Especial*, Curso 1961-1962 (Versión Taquígráfica de las clases dictadas por el profesor Dr. Luis Enrique Farías Mata en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela), Introducción p. 1

así como un Derecho común frente a estos Derechos Administrativos Especiales y agrega que en resumen, insistimos, alude el Derecho Administrativo General al género de un sistema de Derecho Administrativo; y los Derechos Administrativos Especiales se refieren a las especies de ese sistema.”¹⁰

De lo anterior resultaba, por tanto, que frente al Derecho Administrativo General en todo caso no habría un Derecho Administrativo Especial, sin muchos.

Como consecuencia de lo anterior, consideré que lo que se estudiaba y debía enseñarse en el curso Derecho Administrativo II no era sino una parte del Derecho Administrativo General, el cual por su extensión, para fines estrictamente didácticos y por razones temporales, había sido dividido en dos partes. Por ello, con razón, el profesor Farías Mata también señalaba que el Derecho Administrativo General (Derecho Común de los Derechos especiales Administrativos), se estudiaba en la Facultad dividido en dos cursos, el primero de los cuales comprendía la Parte General del mismo, y el segundo correspondía a la Parte Especial.¹¹ Por tanto, si se quiere, lo que se podía decir era que el curso de Derecho Administrativo II estudiaba la Parte Especial¹² del Derecho Administrativo General, pero no que estudiaba el llamado Derecho Administrativo Especial.¹³

No debe dejar de mencionarse, sin embargo, que la tendencia de denominar la “materia administrativa” como parte especial del derecho administrativo estaba entonces bastante generalizada, lo que no impidió a Aurelio Guaita, sin embargo, a indicar, a pesar de que tituló

¹⁰ Vid. Luis Enrique Farías Mata, *Derecho Administrativo II, Parte Especial Curso 1961-1962* (Versión taquigráfica) *cit.*, pp. 1 y 2.

¹¹ *Idem*, p. 2

¹² Cfr. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid, 1958, Prólogo, p. XI; Enrique Sayagués Laso, *Tratado de Derecho Administrativo*. Montevideo Tomo I, 1953, pp. 11 y 12

¹³ Vid. Tomás Polanco A., *op. cit*

su obra como *Derecho Administrativo Especial*,¹⁴ que la misma se refería a la parte especial del derecho administrativo.¹⁵

Por tanto, dada la situación del derecho administrativo a comienzo de la década de los sesenta, estando en su etapa sistemática como ciencia, como lo señaló el Profesor Moles,¹⁶ se imponía la necesidad de tratar de realizar su construcción científica mediante la elaboración de un sistema que reuniera la temática administrativa como un todo unitario, y no como un amasijo de reglas¹⁷ sin orden ni concierto.

III

En todo caso, con anterioridad, la idea de la unidad del derecho administrativo, aún cuando sin mayor sistemática inicial, había sido una constante hasta los años cuarenta, dada la unidad que tenía la enseñanza de la materia en un solo curso, desde la creación de la *Cátedra de Derecho Administrativo* en 1909, por Decreto Ejecutivo del 4 de enero de ese año,¹⁸ la cual posteriormente, a partir de 1.924, se convirtió en la *Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales*.¹⁹

En efecto, de las *Lecciones de Derecho Administrativo* que publicó el profesor Federico Urbano, fundador de la Cátedra en la Universidad

¹⁴ Véase Aurelio Guaita, *Derecho Administrativo Especial*, 3 vols, Zaragoza, 1964-1965

¹⁵ Véase A Guaita, "Introducción al Derecho Administrativo Especial", *loc. cit.*, pp. 268 y 269

¹⁶ Véase Antonio Moles Caubet, "La Progresión del Derecho Administrativo," en *Revista de la Facultad de Derecho*, No 3, Caracas, Abril de 1955, p. 15

¹⁷ Véase Luis Henrique Farías Mata, *Derecho Administrativo II, Parte -Especial*, Curso 1961-1962, (versión taquigráfica), *cit.*, p. 1

¹⁸ Véase en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, Tomo XXXII-1909, Caracas 1913, p. N° 6, Decreto No 10.475.

¹⁹ Véase J. M. Hernández Ron, "Historia del Derecho Administrativo Venezolano" en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Año II, N 6, Caracas, julio de 1938, pp. 96 y 97

Central de Venezuela y titular de la misma desde 1.909 hasta 1.912,²⁰ en diversos números de la *Revista Universitaria*²¹ (20), se deriva que el orden material utilizado por él para enseñar la materia fue el siguiente:

Capítulo I. Materia del Derecho Administrativo: que incluía la exposición "todo lo que contribuya a hacer eficaces los derechos políticos de los ciudadanos y a satisfacer aquellas necesidades que se originan de la acción colectiva o del desenvolvimiento de las fuerzas -sociales, y que es necesario para la realización del fin racional del Estado."²²

Capítulo II. Fuentes del Derecho Administrativo, donde incluía no sólo a la ley, la costumbre, el reglamento sino a la jurisprudencia administrativa "o sea la interpretación que han dado a la ley en casos determinados los magistrados llamados á cumplirla," considerando que era necesario para comprender todos los casos en que la ley sea aplicada, "el buen juicio de los magistrados que fije su sentido en ciertos casos, y determine cómo ha de ser aplicada."²³

Capítulo III. Cualidades de la Administración, donde estudiaba la moralidad y la centralización, concluyendo que entre nosotros, era "imposible establecer la total centralización de la administración pública, por cuanto los Estados ejercen todo el poder que expresamente no han delegado al poder central en la carta fundamental."²⁴

Capítulo IV. Órganos Administrativos.

Capítulo V. Poder Ejecutivo, Presidente de la República.

Capítulo VI. Ministros del Despacho.

Capítulo VII. Organización de los Ministerios del Despacho Ejecutivo.

En todos estos capítulos, sin embargo, como resulta de los textos publicados, el Profesor Urbano se limitó a transcribir, con muy pocos

²⁰ Véase J.M. Hernández Ron, "Historia del...", *loc. cit.*, p. 93 y 114 y ss

²¹ Véase en el número correspondiente a febrero de 1910, año III, p. 62 la nota del anuncio del inicio de dicha publicación. Vid. Asimismo los suplementos de los números de 1910 y 1912 de la *Revista Universitaria*, en la Biblioteca Rojas Astudillo, Caracas

²² Véase Federico Urbano, *Lecciones de Derecho Administrativo*, *Revista Universitaria*, Suplementos del año 1910, p. 13.

²³ Véase Federico Urbano, *Lecciones...*, *loc. cit.*, Suplementos del año 1910, p. 11

²⁴ Véase Federico Urbano, *Lecciones...*, *loc. cit.*, Suplementos del año 1910, p. 16

comentarios, las normas de derecho positivo que fijaban las atribuciones a dichos órganos de los Ministerios.²⁵

Lamentablemente el resto de las *Lecciones* del Profesor Urbano no las pude consultar, pues en los números de la *Revista Universitaria* correspondientes al año 1.911 que reposaban en la Biblioteca Rojas Astudillo, no aparecieron los respectivos suplementos. Existía así, un vacío entre la página 36, hasta donde llegaban los suplementos de los números del año 1.910, cuyo contenido hemos reseñado anteriormente, y la página 85, correspondiente a los suplementos del año 1.912 de la misma *Revista Universitaria*. De esto se lamentaba asimismo el Profesor Hernández Ron, quién ya para 1.938 tampoco pudo consultar dichos suplementos.²⁶

En todo caso, en la parte correspondiente a los suplementos de la *Revista Universitaria* del año 1912, el Profesor Urbano estudiaba además las siguientes materias: Censo Electoral; Elecciones; Bandera, Escudo, Sello e Himno Nacionales; Orden Público; Cultos, y Registro Público.

La falta de sistema que caracterizó el estudio y enseñanza del derecho administrativo en Venezuela en los primeros años de la fundación de la Cátedra en la Universidad Central, se reflejó también en la *Sinopsis de las Asignaturas de Ciencias Políticas, de conformidad con el Reglamento de Exámenes Nacionales* de 1.915.²⁷ En ella, en lo relativo al derecho administrativo,²⁸ la misma abarcaba 56 temas o puntos, en la siguiente forma:

1. Noción y origen del Estado; 2. Relaciones del Estado y del Individuo; 3.

²⁵ Véase Federico Urbano, *Lecciones...*, *loc. cit.*, Suplementos del año 1910, pp. 16, 18, 22 y 23

²⁶ Véase J.M. Hernández Ron, "Historia...", *loc. cit.*, p. 117, nota N° 31

²⁷ Publicado por la Imprenta Bolívar, Caracas 1915, 128 pp.

²⁸ Véase *Sinopsis de las Asignaturas de Ciencias Políticas, de conformidad con el Reglamento de Exámenes Nacionales*, Caracas, 1915, pp. 29 a 32

Concepto del Derecho Administrativo. Su definición; 4. El Derecho Administrativo como ciencia especial. Sus relaciones con las demás ciencias y en particular con el Derecho Constitucional; 5. Fuentes del Derecho Administrativo. Su codificación; 6. La Administración como Poder. Naturaleza de la Facultad administrativa en cuanto a los particulares; 7. Caracteres de la Administración como Poder. Principio de la separación de los Poderes, sus limitaciones y excepciones. Aplicación de este principio en materia administrativa; 8. Clasificación de los actos de la Administración como Poder, Potestades Administrativas; actos de Poder y acto de gestión. Importancia de esta última división; 9. Responsabilidad de la Administración Pública, su fundamento, sus límites y la manera de hacerla efectiva; 10. Diferentes sistemas de organización administrativa. De la división territorial del Estado como base de la organización administrativa; 11. De la diversidad y clases de órganos administrativos; y de la jerarquía administrativa y sus consecuencias; 12. De la Personalidad Moral del Estado: Nación, Estados Federales y Municipios. De la personalidad Moral de los Establecimientos Públicos. Definición de estos y su comparación con los establecimientos de utilidad pública; 13. De la Administración General o Central. Presidente de la República, Ministros y demás Funcionarios Nacionales. Del Consejo de Ministros o Gabinete; 14. De la Administración de los Estados. Atribuciones del Ejecutivo de los Estados Federales. Del Secretario General de dichos Estados; 15. Administración Local. El Municipio. Funciones de los Consejos Municipales; 16. Extraterritorialidad de la Autoridad Administrativa. Protección de los ciudadanos en el extranjero; 17. Organización de los diversos Ministerios; 18. Régimen Administrativo del Distrito Federal; 19. Régimen Administrativo de los Territorios Federales; 20. Noción jurídica de la función pública; 21. Responsabilidad de los Funcionarios Públicos en tesis general. Responsabilidad disciplinaria. Responsabilidad penal. Responsabilidad civil; 22. Responsabilidad de ciertos funcionarios públicos. Teoría de la responsabilidad de los funcionarios públicos aplicada a casos concretos. Presidente de la República y Ministros del Despacho. Presidentes de los Estados. Gobernador del Distrito Federal. Gobernadores de los Territorios Federales. Jefes Civiles de Distritos. Cuerpo de Administración; 23. Divisiones de las funciones públicas en cuanto a su objeto o teoría de los Servicios Públicos. Servicios esenciales y servicios facultativos; 24. Clasificación de los servicios esenciales; 25. De los derechos políticos de los ciudadanos en relación con los servicios públicos. Las garantías individuales y la administración pública; 26. Servicios públicos relativos a la vida jurídica del Estado. Orden Público. Régimen Penitenciario; 27. Medidas de Orden Público, consideradas en relación con la propiedad individual, con la libertad de palabra, con la libertad de Imprenta, con la libertad de reunión; 28. Leyes de Policía. Leyes de Imprenta; 29. Servicios Públicos relativos a la vida física del Estado. Policía

Sanitaria en general: Policía Sanitaria epidémica; 30. Servicios Públicos relativos a la vida moral del Estado. Régimen de los cultos, en relación con libertad de conciencia; 31. Servicios públicos relativos a la vida económica del Estado. Arbitrios rentísticos. Monopolios del Estado; 32. Medidas de higiene en relación con el derecho de propiedad con la libertad de industrias, y con el ejercicio del comercio. Reglamentación de ciertas profesiones; 33. Servicios Públicos relativos a los medios materiales del Estado. Dominio público, y dominio privado del Estado; 34. Divisiones del dominio público: Terrestre, Marítimo, Fluvial, caminos Públicos. Su mantenimiento y desarrollo. Vías férreas y demás de comunicación. Reglamento de Ferrocarriles. Reglamento de vehículos de tráfico en las Poblaciones; 35. Aguas marítimas, aguas terrestres y su régimen administrativo. Reglamentación de las diferentes clases de pesca; 36. Minas, tierras baldías y montes. Su régimen administrativo; 37. Dominio Privado del Estado. Su división: Nacional, de los Estados Federales y de los Municipios. Sus clases: dominio privado afectado a los servicios públicos y dominio privado no afectado. Acreencias del Estado. Deudas del Estado. Procedimiento y competencia para hacerlas efectivas. Limitación a la libre ejecución de los fallos condenatorios de la Administración Pública; 38. Administración del Dominio Privado del Estado; 39. Servicios relativos a los medios personales del Estado. Defensa. Nacional. Servicio Militar. Servicio Naval; 40. Negociaciones con Estados extranjeros. Tratados Públicos Internacionales; 41. Servicios Públicos relativos a los medios del Estado en relación con sus fines. La Hacienda Pública. Presupuestos y Contabilidad. Rentas y contribuciones. Obras Públicas; 42. El servicio de trabajos públicos en relación con la propiedad particular. Expropiación por causa de utilidad pública. Servidumbres legales de utilidad pública; 43. Servicios facultativos del Estado, Beneficencia Pública e Instituciones de previsión. Pensiones; 44. Servicios públicos facultativos en materia comercial. Cámara de Comercio; 45. Servicios públicos facultativos en materia económica. Bancos del Estado; 46. Servicios públicos facultativos en materia agrícola; 47. Servicios públicos facultativos en materia Intelectual. Institutos de Bellas Artes. Exposiciones; 48. Concesiones de privilegios. Su régimen. Ley de Patentes de Invención y de marcas de Fábrica y de Comercio. Relaciones con el derecho de propiedad individual y con la libertad de Industrias; 49. El Servicio de Instrucción Pública. Diversas clases de enseñanza; 50. El Servicio de Correos y Telégrafos. Su régimen Administrativo; 51. Control de los actos de la Administración. Diferentes clases de control. Control legislativo y control administrativo. La administración ante el Poder Legislativo. El Tribunal de Cuentas; 52. Tribunales de Hacienda y Tribunales llamados Federales. Procedimiento ante unos y otros. Materias de su competencia; 53. Relaciones de la Administración con la Justicia de los Tribunales ordinarios; 54. Procedimientos especiales en materias administrativas

reglamentadas por leyes propias; 55. Jurisdicción administrativa autónoma. Concepto de lo contencioso administrativo; 56. Sistemas de los Estados que carecen de jurisdicción administrativa autónoma. Sistema venezolano.

Aún cuando la referida *Sinopsis* carecería, como lo destacó el Profesor Hernández Ron, “de desarrollo armónico,”²⁹ presentaba sin embargo toda la temática de la asignatura, siguiendo algunos lineamientos de la doctrina francesa conforme a la obra de B. Berthélemy.³⁰ Es de destacar, por ejemplo, el estudio de los llamados “servicios públicos relativos a la vida jurídica del Estado” (Nos. 26 y sig.) que abarcaba lo que se conoce como actividad administrativa de policía, y que sin embargo, después desapareció de los programas oficiales de la asignatura de comienzos de los años sesenta.

En todo caso, como lo indicó asimismo el profesor Hernández Ron, en la referida *Sinopsis* de 1.915 existía “una mezcla de divisiones, reveladora de gran confusión, y de aquí su heterogeneidad.”³¹ Una crítica similar podía hacerse respecto de la *Sinopsis* de 1917³² la cual aún cuando se amoldó más a la obra de Berthélemy, también resultaba inarmónica y no exenta de confusiones, pues según el propio Profesor Hernández Ron, acogía “sin método, solamente una de las clasificaciones científicas de los Servicios del Estado admitidos por el notable tratadista francés.”³³

A partir de 1922 se encargó de la Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales, el profesor Federico Álvarez Feo, quien realizó una obra de sistematización que contrastaba en relación con la situación anterior. Ello lo hizo utilizando la distinción básica de la doctrina francesa de la época, que representaba Bérthelémy, y quien distribuía

²⁹ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 122

³⁰ Véase H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. edición, Paris 1926.

³¹ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 122.

³² Editada por Tipografía Cosmos, Caracas 1917

³³ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 123

la totalidad de la temática del derecho administrativo entre los llamados “Servicios Públicos esenciales” y “Servicios públicos facultativos”,³⁴ lo que permitió, sin embargo, darle cierta armonía a la disciplina.³⁵

La labor de sistematización de Álvarez Feo se reflejó en el Programa correspondiente a la asignatura para el año de 1927,³⁶ y de su trabajo publicado en la *Revista Astrea* bajo el título “Distribución de los Servicios Públicos entre las diversas entidades Administrativas Venezolanas.”³⁷ El Profesor Hernández Ron señaló que la obra de Álvarez nunca fue publicada, dando noticia, por el contrario, de la existencia sólo de unos cuadernos de alumnos que confiesa haber utilizado en muchas de las opiniones y datos que en él aparecen.³⁸

En todo caso, el programa del Dr. Álvarez Feo puede resumirse así, respetando la sistematización que hizo:

- I. EL Derecho Administrativo
- II. El Campo del Derecho Administrativo. 1. Limitación Teórica de los Servicios que debe prestar el Estado. 2. Descripción de los servicios esenciales de Venezuela. 3. Descripción de los servicios de carácter facultativo.
- III. Principios generales de la Organización Administrativa. 1. Separación y recíproca independencia de los tres poderes. 2. Personalidad moral de las entidades administrativas. 3. Naturaleza jurídica de las funciones públicas. 4. Nombramiento y remoción de Funcionarios públicos. 5. Responsabilidad civil por los perjuicios causados a los particulares en la ejecución de los servicios públicos. 6. Responsabilidad penal de los funcionarios públicos.

³⁴ Véase H. Berthélemy, *Traité élémentaire de droit administratif*, 11a. edición, Paris 1926, p. 262 y s.

³⁵ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 129.

³⁶ Véase en *Anales de la Universidad Central de Venezuela*, Año XV, Tomo XV, N° 4, octubre a diciembre 1927, Caracas 1927, pp. 301-306

³⁷ Véase Federico Álvarez Feo, “Distribución de los Servicios Públicos entre las diversas entidades Administrativas venezolanas,” en *Revista ASTREA*, Año III, No 29 Ciudad Bolívar, mayo 1927, pp. 110-124

³⁸ Véase J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 126, nota No 42.

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

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

VI. Las contenciones administrativas en Venezuela

De este resumen del Programa del profesor Álvarez Feo se puede observar que más que un estudio del derecho administrativo propiamente dicho, se configuraba en un esfuerzo de sistematización de las leyes especiales, sin duda de gran valor.

En todo caso, del análisis de los diversos programas de la asignatura hasta los años sesenta, desde el punto de vista metodológico, puede decirse que el esfuerzo del profesor Álvarez Feo marcó un paso decisivo en la enseñanza y estudio del derecho administrativo venezolano, configurándose en el primer intento serio de construcción científica de la materia.

A partir del año 1931, el profesor J.M. Hernández Ron se encargó de la *Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales* en la Universidad Central. Sus trabajos sobre la historia de los estudios del derecho administrativo en Venezuela, para el momento no tenía parangón, y su obra escrita dio origen al primer libro sobre derecho administrativo en Venezuela,³⁹ que abarcaba la totalidad de la materia, y que fue elaborado más allá de las notas de clase de un profesor. Lamentablemente, después quedó olvidada, al punto de que en los años sesenta era casi desconocida.

La sistemática empleada por el Dr. Hernández Ron en su obra, en líneas generales, puede decirse que se inspiró en la del programa del Dr. Álvarez Feo, como él mismo lo señaló,⁴⁰ pero con el avance fundamental de haberle dado a la Teoría General la importancia que requería en el estudio de la asignatura.

³⁹ Véase J. M. Hernández Ron, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, 2 Vols., Tipografía Americana, Caracas, octubre 1937. La segunda edición fue obra de la Editorial Las Novedades, Caracas 1943, 3 vols

⁴⁰ Véase J. M. Hernández Ron, "Historia...", *loc. cit.*, p. 12

En esta forma el *Tratado* está dividido en cuatro partes como el propio Dr. Hernández Ron lo señaló:

“La primera, comprensiva de los Principios de Derecho Administrativo General y Comparado; la segunda, dedicada a la organización Administrativa Venezolana; la tercera referente a los servicios Administrativos esenciales; y la cuarta a los servicios Administrativos facultativos.”⁴¹

El esquema fundamental de dicha obra fue el siguiente:

Primera Parte: Principios de Derecho Administrativo general y Comparado. Capítulo I. El Derecho Administrativo en Venezuela. Capítulo II. Fuentes del Derecho Administrativo. Capítulo III. La Codificación del Derecho Administrativo. Capítulo IV. Principio de la Separación de Poderes. Capítulo V. Los Actos Administrativos. Capítulo VI. La Administración Pública como Poder del Estado. Las Potestades Administrativas. Capítulo VII. Teoría General de los Servicios Públicos. Capítulo VIII. Limitación de los Servicios Administrativos. Capítulo IX. Personalidad moral de los Servicios Públicos. Capítulo X. Los funcionarios públicos. Capítulo XX. Responsabilidad de la Administración. Capítulo XII. Responsabilidad personal de los funcionarios públicos. Capítulo XIII. La centralización y la descentralización administrativas.

Segunda Parte: Organización Administrativa Venezolana. Capítulo I. La división territorial nacional como base de la organización del Poder Administrativo. Capítulo II. La Administración Federal. Capítulo III. Organización de los Estados. Capítulo IV. Los Municipios. Capítulo V. El Distrito Federal. Capítulo VI. Los Territorios Federales.

Tercera Parte: Servicios Administrativos Esenciales. Capítulo I. La defensa nacional como Servicio Públicos. Capítulo II. El servicio militar. Capítulo III. El Servicio de Policía. Capítulo IV. La Policía General de los Extranjeros. Capítulo V. Inmigración, Emigración y Colonización. Capítulo VI. La Policía de Armas. Capítulo VII. El mantenimiento del Orden Público. Capítulo VIII. La Legislación Sanitaria. Capítulo IX. Servicios Administrativos destinados a evitar la propagación de las enfermedades contagiosas. Capítulo X. Servicios Administrativos destinados a mejorar las condiciones higiénicas generales. Capítulo XI. Intervención del Estado en el Ejercicio de las profesiones médicas. Capítulo XII. Intervención del Estado en la construcción y conservación de obras Públicas. Capítulo XIII. Los Ferrocarriles. Capítulo XIV. La ex-

⁴¹ Véase J.M. Hernández Ron, *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Caracas, 1943 Tomo I, p. 9. Véase asimismo en J. M. Hernández Ron, “Historia...”, *loc. cit.*, p. 134

propiación forzosa por causa de utilidad pública.

Cuarta Parte: Servicios Administrativos Facultativos. Capítulo I. La Estadística. Capítulo II. La población desde el punto de vista Administrativo. Capítulo III. Intervención Administrativa en defensa y fomento de la Agricultura y la Cría. Capítulo IV. Las Tierras Baldías. Capítulo V. Conservación y fomento de los Bosques y de las Aguas. Capítulo VI. La Caza. Capítulo VII. Normas de Derecho rural. Capítulo VIII. Servicios administrativos de carácter industrial. Capítulo IX. Explotación de las Salinas por el Estado Venezolano. Capítulo X. Intervención del Estado en el ejercicio de la pesquería. Capítulo XI. La Pesca de Perlas. Capítulo XII. Servicios Administrativos relacionados con el ejercicio del comercio. Capítulo XIII. Intervención del Estado en la Legislación relativa a la moneda y su acuñación. Capítulo XIV. Bancos. Capítulos XV. Intervención del Estado en la protección de Marcas de Fábrica. Capítulo XVI. Las Patentes de Invención. Capítulo XVII. Instituciones del Registro Público. Capítulo XVIII. Servicios Administrativos destinados a asegurar las comunicaciones. Capítulo XIX. Intervención del Estado en el Servicio de Telégrafo y Teléfonos y en las comunicaciones inalámbricas. Capítulo XX. Intervención del Estado en la Navegación Aérea. Capítulo XXI. Servicios Administrativos de Orden intelectual. Capítulo XXII. La Propiedad Intelectual. Capítulo XXIII. Intervención del Estado en materia religiosa. Capítulo XXIV. Intervención del Estado en resguardo de las buenas costumbres, y de la moral social. Capítulo XXV. Servicios Administrativos de carácter benéfico y social. Capítulo XXVI. Intervención del Estado en la reducción y civilización de los indígenas. Capítulo XXVII. Intervención del Estado en la organización de los establecimientos penales.

Capítulo Único. La Justicia Administrativa en Venezuela.

De la lectura de este contenido, se desprende que el sistema empleado por Hernández Ron, tuvo clara lógica, habiéndose inspirado, al igual que el Profesor Álvarez Feo, en la misma doctrina de Berthélemy.

Posteriormente, en el año de 1947 el profesor Eloy Lares Martínez se encargó de la *Cátedra de Derecho Administrativo y Leyes Especiales*, habiéndose publicado ese mismo año la prueba del Programa de Enseñanza del respectivo Concurso que ganó, en la *Revista del Colegio de*

*Abogados del Distrito Federal.*⁴² Aun cuando el Profesor Lares Martínez señaló al inicio de Programa la idea, ya propugnada anteriormente por todos los profesores de derecho administrativo,⁴³ de la necesidad de que la enseñanza de la asignatura se dividiera en dos cursos, el Programa que presentó, sin embargo, continuaba respondiendo a la idea señalada de la unidad del Derecho Administrativo.

En efecto el profesor Lares concebía el análisis sistemático de la asignatura dividida en tres partes fundamentales: Teoría General del Derecho Administrativo, la Organización Administrativa Venezolana, y el estudio circunstanciado de los Servicios Administrativos de mayor relieve. Dicho programa de 1947 puede resumirse así:

I. TEORÍA GENERAL. 1. El Derecho Administrativo y la Administración Pública. 2. Relaciones del Derecho Administrativo con otras Ciencias. 3. Fuentes del Derecho Administrativo. 4. Codificación del Derecho Administrativo. 5. Separación de los Poderes. 6. Los servicios públicos. 7. Los actos jurídicos. 8. El acto administrativo. 9. Condiciones del acto administrativo. 10. El dominio. 11. Concesiones Administrativas. 12. El contrato de obra pública. 13. La personalidad en el Derecho Administrativo. 14. Los Funcionarios Públicos. 15. Responsabilidad de la Administración con ocasión del funcionamiento de los Servicios Públicos. 16. Responsabilidad personal de los Funcionarios Públicos. 17. Lo Contencioso Administrativo. 18. La Justicia Administrativa en Venezuela.

II. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA VENEZOLANA. 19. El régimen presidencial. 20. Las Entidades Federales. 21. Administración Municipal. 22. Administración del Distrito Federal y de los Territorios Federales. 23. Los Institutos Autónomos.

III. PARTE ESPECIAL. SERVICIOS ADMINISTRATIVOS. 24. El servicio de la defensa nacional. 25. Teoría General del Poder de Policía. 26. Policía de Ex-

⁴² Véase Eloy Lares Martínez, "Prueba de Enseñanza del concurso de la Cátedra de Derecho Administrativo, Universidad Central de Venezuela," en *Revista del Colegio de Abogados*, N° 9, Caracas, mayo-diciembre 1947, pp. 145-153.

⁴³ Véase por ejemplo, Ángel Francisco Brice, "Lección inaugural de la Cátedra de Derecho Administrativo y leyes Especiales en la Escuela de Ciencias Políticas de Maracaibo" en *Revista del Colegio de Abogados del Estado Zulia*, año 3, No 30, Diciembre 1937, Maracaibo, pp. 187.

tranjeros. 27. Inmigración y Colonización. 28. El Mantenimiento del Orden Público. 29. Policía Sanitaria. 30. Los Ferrocarriles. 31. La Expropiación forzosa. 32. Las Tierras Baldías y ejidos. 33. Bosques y Aguas. 34. Marcas de Fábrica, de Comercio y de Agricultura. Patentes de invención. 35. Registro Público. 36. Servicio Postal y servicio de telecomunicaciones. 37. La navegación aérea. 38. Policía de Cultos. 39. El servicio de educación. 40. Inspección de empresas de seguro.

El Profesor Lares al explicar el contenido de la Parte Especial de su Programa señaló lo siguiente:

“La tercera Sección se concreta al análisis particularizado de cada uno de los servicios públicos, en su aspecto doctrinario y las normas positivas de carácter fundamental que rigen su organización y funcionamiento. Hemos prescindido de la distinción hecha por el Profesor Berthélemy, que ha llegado ser clásica, entre Servicios Esenciales y Servicios Facultativos del Estado, porque en nuestros días es difícil hallar un servicio que pueda ser calificado como meramente facultativo. La enseñanza, la asistencia, la previsión, y la protección de la agricultura, que a juicio del eminente Decano de la Facultad de París tenían el carácter de Servicios facultativos, han venido a ocupar en el curso de los últimos años un lugar tan prominente en la vida pública, y especialmente, en nuestro país, que hoy no podría juzgarse potestativo del Estado abandonar por entero tales servicios a la iniciativa privada, por conceptuarla apta para la cumplida realización de esas actividades.”⁴⁴. (43)

Es decir, con buen criterio, pues ya en 1947 la obra de Berthélemy estaba bien superada en el derecho comparado, el Dr. Lares abandonó la sistematización tradicional que se había recogido en los programas anteriores de Álvarez Feo y de Hernández Ron.

IV

A partir de 1953, con motivo de la reapertura de la Facultad de Derecho de la Universidad Central después del cierre temporal que tuvo a comienzos del régimen militar de los años cincuenta, se establecieron dos cursos separados para estudiar la asignatura, después de un breve ensayo de estudio en tres semestres, y fue con tal motivo que se elabo-

⁴⁴ Véase Eloy Lares Martínez, “Prueba de Enseñanza...”, *loc. cit.*, pp. 147 y 148

raron en forma autónoma, sendos Programas para cada uno de los cursos, los cuales no tenían mayor relación entre sí. Bastaba para darse cuenta de ello, analizar los programas oficiales de Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo II, vigentes a partir del curso 1955.

En efecto, para el curso 1.955-1956, el programa del *Derecho Administrativo I* era el siguiente:

- 1.- El Derecho Administrativo y la Administración. Conceptos y definiciones del Derecho Administrativo. Su autonomía orgánica. Metodología. Relaciones del Derecho Administrativo con otras disciplinas.
2. El Estado y sus funciones. Legislación. Administración, Jurisdicción. Administración Activa. Actividad jurisdiccional de la Administración.
3. Fuentes del Derecho Administrativo. La Constitución como factor determinante del orden administrativo. Leyes materiales y Leyes formales. Los decretos-leyes.
4. Fuentes de Derecho Administrativo. Los reglamentos. La potestad reglamentaria; su fundamento, extensión y límites. Los decretos y resoluciones. Fuentes de Derecho administrativo. La doctrina, la jurisprudencia y la costumbre. El problema de la codificación.
5. Los actos jurídicos. Diversas clasificaciones. Las situaciones jurídicas. Actos creadores de situaciones generales creadores de situaciones individuales, actos-condiciones, actos jurisdiccionales. Actos materiales.
6. Clasificación de los actos de la rama ejecutiva. Actos de Gobierno y actos administrativos. Concepto Definiciones y clasificación de los actos administrativos.
7. Validez del acto administrativo. La competencia en el autor del acto. La voluntad en la formación del acto administrativo. Forma del acto. Convalidación de actos administrativos. Ejecutoriedad del acto administrativo.
8. Extinción del acto administrativo. Revocación, anulación y caducidad.
9. Los servicios públicos. Concepto. Definiciones. Caracteres. Clasificación.
10. Modos de prestación de los servicios públicos. Su creación, organización, funcionamiento y supresión.
11. Los contratos administrativos en general. Diferencia entre los contratos administrativos propiamente dichos y los contratos de derecho privado que celebra la Administración. Elementos esenciales y formas de los contratos

administrativos.

12. Ejecución de los contratos administrativos. La teoría de los riesgos imprevisibles.

13. Diferentes especies de contratos administrativos. El contrato de suministros. La concesión de obra pública. El contrato de obra pública. La concesión de ser vicio público.

14. El dominio público. Caracteres jurídicos del régimen de la dominalidad pública. Naturaleza jurídica del dominio público. Clasificación de las dependencias del dominio público.

15. La expropiación. Su fundamento. La expropiación en la legislación venezolana. Requisitos para llevarla a cabo: la declaración de utilidad pública o social de la obra; el decreto de cesibilidad; el justiprecio; el pago. La expropiación por zonas. La contribución de mejoras. La ocupación previa y la ocupación temporal.

16. La personalidad de la Administración Pública. Concepto jurídico, de "Persona". Las personas jurídicas su clasificación. Personas jurídicas en el Derecho Público. La personalidad jurídica del Estado. Las personas jurídicas en el Derecho venezolano.

17. Teoría del órgano. Forma de actuación de las personas jurídicas. Concepto de órgano. Sus elementos. La competencia. Elementos determinantes de la competencia.

18. Organización administrativa en general. División territorial como base de la organización administrativa. Servicios públicos nacionales de los Estados municipales.

19. La Administración Pública Nacional. Atribuciones administrativas del Presidente de la República. Los Ministros del Despacho; Estructura de los Despachos ministeriales; intervención en lo relativo a la elaboración y ejecución del presupuesto.

20. La Contraloría de la Nación. Sus funciones como órgano auxiliar del Congreso. Las Salas de la Contraloría y sus atribuciones.

21. Los Estados de la Unión. Servicios públicos adscritos a ellos. Rentas de los Estado, Bienes de los Estados. El situado Constitucional. Organización administrativa de los Estados. Leyes, decretos y resoluciones emanados de los poderes estatales. Contratos de interés público celebrados por los Gobiernos de los Estados.

22. Las Municipalidades. El Municipio bajo el régimen colonial y durante el período republicano. Concepto de la autonomía municipal. Servicios públicos

municipales. Bienes del municipio. Los ejidos. Rentas municipales. Los Consejos Municipales. Las Ordenanzas.

23. El Distrito Federal. Su creación. Su actual régimen gubernativo. Funciones del Consejo Municipal y del Gobernador.

24. Centralización y descentralización administrativa. Los Institutos Oficiales Autónomos. La autarquía.

25. La función pública. El funcionario público. Naturaleza jurídica de la función y empleo público.

26. El ingreso a la función pública. Distintas formas -de designaciones. Requisitos para ser designado. El juramento. La toma de posesión,.

27.- Deberes del funcionario y empleado público. Derechos de los mismos frente a la Administración. Extinción de las relaciones entre los agentes y la administración.

28.- Los funcionarios de facto. Doctrinas sobre la validez de los actos de los funcionarios de facto.

29. Responsabilidad de los agentes del servicio público.

30. Responsabilidad de la Administración Pública.

31. Impugnación de actos administrativos. La vía administrativa. Recurso ante la propia autoridad de la que emana el acto. Recurso jerárquico. Disposiciones de la Legislación venezolana. Jurisprudencia.

32. Las contenciones administrativas. Sistemas de organización de la jurisdicción para la decisión de los conflictos administrativos. Evolución ocurrida en Francia. La separación de la autoridad administrativa y la autoridad judicial. Sistema de la justicia retenida y de la justicia delegada. El Consejo de Estado. Sistema belga o judicialista. Sistema alemán.

33. Los recursos de exceso de poder, de desviación de poder y de plena jurisdicción. Tipos de recursos admitidos por el derecho venezolano.

34. Órganos encargados de ejercer la jurisdicción administrativa en Venezuela. La Corte Federal; sus atribuciones en esta materia.

35. Representantes de la Administración ante los órganos jurisdiccionales. El Procurador de la Nación. Los Fiscales de Hacienda. El abogado de la Contraloría. Los Procuradores de los Estados. El Síndico Procurador Municipal. Función de los coadyuvantes de la Administración.

En cuanto al *Programa de Derecho Administrativo II*, para el mismo curso de 1.955-1956, existían dos distintos uno para la Sección A y otro

para la Sección B. El de la Sección “A” no era más que un “amasijo de normas,” expuesto desordenadamente, por lo que fue abandonado rápidamente, habiendo quedado el de la Sección “B,” que tenía una neta superioridad, pues presentaba un cierto orden y se apartaba en buena parte del análisis simple de las leyes especiales, con el siguiente texto:

1. La ubicación de la actividad administrativa dentro de la actuación general del Estado. El acto administrativo. El procedimiento administrativo: preparación, nacimiento, vida y desaparición del acto administrativo.
2. El derecho administrativo y la persona humana: La identidad personal.
3. El cuidado y atención a la persona humana: régimen legal sanitario. La prevención de enfermedades y la conservación de la salud. Reglamentación de alimentos y bebidas. Tratamiento jurídico a las personas que padecen determinadas enfermedades. Control legal de ejercicio de profesiones relacionadas con la salud humana. Disposiciones internacionales.
4. El derecho administrativo y la persona humana: La Educación Pública. La enseñanza primaria obligatoria. Educación suministrada por el Estado y educación suministrada por particulares. Régimen legal de ambas. La educación universitaria. Certificados, títulos profesionales y títulos académicos. La Educación técnica.
5. El derecho administrativo y la vida colectiva: Disposiciones legales sobre moralidad pública, alcoholismo, juegos y espectáculos públicos.
6. El derecho administrativo y los tipos especiales de personas humanas: El indio y las misiones. Carácter especial de la “Misión”. Posición jurídica del Misionero.
7. El derecho administrativo y los tipos especiales de personas humanas: El inmigrante. Problemas jurídicos que plantea su ingreso al País y su estada en el mismo. Disposiciones internacionales.
8. El derecho administrativo y el ejercicio .de la libertad de cultos: El régimen de patronato eclesiástico aplicado a la Iglesia Católica y aplicado a otras religiones. El sistema de Concordato.
9. El derecho administrativo y la defensa nacional: Régimen jurídico de las Fuerzas Armadas Nacionales. El Servicio Militar Obligatorio.
10. El derecho administrativo y la conservación del orden público: La Guardia Nacional, funciones y régimen legal de la misma. Los servicios policiales de seguridad y de investigación. Disposiciones sobre vagos y maleantes y uso de armas y explosivos.

11. El derecho administrativo y la propiedad privada. El registro de la propiedad inmobiliaria. Las regulaciones administrativas de la propiedad inmobiliaria: construcción, uso y destrucción de casas y edificios.
12. La situación de algunos tipos especiales de propiedad: La literaria, artística, intelectual y científica
13. Las marcas de fábrica, industria y comercio. Las patentes de invención. Régimen legal y procedimientos administrativos.
14. La expropiación por causa de utilidad pública: La declaración de utilidad pública. El Decreto de expropiación. El justiprecio. El pago en bonos. Expropiación por las Municipalidades y por particulares.
15. El derecho administrativo y las actividades económicas: Régimen de pesas y medidas. El sistema métrico. Control de precios. Control de alquileres. Problemas administrativos y constitucionales.
16. El derecho administrativo y las actividades económicas: Régimen monetario. Régimen legal de los Bancos Régimen legal de las Compañías de Seguros.
17. El derecho administrativo y la conservación y explotación de las riquezas nacionales: Régimen de montes y aguas. Regulación de la caza y de la pesca. La pesca de perlas.
18. El derecho administrativo y las actividades agrícolas y ganaderas.
19. Los sistemas estadísticos aplicados por la administración pública: Censos y catastros.
20. El derecho administrativo y los sistemas y actividades de comunicación y transporte: a) el correo; b) la radiodifusión y televisión; c) carreteras; d) ferrocarriles; e) telégrafos y teléfonos.
21. Consideraciones especiales sobre la navegación marítima y la navegación aérea.
22. La protección al ciudadano desvalido: la beneficencia. La atención al ciudadano meritorio: pensiones, jubilaciones.
23. El estímulo al patriotismo y el premio a las virtudes cívicas: Emblemas patrios. Fiestas Nacionales, Condecoraciones.

Estos dos programas fueron los que se utilizaron en el curso 1956-1957, en la víspera de la revolución democrática de 1958.

En el curso 1957-1958, el Programa de Derecho Administrativo I sufrió una importante variación, pues por primera vez se presentó con

una sistemática racional y lógica, pero lamentablemente sin conexión alguna con el programa de Derecho Administrativo II. Dicho programa, que apareció firmado por los profesores Eloy Lares Martínez y Gonzalo Pérez Luciani siguió a comienzos de los sesenta, con la siguiente sistemática:

I. TEORIA DE LA ADMINISTRACIÓN. EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. Administración Pública. Diversas acepciones. La concepción francesa dominante. La Administración y los servicios públicos. Concepción germánica. Análisis de las funciones del Estado para la determinación del concepto de Administración contrapuesta a legislación y justicia. 2. El Derecho Administrativo. Su contenido, Lugar que ocupa en la sistemática jurídica. Ciencias de la Administración.

II. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

3. Concepto de fuentes de derecho administrativo Diversas acepciones. La ley como fuente de derecho administrativo. La ley formal. La ley material. Características de la ley como fuente de derecho administrativo; su preeminencia la reserva legal Los tratados internacionales. 4. La costumbre. Elementos. Clasificación. Su valoración jurídica. Usos y práctica administrativas. 5. Los reglamentos. Concepto, fundamentos y límites de la potestad reglamentaria. Clasificaciones de los reglamentos. Publicación de los reglamentos. Sanciones por violación de los reglamentos. 6. Régimen de los decretos-leyes. Concepto. Distintas clases. Contenido de los decretos-leyes. Diversas circunstancias en las cuales aparecen los Decretos-leyes. Decretos-leyes de gobiernos de facto: su fundamento, alcance, vigencia y ratificación. Su control jurisdiccional. 7 La Codificación administrativa. Concepto general de la codificación. Criterios acerca de la codificación administrativa. Dificultades.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. A. Los Actos Administrativos.

8. Situaciones jurídicas generales e individuales. Caracteres, de unas y otras. Actos jurídicos y actos materiales. Criterio para clasificar los actos jurídicos. 9. Actos administrativos. Concepto y definición del acto administrativo. El principio de la legalidad de los actos administrativos. Legalidad formal y legalidad material. Limitaciones de este principio: teorías de los poderes discrecionales y de los actos de gobierno. 10. Clasificación de los actos administrativos. Diferentes criterios de clasificación. 11. Condiciones del acto administrativo. Condiciones formales y materiales. El procedimiento constitutivo de los actos administrativos. El silencio administrativo. 12. Irregularidades de los actos administrativos. Convalidación. 13. Extensión de los actos administrativos. La vía administrativa y la vía jurisdiccional. B. Los Servicios Públicos. 14. Nocción de servicio público. Evolución doctrinal y -jurisprudencia francesa. Ele-

mentos. Régimen jurídico. Clasificaciones. 15. Creación, organización, funcionamiento y supresión de los servicios públicos. Modos de prestación. C. La Contratación Administrativa. 16. Distinción entre los contratos administrativos y los contratos de derecho común que celebra la administración. Modos de celebración de los contratos administrativos. 17. Ejecución de los contratos administrativos. Las obligaciones del cocontratante y los poderes de la administración. Los derechos del contratante. Influencia de los hechos nuevos en la ejecución de los contratos administrativos: teoría de la fuerza mayor, del hecho del príncipe y de la imprevisión. 18. Diferentes especies de contratos administrativos. Contratos de obra pública, de Suministros de empréstito público, de transportes. 19. Las concesiones administrativas. Concesiones de servicios públicos y de obra pública.

IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA A. Fundamentos de la Organización Administrativa, 20. La personalidad de la Administración. Teorías sobre la personalidad jurídica de la Administración. El fisco. 21. Teoría del órgano. Clasificación de los órganos administrativos. La jerarquía y la subordinación. La competencia de los órganos administrativos. 22. Los órganos y sus titulares. La función pública. Los individuos adscritos a la función pública; sus categorías. 23. Ingreso a la función pública. Situación jurídica de los funcionarios. Deberes. Derechos. Estatuto de funcionarios. Extinción de las relaciones entre la administración y los individuos adscritos al servicio público. Funcionarios de facto. 24. Los sistemas de organización administrativa. La centralización y la descentralización administrativas. Autonomía y autarquía. B. Organización administrativa venezolana. 25. Administración nacional. El Presidente de la República. Sus atribuciones administrativas. Los Ministros del Despacho. Organización de los Despachos Ministeriales. Funciones comunes. Competencia y responsabilidades. 26. Sistemas de control administrativo. Contraloría de la Nación. Organización. Atribuciones. 27. La Administración Consultiva. Enumeración de los Órganos consultivos. Cometidos. Facultades. 28. La Administración de los Estados de la unión. Materias atribuidas a las entidades federativas. 29. La Administración Municipal. Régimen Venezolano. Organización y atribuciones. La Administración del Distrito Federal Territorios y Dependencia Federales. 30. La Administración Autónoma. Los Institutos Oficiales Autónomos. Carácter y régimen de los mismos.

V. RESPONSABILIDADES. 31. Evolución histórica del régimen de responsabilidad extracontractual del Estado. Responsabilidad directa del Estado. Responsabilidad de los agentes. Responsabilidad por riesgo. La falta personal y el hecho del servicio. Cúmulo de responsabilidades.

VI. MATERIA ADMINISTRATIVA. 32. Bienes del dominio público y del dominio privado de las entidades administrativas. Concerto del dominio públi-

co. Dominio terrestre, marítimo, fluvial, aéreo.

VII. JURISDICCIÓN ADMINISTRATIVA. 33. La jurisdicción administrativa. Unidad o dualidad de jurisdicciones. El sistema judicialista. El sistema contencioso-administrativo. Justicia retenida y justicia delegada. 34. Actos que pueden ser objeto de las contenciones administrativas. Condiciones de recurribilidad de los actos administrativos. Diversos tipos de recursos: por exceso de poder, de plena jurisdicción, de interpretación, de represión. 35. El control jurisdiccional de la Administración en Venezuela La Corte Federal; sus atribuciones sobre la materia.

En cuanto al *Derecho Administrativo II*, el Programa también sufrió, en ese año 1957-1958, una variación sustancial, pues se abreviaron los temas a tratar. En efecto, dicho Programa se concibió así:

Tema 1. Las normas administrativas sobre la propiedad.- Los registros de propiedades mobiliarias. El registro de la propiedad inmobiliaria. Regulaciones urbanísticas sobre aprovechamiento de la propiedad inmobiliaria. Otras regulaciones administrativas.

Tema 2. La regulación administrativa de la propiedad horizontal.

Tema 3. La regulación administrativa de la propiedad horizontal.

Tema 4. La regulación administrativa de la propiedad intelectual.

Tema 5. La expropiación por causa de utilidad pública. Aspectos del procedimiento de expropiación. La doctrina jurisprudencial de la Corte Federal.

Tema 6. Breves nociones sobre la regulación administrativa del ejercicio del comercio, y de las actividades agrícolas y ganaderas.

Tema 7. La regulación administrativa de los alquileres. Evolución legislativa. Jurisprudencia de la Corte Federal.

Tema 8. Régimen administrativo del sistema bancario

Tema 9. Fiscalización y régimen de las empresas de seguros.

Tema 10. El aprovechamiento de las riquezas naturales y su control por la administración. Las normas sobre bosques, aguas, caza y pesca.

Tema 11. Principios generales de la intervención del Estado en materia de comunicaciones

Tema 12. La navegación aérea. Normas nacionales e internacionales.

Tema 13. La navegación marítima. Leyes. Normas internacionales.

Tema 14. Otros sistemas de comunicación y sus distintas regulaciones. Im-

portancia de las normas administrativas derivadas de tratados y convenios internacionales. Especial referencia a la radio comunicación y a los servicios de correos

Tema 15. Nociones sobre la organización y régimen administrativo de las Fuerzas Armadas Nacionales.- El servicio militar obligatorio

Tema 16. El régimen legal del extranjero. Particular nota sobre el inmigrante, su situación jurídica.

Tema 17. Breves nociones sobre el régimen administrativo de los servicios sanitarios y de los servicios educativos.

Tema 18. Breves nociones sobre el régimen administrativos de los cultos y de las misiones.

Tema 19. Breves nociones sobre el régimen administrativo de los símbolos de la patria y de las condecoraciones nacionales.

Por último, en el curso lectivo 1.958-1.959, el Programa señalado de *Derecho Administrativo II*, sufrió una nueva modificación, y también aisladamente en relación al Derecho Administrativo I (Teoría General), se le intentó dar una sistematización. Tal como afirmamos en otro lugar,⁴⁵ este Programa que aparecía firmado por los profesores Tomás Polanco y Luís Henrique Farías Mata y al cual se ajustó el libro del profesor Polanco, *Derecho Administrativo Especial*, se configuró, ciertamente, el primer intento de sistematización del Derecho Administrativo II, la cual, sin embargo, lamentablemente se hizo sin coordinación alguna con el programa del curso de Derecho Administrativo I.

Dicho programa, que fue conforme al cual presenté el Concurso de Cátedra en 1966, presentaba el siguiente orden:

Primera Parte: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS PERSONAS

Tesis I^a. Determinación administrativa de la personalidad. Régimen administrativo de la identificación: Necesidad jurídica de la identificación. El registro civil de nacimiento. La identificación civil. Sistema de identificación. La identificación del venezolano en el territorio del país: La Cédula de Identidad per-

⁴⁵ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía venezolana*, Publicaciones del Instituto de Derecho Publico, Caracas 1965, Nota Introductiva, p. 11.

sonal. Sus características jurídicas: carácter administrativo, obligatoriedad, caducidad, extensión, régimen orgánico y características fiscales. La identificación del venezolano fuera de Venezuela. El pasaporte especial, el pasaporte común y el pasaporte de emergencia. Características jurídicas del pasaporte: duración, voluntariedad, obtención. El "visto bueno". El pasaporte familiar. Normas interamericanas sobre pasaportes. Identificación de extranjeros. La identificación a los fines de registro público.

Tesis 2ª. Análisis de otras notas de la personalidad que tienen relevancia administrativa. Nacionalidad. Edad. Sexo. Domicilio. Residencia. Situación Económica.

Tesis 3ª. El extranjero. Concepto. Clasificación. Situación jurídica. Notas de derecho comparado.

Tesis 4ª. Atención administrativa sobre la salud de las personas. Aspectos constitucionales del problema Modalidades administrativas. Clasificación general de los servicios sanitarios. Servicios destinados a la conservación de la salud; normas sobre construcciones; normas sobre vacunación; control de profesiones relacionadas con la salud humana; fabricación, comercio y expendio de medicinas. Servicio destinados a la recuperación de la salud perdida; denuncia obligatoria de ciertas enfermedades; reclusión obligatoria de determinados tipos de enfermos; tratamiento obligatorio de algunas enfermedades; reglamentación de clínicas y casas de salud. La sanidad marítima. Normas internacionales en materia sanitaria.

Tesis 5ª. Régimen administrativo de las manifestaciones religiosas de las personas.- Materia objeto del tema. Normas referentes a cultos. El patronato eclesiástico y sus aspectos administrativos. Designación de autoridades eclesiásticas. Organización territorial eclesiástica. Personas eclesiásticas con personalidad jurídica. Representación de las personas eclesiásticas y régimen de los bienes de las mismas. Normas referentes a los cultos de católicos.

Tesis 6ª. Régimen administrativo de la formación cultural de las personas. Objetivos. Obligación de la enseñanza primaria. Libertad general para las demás ramas de la enseñanza. Gratuidad de la enseñanza suministrada por el Estado. Diferentes tipos de educación.

Tesis 7ª. Régimen jurídico administrativo de los indígenas. La misión. Su ubicación. Número. Establecimiento. Régimen organizativo. El Misionero: sus funciones públicas. El indio: régimen jurídico a que está sometido.-

Segunda Parte: RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS COSAS

Sección Primera: De la Regulación Administrativa de los bienes

Tesis 8ª. La Propiedad. Sus restricciones. Obligaciones a que está sometida.

La expropiación en sus líneas generales.

Tesis 9ª. Propiedades Especiales - Las denominadas "Propiedades especiales". La propiedad intelectual. Concepto y naturaleza jurídica Sus peculiaridades. Obra literaria y artística. Autor. Registro. Duración. La propiedad industrial. Patentes. Sus clases. Objeto y duración. Marcas comerciales. Sus clases. Objeto y duración. Registro de la propiedad Industrial: La inscripción. Competencia judicial y competencia administrativa.

Tesis 10. Registro de la Propiedad. Visión de conjunto. Efectos del registro. Dificultades que presenta nuestro sistema y régimen de "Registro". Aspectos funcionales. Características del instrumento registrable.

Tesis 11.- Régimen administrativo de la expropiación. Concepto. Características. Etapas. Formalidades administrativas. El Decreto de ejecución. Acuerdos entre expropiante y expropiado. Formalidades contenciosas: el impulso procesal; quién expropia, qué se expropia y para qué se expropia; las partes en el proceso; contestación a la solicitud de expropiación y oposición de la misma, relación y sentencia; fijación del precio y su pago. Las ocupaciones. Consecuencias de la expropiación. Observaciones a la legislación de expropiación.

Tesis 12. Régimen administrativo del aprovechamiento de recursos naturales. Diferentes órdenes de recursos naturales. Normas referentes a las actividades agropecuarias. Protección fiscal del mismo. Organismos de estudio y experimentación agropecuaria. Ejecución directa por el Estado de actividades agropecuarias. Protección crediticia de la actividad agropecuaria. Régimen administrativo del aprovechamiento de los recursos naturales renovables. Cuáles son estos recursos. Normas aplicables. Principios consagrados en la legislación especial de la materia. Fomento y conservación de los recursos naturales renovables. Condiciones fiscales del aprovechamiento de estos recursos. Sanciones administrativas y penales. Breves nociones sobre el régimen de aprovechamiento de las aguas, a) limitación en el uso, goce y disposición de las aguas del dominio privado, b) limitaciones en el uso, goce y disposiciones de las aguas del dominio público; concesiones de aprovechamiento de aguas del dominio publico. Objeto de la concesión, limitaciones en el aprovechamiento; derechos de la Nación; modalidades particulares de la concesión; procedimiento administrativo; aprovechamiento de las aguas del dominio público para servicios de energía hidroeléctrica. Las reservas nacionales hidráulicas.

Sección Segunda: De la regulación Administrativa sobre el Tráfico de Bienes.

Tesis 13. Regulación administrativa del aprovechamiento de inmuebles mediante arrendamiento de los mismos. El Decreto de 15 de Agosto de 1.944: aspectos, causas, normas de principios, normas orgánicas y procedimentales;

inmuebles objeto de regulación, normas sobre desocupación, antecedentes legislativos. Evolución desde la resolución 72 hasta la Ley de 20 de septiembre de 1947. Análisis de esta Ley. La Ley de Inquilinato de 9 de Abril de 1955; su vigencia y problemas que plantea, materias que contempla; inmuebles objeto de regulación; sistemas de regulación y desocupación.

Tesis 14. Régimen administrativo de la moneda. Características físicas de la moneda. Procedimiento para su acuñación. Circulación de la moneda, exclusividad, obligatoriedad y necesidad.

Tesis 15. Intervención administrativa en determinadas empresas privadas. Bancos. Principios generales. Basamentos constitucionales. Tipos de Bancos admitidos en nuestra legislación. Normas jurídicas aplicables. Órganos administrativos relacionados con la actividad bancaria. Constitución del banco. Funcionamiento del Banco. Operaciones bancarias. Otras normas sobre funcionamiento del banco Evolución histórica de la legislación bancaria.

Tesis 16. Inversión administrativa en determinadas empresas privadas, empresas de Seguros. Introducción. Diferentes clases de normas sobre seguros. Aspectos de la inspección y vigilancia estatal. Instalación de la empresa aseguradora. Funcionamiento de la empresa aseguradora. Cesación de las actividades de la empresa aseguradora. Los agentes de seguros. Organismos administrativos en materia de seguros.

Tercera Parte: De las Formas de Comunicación y Transporte de Personas y Cosas.

Tesis 17. Régimen administrativo de las comunicaciones. Introducción; Normas jurídicas pertinentes. Tipo de comunicaciones. Primer tipo: concepto, control estatal, actividad de los particulares; el correo, concepto de correspondencia, propiedad de la correspondencia y situación fiscal. Segundo tipo de comunicaciones; 1) el medio de transporte, el vehículo, el o los conductores; 2) el objeto de transporte; 3) la vía del transporte; determinación de la vía, determinación de los puntos de partida y llegada; 4) La utilización del transporte: el servicio público de transporte y régimen de sus concesiones

Tesis 18. Régimen administrativo de la navegación. Principios generales. Derecho aplicable. Normas internacionales. Normas nacionales. La autoridad marítima. Las aguas territoriales. Concepto administrativo de la nave; clasificación de las naves; propiedad de las naves. Registro de propiedad de las naves; nacionalidad de la nave; documentos que autorizan la navegación. El gobierno de la nave: el Capitán. Facultades, funciones públicas, relaciones jurídicas.

Tesis 19. Régimen administrativo de la navegación aérea. Principios genera-

les. Derecho aplicable. Problemas jurídicos que plantea. Concepto administrativo de aeronave. Condición jurídica de aeronave. Tipos. Nacionalidad. Derechos aplicables a la aeronave. La aeronave en tierra. La aeronave en vuelo: el despegue: 1) Certificados; 2) Personal. Especial consideración sobre "el Capitán", su autoridad, límites temporales de la misma, su registro de bitácora; 3) Permisos. La aeronave, en vuelo propiamente dicho. El aterrizaje. Otras situaciones jurídicas originadas en la materia aeronáutica; el Registro aéreo; la autoridad aeronáutica. Situaciones de emergencia accidente, abandono y de pérdida; actividades conexas con la navegación aérea.

Cuarta Parte:

Tesis 20. Régimen administrativo de la defensa nacional. Prenotados Normas jurídicas. Organización y competencia de los órganos del Estado encargados de su defensa. Organización y régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales Organización de los cuerpos armados Regulación de actividades civiles relacionadas con la defensa nacional, fabricación, comercio y utilización de armas y explosivos; pilotaje, marina mercante y aviación civil; trabajos hidrográficos y de sondeo; trabajos de aerofotografía; adquisición de bienes inmuebles por extranjeros. El servicio militar obligatorio: aspectos históricos. La inscripción. El Sorteo Régimen de las excepciones

Este Programa, como se ha dicho, se elaboró sin referencia ni coordinación alguna con el programa del Derecho Administrativo I (Teoría General), y su propia sistematización presentaba inconvenientes. En efecto, en la primera parte, referente al "Régimen Administrativo de las Personas," se estudiaban una serie de materias referentes a los administrados, cuando las mismas debían haberse ordenado según los derechos de los particulares que se regulaban y limitaban. Por otra parte, y siguiendo este mismo criterio, la parte relativa al "Régimen Administrativo de las Cosas," seguía conceptos propios del derecho civil (personas y cosas), pero su contenido respondía más a regulaciones y limitaciones de los derechos de los administrados (derecho de propiedad, Derecho al ejercicio de las actividades lucrativas). En esta forma, las limitaciones administrativas al derecho de propiedad (lo que el referido programa se englobaba en una sección sobre "Regulación Administrativa de los Bienes"), debían haberse estudiado también como regulaciones de los derechos de los administrados, pues lo que ahí se

estudiaba eran las limitaciones a esos derechos y no los bienes en sí mismos. Lo mismo podía decirse respecto de la sección referente a la regulación administrativa sobre el tráfico de bienes, pues por ejemplo, la regulación de alquileres y las limitaciones a las actividades de las empresas de seguro, antes que tráfico de bienes constituían limitaciones al derecho de propiedad y al derecho al libre ejercicio de las actividades lucrativas.

Por otra parte, en la tercera parte del programa se formulaba un capítulo referente a las formas de las comunicaciones y al transporte de personas y cosas, utilizándose un título más propio de la sistemática del derecho mercantil que de derecho administrativo, cuando en realidad su contenido no era en general, otra cosa que la regulación de la utilización del dominio público de uso público (dominio terrestre, marítimo, fluvial aéreo) por los particulares, y sus limitaciones.

Por último, y con igual categoría que las tres partes anteriores, se conformaba una cuarta parte referente al régimen de la defensa nacional y a las armas y explosivos, sin ninguna razón lógica ni metodológica aparente, sino más bien como un apéndice que surgía por no encontrarse ubicación en el sistema. En realidad, el contenido de esa cuarta parte constituía la regulación administrativa del deber de defender a la patria y de las limitaciones al derecho al libre ejercicio de las actividades lucrativas por razones de seguridad (armas y explosivos).

En todo caso, en línea con lo antes analizado, también se habían formulado otros programas, como resulta de la llamada "*Sinopsis de Derecho Administrativo I*" firmada por los Decanos de las Facultades de Derecho de Mérida (Dr. Luis Negrón Dubuc), Zulia (Dr. Luís Pinto Salvatierra) y Caracas (Dr. Manuel Graterol Roque), y el *Programa de Derecho Administrativo I* preparado por el Dr. René Lepervanche Parparcen también en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello.

Una excepción en esta línea de separación de los Programas de Derecho Administrativo I y II, lo constituyó, el esfuerzo sistematizador que desarrolló el Profesor Antonio Moles Caubet, en la misma Facultad de Derecho de la Universidad Central, que consistió en la elaboración, con rigurosa lógica, de un sistema que englobaba en un todo, toda la temática del Derecho Administrativo. El Programa que elaboró, sin embargo, no tuvo acogida, sino parcialmente, en los programas oficiales de enseñanza y en las visiones particulares de algunos profesores.

Así, por ejemplo, y en lo que se refirió al Derecho Administrativo II, el profesor Luis Henrique Farías Mata en su curso de la Universidad Central de Venezuela, como él mismo lo dijo, acogió completamente la parte correspondiente del sistema del Profesor Moles.⁴⁶

El sistema del Profesor Moles, integrando en un todo unitario la temática correspondiente al Derecho Administrativo I y al Desarrollo Administrativo II, tal como se desprendía de su programa para el año lectivo 1956-1957, fue el siguiente:

I. DERECHO ADMINISTRATIVO Y ADMINISTRACIÓN

A. MÚLTIPLES ASPECTOS DE LA ADMINISTRACIÓN

Tema 1. a) Administración en sentido genérica. Amplitud del término. Etimología y significados diversos. Referencias a la técnica administrativa.

Tema 2. b) Administración en sentido específico: administración del Estado o Administración Pública. La administración jurídica. Funciones estatales y funciones administrativas. Funciones administrativas y cometidos administrativos.

B. CRITERIOS DETERMINATIVOS DEL CONCEPTO DE ADMINISTRACIÓN

Tema 3. a) Aportaciones de la escuela jurídica germánica. Influencia del formalismo jurídico. El método reductivo. Análisis de las funciones del Estado para deducir el concepto de administración (Merkel). La administración discriminada de la legislación y de la justicia. Crítica.

Tema 4. b) Aportaciones de la escuela jurídica francesa. 1. La administración definida; por referencia al servicio público. Preponderancia que adquiere esta

⁴⁶ Véase Luis Henrique Farías Mata, *Derecho Administrativo II, Parte Especial*, Curso 1961-1962, (versión taquigráfica), *cit.*, p. 4.

nación en el Derecho Público Francés (Duguit). Su repercusión en el Derecho Administrativo (Bonnard-Jèze). La administración concebida como el régimen de los servicios públicos. Crítica. 2. Punto de vista de Eisenmann. La actividad administrativa por el sujeto de la misma. Consecuencia. Crítica.

Tema 5. c) Aportaciones de la escuela jurídica italiana. Continuidad del criterio del interés público (Zanobini). Ámbito de la actividad administrativa.

Tema 6. d) Confrontación de los distintos criterios aducidos. El concepto de administración determinado por actividades diversificadas. Caracteres atribuidos a la Función administrativa. Caracteres atribuidos a los servicios públicos. Caracteres atribuidos a la empresa administrativa.

C. ENCICLOPEDIA DE LA ADMINISTRACIÓN

Tema 7. a) La definición del Derecho Administrativo. El Derecho Administrativo referido al concepto de administración: diversos puntos de vista. Antecedentes necesarios para formularla. El Derecho Administrativo como norma diferenciada de la Ciencia de la Administración y de la Teoría del Derecho Administrativo. Especialidad y autonomía del Derecho Administrativo. Tesis monista y tesis pluralista. Criterios para la unificación de las normas. Análisis de la definición propuesta.

Tema 8. b) Derecho Administrativo especial. El Derecho Administrativo general y el Derecho Administrativo especial. Derecho Municipal. Derecho Penal Administrativo. Derecho Procesal Administrativo. Derecho Administrativo Internacional y Derecho Internacional Administrativo. Sus diferencias.

Tema 9. c) Ciencia de la Administración. La obra de Lorenzo von Stein, Vaccelli y Ferraris. La política administrativa. Reglas técnicas y reglas jurídicas. Su discriminación (Orlando). El caso de la "Public Administration" norteamericana.

II. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

A. GENERALIDADES

El problema de la ordenación jerárquica de las fuentes del Derecho Administrativo. Bases legales para resolverlo Ordenación de las fuentes del Derecho Administrativo venezolano.

B. FUENTES DEL RANGO LEGAL

Tema 10. a) a ley formal de carácter administrativo. Formulación histórica de este concepto. La generalidad de la ley. Actos singulares en forma de ley. Materias propias de la ley formal. Competencia del legislador. Cuando una ley formal es calificada como administrativa.

Tema 11. b) Actos normativos asimilados a La ley formal. 1. Los actos parlamentarios sin forma de ley. Los Reglamentos de las Cámaras. 2. El Derecho Internacional con los Tratados. La validez de los preceptos del Derecho Internacional. Los Tratados Internacionales. Su regulación en el Derecho venezolano. Conflictos ante el Tratado y la ley. Soluciones.- 3. Los actos de Gobierno.

Su determinación jurídica. Los actos de Gobierno en la Constitución venezolana.

Tema 12. c) Normas sucedáneas. Especies consuetudinarias. Usos administrativos. Prácticas administrativas. Procedentes de la Administración. Su respectivo valor jurídico. Las normas consuetudinarias de la jurisprudencia venezolana

Tema 13. d) Normas supletorias de la ley formal. La analogía. Los principios generales del Derecho. Su contenido según la doctrina. Solución adoptada por la jurisprudencia venezolana. Su crítica.

C. FUENTES DEL RANGO SUBLEGAL

Tema 14. a) Origen del poder reglamentario.- Antecedentes ingleses y franceses. Modalidades históricas de los Reglamentos. Relaciones y diferencias entre la ley formal y los actos reglamentarios. Materias reservadas a la ley formal y materias propias de los Reglamentos. Clasificación de los Reglamentos.

Tema 15. b) El régimen de los Decretos-leyes. Historia. Dificultades para su calificación jurídica. Tramitación: Estructura de la ley atributiva de competencia. Contenido de los Decretos leyes. Su valor y eficacia. Los Decretos-Leyes en Venezuela y en el Derecho extranjero.

Tema 16. c) Reglamentos ejecutivos o complementarios. Antecedentes históricos. Su inclusión en el-sistema de Derecho Público moderno. Sub-especies: Reglamentos espontáneos y reglamentos exhortados. La "Vacatio legis". Ámbito y condiciones de cada, uno de tales Reglamentos.

Tema 17. d) Reglamentos autónomos. Antecedentes históricos. Ordenanzas referentes al Derecho y Ordenanzas administrativas (Alemania). Carácter y condiciones de esta especie reglamentaria. Sus diversas clases. Los Reglamentos autónomos en Venezuela y en el Derecho extranjero.

Tema 18. e) Reglamentos de excepción.- La legalidad excepcional. Concepto. Normas reglamentarias vigentes en los períodos de suspensión de garantías constitucionales. Graduación de los estados de excepción. Las leyes de orden público. El estado de sitio.

Tema 19. f) Reglamentos corporativos. Los Estatutos de las Corporaciones. Reglamentos de los Tribunales de Justicia. Reglamentos de las Corporaciones autónoma. Las Ordenanzas municipales. Reglamentos de Corporaciones públicas no autónomas. Reglamentos de Corporaciones de utilidad pública.

Tema 20. g) Peculiaridades de los Reglamentos. Sujeto del poder reglamentario. Clasificación de los Reglamentos atendiendo al órgano de procedencia. Forma de edición. La publicación.

Tema 21. h) Las prescripciones de orden interior: Instrucciones. Circulares y Ordenes del servicio. Su naturaleza jurídica. Fundamento del poder de instrucción y sujeto del mismo.- Efectos con respecto a los particulares. Puntos de vista de la jurisprudencia francesa.-

Tema 22. i) Las reglas complementarias. Reglas de naturaleza jurídica. La jurisprudencia. Su triple concepción en el Derecho comparado. Sistema adoptado en Venezuela. La doctrina, Reglas técnicas. Su valor.

Tema 23. j) La interpretación de las normas administrativas. Interpretación de estos reglamentarios y de actos individuales. La excepción de ilegalidad. El contencioso de interpretación.

Tema 24. k) La vigencia de la norma administrativa. Vigencia temporal. Antecedentes históricos del principio de irretroactividad. Formulación del mismo en el Derecho venezolano. Consecuencias inmediatas: los derechos adquiridos. Solución de conflictos de Derecho intertemporal (Sánchez Covisa).

III. MANIFESTACIONES DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

A. EL ACTO ADMINISTRATIVO UNILATERAL

Tema 25. a) Concepciones históricas. Fórmula contenida en el "arrêt" del año V. Terminología Doble punto de vista de la escuela jurídica francesa La esencia del acto administrativo según la escuela jurídica italiana. El acto administrativo concebido por la escuela jurídica germánica como una peculiar ejecución de la ley. Exposición crítica

Tema 26. b) Noción del acto administrativo. Premisas de razonamiento. Insuficiencia de la doctrina imperante. Definición propuesta Análisis de la misma.

Tema 27. c) Delimitación del acto administrativo. 1. Actos y hechos. Hechos con efectos jurídicos. Especial referencia al tiempo. Actos jurídicos y actos materiales. Réplica al criterio sostenido por Jèze y verdadero alcance de la diferencia. 3. Actos administrativos y Actos de Gobierno. Notas diferenciales. Doctrina jurisprudencial (Francia, Italia, Alemania).

Tema 28. d) Clasificación de los actos administrativos. Distintas pautas clasificadoras. 1. Actos generales y actos singulares. Cuales quedan comprendidos en cada uno de ellos. Su descripción. 2. Actos constitutivos y actos declarativos. Su calidad respectiva. 3. Actos determinados por sus modalidades de estructura: Actos simples y actos complejos. Implicaciones del acto simple. Análisis del acto complejo. Actos homogéneos y actos heterogéneos.

Tema 29. e) Condiciones del acto administrativo. Supuesto fundamental: la vigencia del principio de legalidad. Su triple enunciación. Formulación del mismo en el Derecho venezolano.

Tema 30. f) Elementos del acto administrativo regular. 1. Elementos esenciales. Requisitos de legalidad interna. 1. La competencia. 2. Base legal del acto. 3. Objeto. 4. Causa. 5. Motivo y motivación.

Tema 31. g) Elementos del acto administrativo regular. 1. Elementos esenciales (continuación). Requisitos de legalidad formal. La forma del acto. Valor de la forma. La forma escrita. Otros requisitos formales. El silencio. Teoría del silencio administrativo. Formalidades exigidas por el procedimiento constitu-

tivo. Tramitación al expediente. Especial referencia a la observancia de la máxima "audi alteram partem".

Tema 32. h) Elementos del acto administrativo regular. II.- Elementas accidentales. Su clasificación. La condición, el término, el modo y las reservas.

Tema 33. i) Irregularidades del acto administrativo. La doctrina de las irregularidades administrativas. Especies y grados. Irregularidades que afectan a la validez, a la perfección o a la eficacia. Requisitos cuyo vicio acarrea la nulidad. Subsunción de los actos administrativos defectuosos. Defectos subsana- bles e insubsana- bles. Actos meramente incorrectos.

B. LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS BILATERALES

Tema 34. a) Los llamados "contratos administrativos".- La función del contrato en la etnología jurídica. Notas definidoras del contrato Su elaboración en el sistema, de Derecho Privado. Las estructuras clásicas y sus modificaciones.- Diferencias que median -entre, los con tratos del orden civil y del orden administrativo.

Tema 35. b) Sujetos del acto administrativo contractual.- Concurrencia de sujetos de distinta calidad jurídica.- 1. Capacidad y competencia. La competencia de los órganos. Su expresión en el Derecho Venezolano. 2. La capacidad de los particulares contratantes.- 3. Función del consentimiento, Vicios posibles. Apreciaciones de la jurisprudencia administrativa.

Tema 36. c) El objeto contractual propio de una relación jurídica típica.- La doctrina francesa de los grados de cooperación en el servicio público. Ejemplos jurisprudenciales.- La "instrumentalidad" del contrato administrativo. -

Tema 37. d) Las nociones de causa y de motivo en el acto administrativo contractual. La causa final del negocio jurídico. Su significado en el contrato administrativo.- El motivo. Diferencia entre motivo y motivación. La función lógica del motivo. Resultancias de la jurisprudencia francesa.

Tema 38. e) Presupuestos del acto administrativo contractual. 1. El procedimiento.- 1. Previsiones financieras: el crédito presupuestario. Diversas medidas de control.- 2. Formalidades exigibles. Los pliegos de condiciones. Su contenido y eficacia. 3. Elección del co-contratante. La adjudicación. II. La forma. Forma y formalidades. Formas "ad solemnitatem" y "probatonis causa".- La aprobación.

Tema 39. f) Modalidades del acto contractual administrativo. Las llamadas "cláusulas exorbitantes". Sus características. El régimen jurídico aplicable. Los efectos del acto contractual administrativo. Particularidades referidas a su ejecución Rescisiones administrativas y rescisiones a instancia de los co-contratantes La naturaleza del acto contractual administrativo I.

Tema 40. g) Enumeración de los actos administrativos contractuales. Contratos de interés público contratos concertados por procedimientos de Derecho Público y contratos administrativos I. Contratos necesariamente administrati-

vos: 1. Contratos de obras o trabajos públicos. 2. Empréstitos públicos.- 3. Concurso para el desempeño de funciones públicas. La contratación de funcionarios Protección de servicios públicos f.- Concesiones de servicios públicos. 5. Contratos innominados

Tema 41. h) Enumeración de los actos administrativos contractuales (continuación). II. Contratos eventualmente administrativos: 1. contratos de suministro Sus clases. Modificaciones administrativas de los contratos de suministro 2. Contratos de transporte. Notas definidoras. Clasificaciones. 3. Cuasicontratos. Cuasicontrato de denuncia. Referencias al Derecho venezolano. :

C. OTROS ACTOS ADMINISTRATIVOS BILATERALES: LAS CONCESSIONES ADMINISTRATIVAS.

Tema 42. a) La concesión genéricamente considerada. Amplitud del término. Referencia concreta a la concesión administrativa. Sus caracteres definidoras. Precisión del concepto. Naturaleza jurídica de la concesión. Diferencia con los demás actos igualmente denominados. Diversas clases de concesiones. Bilateralidad de la concesión.

Tema 43. b) Concesiones de servicio público. 1. Diversos tipos correlativos a la índole de los servicios públicos. Sus respectivas características. 2.- Concesión de servicio público. Diferencia entre concesiones de servicios públicos y concesión de servicios de interés público. Especial referencia a las concesiones de aguas públicas, transportes públicos, camínales, y ferroviarias y aérea, minas e hidrocarburos, ...etc. 3.- Concesiones de bienes públicos: Concesiones forestales, pesca de perlas, extracción de arenas, ocupación del dominio público.

D.- SERVICIOS PÚBLICOS

Tema 44. a) Novedad de la noción de servicio público.- El servicio público inicialmente concebido en la doctrina francesa. (Jèze, Bonnard, Rolland, Walling, Laubedère). Criterios determinativos. Sus dificultades, Imprecisiones e incongruencias. Puntos de vista adoptados por los tratadistas y la jurisprudencia.

Tema 45. k) Noción jurídica del servicio público.- Los datos aducidos para definirlo. 1. Materia del servicio público: la prestación. Sus especies. 2. La obligatoriedad. 3. Continuidad y regularidad. f.- Previsión legal. 5. Régimen a que se encuentra sujeto. 6. Servicio público. Definición del servicio público. Su análisis.

Tema 46. c) Servicio de interés público.- Diferencia entre servicio público y servicio de interés público. Examen de los criterios aducidos por la doctrina y la jurisprudencia. Servicios públicos, de naturaleza comercial e industrial. Tesis de Chevanon.

E. EMPRESAS ADMINISTRATIVAS

Tema 46. Características definidoras de la empresa administrativa. Empresas

de servicios de interés público Empresas de Economía dirigidas y de capital mixto. Las empresas nacionalizadas. La experiencia francesa.

F.- LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO

Tema 47. a) La evolución del régimen de la responsabilidad extracontractual del Estado. Generalidades. La responsabilidad específicamente configurada en los distintos sistema de Derecho (Público y Privado). Las etapas seguidas en Francia: del "arrêt" Blanco al "arrêt" Bacdeloca.

Tema 48. b) Primera fase de la responsabilidad extracontractual del Estado. La irresponsabilidad del Estado. Sus fundamentos La doctrina inglesa. La Correlativa responsabilidad personal del funcionario

Tema 49. c) Segunda fase de la responsabilidad extracontractual, del Estado. La responsabilidad restringida del Estado. Interpretación extensiva del Código Civil. La responsabilidad subsidiaria.

Tema 50. d) Tercera fase de la responsabilidad extracontractual del Estado. Responsabilidad directa del Estado Configuración del tipo de responsabilidad administrativa con la noción de falta de servicio. Causística. El cúmulo de responsabilidad

Tema 51. d) La responsabilidad administrativa por riesgo.- Los antecedentes franceses y fundamentos de la doctrina de la responsabilidad del Estado por actos legislativos y judiciales Preceptos pertinentes del Derecho--venezolano.

IV. ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA (DERECHO ORGÁNICO)

A. SUPUESTOS DETERMINANTES DE LA ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

Tema 52. a) Las motivaciones políticas y las exigencias técnicas. La organización administrativa en los Estados Federales y en los Estados Unitarios. Democracia y autocracia. Sus diferentes especies.

Tema 53. b) Personalidad de la administración. La persona administrativa y sus órganos. El problema de la pluralidad de personas administrativas. Persona -poder público y persona-sujeto patrimonial. Puntos de Vista modernos: el "Status" de las personas administrativas. La Administración general del Estado y las que en ella se incluyen. El caso de la Administración municipal.

Tema 54. c) Premisas del orden administrativo. 1. La jerarquía. Concepto jurídico. La subordinación. Límites de la misma. Efectos de los Órdenes e instrucciones del servicio. 2. La competencia de los distintos órdenes administrativos. Sus clases. La delegación.

Tema 55. d) Los funcionarios públicos. Su calidad jurídica. Definición del funcionario. Sistema de reclutamiento en el Derecho comparado. El estatuto jurídico de los funcionarios públicos.

B. ADMINISTRACIÓN FEDERAL

Tema 56. a) La Administración activa. Noción y estructura. Grupos que la

componen. Administración Central. Prolongación de ella. Administración territorial. Administración municipal. Administración autónoma y autárquica.

Tema 57. b) La Administración Central. Centralismo y descentralización. La Administración central activa. Órganos que la integran. Idea de la Administración consultativa y de la Administración contencioso-administrativa.

Tema 58. c) El Presidente de la República y el Consejo de Ministros. Funciones administrativas del Presidente de la República. El Consejo de Ministros. Su naturaleza jurídica. Composición y facultades. Sistema venezolano comparado con el extranjero.

Tema 59. d) Los Ministros. Antecedentes históricos. Ministros y Secretarios de Estado. Diferente calidad jurídica. Condiciones de nombramiento. Atribuciones (colectivas, comunes, especiales). Sistematización de los poderes ministeriales.

Tema 60. e) Los Ministerios. Organización de los Ministerios. Esquema o planta modelo de los países latinos (Francia, Italia, España). Examen comparativo con el régimen adoptado por Venezuela. Unidades administrativas y unidades burocráticas.

Tema 61. f) Otros orígenes de la Administración activa. El Consejo Electoral. Carácter heterogéneo de las operaciones electorales. La Procuraduría General de la Nación. Sus facultades. El control. Control autónomo y autocontrol.

Tema 62. g) La Administración consultiva. Cuerpos consultores generales y especializados. El modelo francés de Consejo de Estado: sus repercusiones. El Consejo de Economía nacional. La administración consultiva venezolana.

C ADMINISTRACIÓN ESTADAL Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL

Tema 63. Bases de la organización administrativa de los Estados y de las municipalidades. Idea del régimen orgánico.

V. MATERIA ADMINISTRATIVA

Tema 63. a) Contenido materiales de la Administración. Formas y -contenido de la actividad administrativa. Métodos definidores (Stein). Plan propuesto: "Status personas", "Status rei". Actividades diversas: funciones administrativas, servicios públicos y empresas administrativas.

A.- "STATUS PERSONAE"

Tema 64. a) Capacidad administrativa.- La nacionalidad. Nacionales. Su determinación constitucional. Extranjeros. Derechos deberes e incapacidades.

Tema 65. C) Capacidad administrativa (continuación), La ciudadanía Repercusiones administrativas de la ciudadanía. La residencia o vecindad. La edad. Ciclos en el orden administrativo.

Tema 66. c) Derechos administrativos.- Derechos de origen constitucional regulados por leyes administrativas. Derechos estrictamente administrativos. Deberes administrativamente exigibles. Su enumeración constitucional.

Tema 67. d) Obligaciones administrativamente exigibles. Especial referencias a la participación de la defensa nacional. En época de paz: el servicio militar obligatorio. Contenido de la ley. En época de guerra.

B.- "STATUS REI".

Tema 68. a) Régimen administrativo de las cosas.- El dominio público, el dominio patrimonial y la propiedad privada El dominio público Teorías definidoras (Proudhon, Barthélemy, Roland). Examen de las fórmulas legales.

Tema 69. b) Particularidades del dominio público. Clases de uso del dominio público: uso común, uso especial y uso excepcional. Pertenencias del dominio público Su enumeración

Tema 70. c) El dominio marítimo-terrestre - Su amplitud Aguas territoriales Zona de vigilancia Plataformas continental submarina El caso de las playas Usos del dominio marítimo-terrestre.

Tema 71. d) El dominio hidrográfico. Aguas terrestres Aguas públicas y aguas privadas. Régimen legal de las mismas. Usos Concesiones Las aguas subterráneas

Tema 72 e) El dominio aéreo. Su regulación La Convención de Chicago Prescripciones del Derecho interno. Uso del espacio aéreo. Policía aeronáutica. Concesiones. Aeródromos y Aeropuertos.

En lo que se refería a la parte última de dicho Programa, relativa a la llamada "Materia Administrativa", el contenido de la misma la desarrolló el propio profesor Moles, en la forma siguiente:

MATERIAS ADMINISTRATIVA

PROLEGÓMENOS. CONTENIDOS MATERIALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

A. La materia administrativa en una exposición sistemática del Derecho Administrativo.- El rigor metodológico en la ordenación de materias no codificadas.-Las formas del Derecho Administrativo y sus contenidos materiales. Características respectivas. Factores que influyen en el progresivo crecimiento de la materia administrativa. Los supuestos culturales de las distintas etapas históricas.- El fenómeno de transformación del Derecho Privado. (Duguit, Savatier).

B. Intentos de clasificación de las materias propias del Derecho Administrativo. Esquemas correspondientes al tipo de Estado liberal-burgués (Lafarrière). Aportaciones de L. von Stein y de la Escuela vienesa (Merkel). Su examen crítico.

C. Plan adoptado para una exposición sistemática.- Experiencias derivadas del carácter interferente y prevalente del Derecho Administrativo.- Situación

administrativa de personas y de cosas.- Ramificaciones de la actividad administrativa.

PARTE I. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO CONCERNIENTE A LAS PERSONAS ("Status personae")

I.- CONDICIÓN DE LA PERSONAS. (los particulares). 1. CAPACIDAD CIVIL Y CAPACIDAD ADMINISTRATIVA.- Sus diferencias.- Modificaciones de la capacidad administrativa. Efectos diversos. 2. LA POBLACIÓN Y SU CÓMPUTO.- A.- El Censo nacional. Carácter. Contenido.- Los Censos nacionales de Venezuela y el Censo de las Américas.- Proceso de elaboración.- a.- Plan censal, b).- Recogida de datos. e) Totalización. d).- Aprobación. e).- Publicación.- Vigencia y modificaciones del Censo.- Valor jurídico de las inclusiones en el Censo.- B.- Las estadísticas administrativas.- a) La estadística demográfica. Alcance de la misma.- b.- Otras estadísticas y Censos referidos a la situación de las personas.- c) Bibliografía estadística de Venezuela. 3. NACIONALIDAD. Nacionales y extranjeros. Sus diversas categorías a los efectos administrativos.- A.- La situación jurídica de los nacionales, a.- Capacidad básica, b).- Protección diplomática c).- Registro de nacionales residentes en el extranjero. d).- Prescripción. B.- Situación jurídica de los extranjeros. a).- Régimen común a los extranjeros.- Regulaciones del Derecho Internacional. Prescripciones correlativas del Derecho Interno.- Normas expresamente referidas a los extranjeros. Incapacidades. Prohibiciones. Meras formalidades, b).- Ingreso de extranjeros.- Inmigración. Visado de entrada. Sus requisitos.- Revisión en la frontera.- Presentación personal.- Asilados políticos. Registro de extranjeros, c).- Régimen especial de extranjeros.- Extranjeros deficientemente documentados e inmigrantes clandestinos. Extranjeros peligrosos. Extranjeros de países enemigos.- Expulsión de extranjeros.- d).- Recursos por la violación de derechos.-Regulaciones del Derecho interno.- Protección en el -plano internacional.- Responsabilidades de los Estados. e).- Naturalización de extranjeros.- Su concepto. Cartas de naturaleza y simples manifestaciones de voluntad.- Requisitos y trámites correspondientes. 4. CIUDADANÍA. A. Evolución del concepto.- a).- Derechos clásicamente atribuidos al ciudadano, b) Ciudadanía y nacionalidad. Ciudadanía y electorado, c).- Noción moderna de la ciudadanía. B.- Determinación de la ciudadanía. a).- Condiciones positivas, b).- Condiciones negativas, c).- Requisitos formales. C.- Constancia de la ciudadanía.- Registro cívico y Registro electoral.- Carácter y cometido.- D.- Las llamadas "Ciudadanías administrativas" o cuasi-ciudadanías.- La ciudadanía municipal. Referencias al Art. 80 de la Constitución de 1947. Ejercicio de Derechos sindicales y gremiales. 5. RESIDENCIA.- El problema de la domiciliación y de la residencia.- A.- Domicilio civil y residencia administrativa, a).- Domicilio y vecindad en el Derecho comparado, b).- Confusión de los conceptos en algunos Códigos hispanoamericanos (Uruguay Colombia, etc.) B.- Do-

micilio civil y residencia administrativa en Venezuela. a).- Prescripciones del Código civil.- b) La vecindad municipal. c).- Otras residencias de carácter administrativo. 6. EDAD. A. La mayor edad civil y sus repercusiones administrativas, a).- Pasaportes. Licencias. Trabajo y Milicia, b).- Edades especialmente determinadas.-B.- Prescripciones administrativas concernientes a la edad, a).- Infancia Personas sujetas a las medidas de vigilancia, protección y tutela del Consejo Venezolano del Niño, b).- Adolescencia.- Enseñanza obligatoria y trabajo. c).- Juventud.- Servicio de las armas. d). Vejez. Retiros y jubilaciones. Excusas legales. Seguros Sociales, etc. 7. SEXO. Proceso histórico de la equiparación de derechos. Importancia de la acción internacional.- Diferencias legales subsistentes.- Diversas medidas protectoras. Regulaciones sobre la trata de blancas. 8.- INSTRUCCIÓN. Prescripciones legales que exigen una instrucción mínima. El analfabeto.- Los aborígenes y su protección. Las misiones, y la Comisión Indigenista Nacional. 9. ENFERMEDAD. A.- Enfermedades que restringen el ejercicio de derechos.- Enfermedades contagiosas. La locura y la lepra. La toxicomanía y el alcoholismo.- B. Enfermedades que originan el derecho a la asistencia.- Invalideces permanentes. 10. POBREZA.- El problema de la indigencia. Precedentes ingleses.- El menesteroso y el pobre Excepciones y exoneraciones. Derecho asistencial.- La mendicidad.

II. LOS DERECHOS PÚBLICOS Y SU EJERCICIO. A. EJERCICIO DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES (libertades) Derechos fundamentales. Su significación.- Derechos fundamentales y garantías institucionales.- Regulaciones legales y administrativas. Concepción francesa de la llamada "policía de las libertades".- Derechos con fuerza constitucional" y Derechos con "fuerza de ley".- (Thomas).- Los Derechos fundamentales en el régimen federal. 1.- LIBERTADES INDIVIDUALES. a).- Libertad personal y sus modalidades; Libertad civil, Seguridad individual y libre tránsito.- Regulaciones administrativas con especial referencia a las medidas de orden sanitario.- Régimen de pasaportes, salvo-conductos y visados de salida del país. b).-Libertad de conciencia.- Libertad de pensamiento de creencias religiosas y científica. c) Libertad de domicilio.- Su alcance y limitaciones. d). Propiedad privada.- ¿Qué comprende tal concepto? Su protección. Medidas restrictivas. e) Secreto postal. Correspondencia propia. Notas y apuntes. 2. LIBERTADES EN LA VIDA DE RELACIÓN. a) Expresión de ideas y opiniones. Sistemas diversos. Publicaciones, libros, prensa, cinema, radio y televisión..., etc. Propaganda.- Regulaciones administrativas. b). Libertad de enseñanza.- Antecedentes históricos. Principios dominantes.- Sistema venezolano. c). El culto y sus exteriorizaciones.- Diversidad de cultos.- Régimen de exclusión, de coexistencia y de privilegio.- Manifestaciones del culto en el interior y en el exterior de los edificios religiosos.- Procesiones. d). Libertad de reunión y manifestación.- Reunión: sus características legales.- Reuniones públicas y privadas. Reuniones al

aire libre. Manifestaciones. Cortejos, aglomeraciones, tumultos.- Régimen administrativo. e) Libertad de Asociación.- Historia. Sistemas adoptados en el Derecho extranjero. Asociaciones lícitas e ilícitas.- Capacidad jurídica de las asociaciones. Funcionamiento. Control administrativo. Disolución. Asociaciones especiales: asociaciones de utilidad pública. Asociaciones o Congregaciones religiosas. Sindicatos profesionales. Cooperativas y Mutualidades. Asociaciones políticas. Asociaciones extranjeras. f) Libertad de trabajo.- Trabajo, industria y comercio.- Profesiones liberales.- Su reglamentación.- Industrias agrícolas, manufactureras, fabriles y comerciales. B. EJERCICIO DE DERECHOS POLÍTICO-DEMOCRÁTICOS. Carácter y cometido de los mismos. a) Sufragio igualitario. b) Acceso a cargos públicos. c) Otras facultades. C. EJERCICIO DE DERECHOS MIXTOS. a) Igualdad ante la ley.- Su alcance. b) Derechos de petición.- Su doble carácter. c) Derecho a prestaciones del Estado.- Derecho al trabajo. Derecho a la asistencia y al socorro. Derecho a la Educación. D. SUSPENSIÓN DEL EJERCICIO DE DERECHOS Y GARANTÍAS CONSTITUCIONALES. Casos de suspensión. Procedimiento.- Legalidad vigente durante el régimen de excepción.- Restitución de los derechos y garantías. E.-DERECHOS ESTRICAMENTE ADMINISTRATIVOS. Titulares de derechos estrictamente administrativos. Características. Derechos e intereses. Interés simple, interés legítimo. Interés individual colectivo. Protección jurídica de derechos e intereses.

III. DEBERES ADMINISTRATIVAMENTE EXIGIBLES. Naturaleza y clasificación de los deberes administrativamente exigibles. A. DEBERES FUNDAMENTALES. Concepto y determinación histórica de los mismos.- Deberes fundamentales y deberes legales.- Los deberes fundamentales en la Constitución Venezolana y en el Derecho Comparado. a) Deber Militar.- Su significación en el Estado democrático. Textos que lo establecen en Venezuela.- El servicio Militar obligatorio.- 1) Régimen en tiempo de paz. Reclutamiento. Fases: inscripción, alegaciones, excepciones físicas y exceptuaciones exclusivamente legales. Sorteo Contingente militar. Incorporación a filas.- Excedentes.- Licenciamiento.- 2).- Régimen en tiempo de guerra. Obligaciones especiales- Movilizaciones generales o parciales.- Reservas. b). Funciones Públicas obligatorias- Referencias a la función electoral y al desempeño obligatorio de cargo gratuitos. c) Obligaciones tributarias.- Su ámbito y afectos. d). Obligaciones de orden educativo.- Noción. B. PRESTACIONES PERSONALES OBLIGATORIAS. a) Auxilios de carácter profesional. b) Requisiciones personales diversas.- Cuando proceden.

IV. JUSTIFICANTES DE LA SITUACIÓN DE LAS PERSONAS. A. REGISTROS DE PERSONAS Y DE ACTOS PERSONALES. a) Comprobación, verificación y constitución.- Registros comprobatorios "ad probandum".- Registros constitutivos ("ad substantiam"). Su respectivo valor jurídico. b) La publi-

dad de los derechos de las situaciones personales. Fundamento. c) Registros diversos.- 1) Registro del Estado civil - 2) - Registro mercantil.- 3.- Registro de asociaciones.- 4).- Registro de antecedentes (penales y de conducta).- 5).- Registro de actos de última voluntad 6).- Identidad e identificación.- Cédulas de identidad.- 7).- Otros registros de personas y actos personales. B. ACTOS DE CERTIFICACIÓN. Autenticaciones y certificaciones.

Parte II. RÉGIMEN ADMINISTRATIVO DE LAS COSAS. (Status rei)

LAS COSAS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO. Los bienes y su clasificación (Código Civil art. 538) Dominio, patrimonio y propiedad. a) Noción de dominio público, Notas positivas y negativas que lo determinan, Su extensión. b) Dominio patrimonial o fiscal. Sus especies. c) Propiedad privada. Alcance de las regulaciones administrativas, a ellas referidas. Plan expositivo.

I.- EL DOMINIO PÚBLICO. A. CARÁCTER DE LOS BIENES COMPRENDIDOS EN EL DOMINIO PÚBLICO. a) El dominio público, concepto establecido por la doctrina jurídica moderna. Dificultades de la definición. I.- Teoría del poder soberano (Proudhon). 2.- Teoría de la naturaleza diferenciada de los bienes (H. Barthélemy). Teoría de la especial afectación de los bienes (Rolland). f.- El dominio público como "iura publica realia" (Eisler, O. Mayer). Crítica. b) Determinación legal del dominio público. 1. Fórmulas del Derecho venezolano comparadas con las de Derecho extranjero. Bienes taxativamente enumerados en el art. 539 del Código Civil. Límites. Límites de la extensión análoga. 2.- Dominio necesario y dominio accidental. 3.- La afectación de bienes al dominio público. La desafectación. Sus consecuencias. c) Administración del dominio público. Operaciones administrativas referidas al dominio público. 1.- Acomodamiento de los bienes, construcciones y entretenimiento. 2.- Policía del dominio público. Su triple cometido. 3.- Utilización de los bienes del dominio público. Usos diversos por parte de los particulares. Uso general. Uso especial. Uso excepcional. Modalidades respectivas. B. PERTENENCIAS DEL DOMINIO PÚBLICO. 1. *Dominio Marítimo*. a) Bienes incluidos y su condición. Prelación de textos jurídicos en esta materia. 1.- El mar territorial y su zona suplementaria de seguridad. 2.- Aguas interiores. Zona marítima-terrestre. 3.- Zona costera. 4.- Terrenos abandonados por el mar. 5.- El caso de los puertos, muelles, malecones. etc. 6.- Deficiencia de los ordenamientos legales. 7.- La plataforma continental submarina. b) Administración del dominio marítimo. 1.- Obras e instalaciones 2.- Policía marítima. Su contenido. 3.- Utilización del dominio marítimo. Uso especial. Uso excepcional. La pesca marítima y la explotación de ostrales. 2. *Dominio hidrográfico*. a) Cosas comprendidas en este dominio, las aguas terrestres y su clasificación. 1.- El agua corriente como objeto de relaciones jurídicas. 2.- Aguas del dominio público. Criterio de la territorialidad y criterio de la utilidad pública. 3.- Determinación negativa. Aguas de propiedad privada. 4.- Determinación enu-

merativa. b) Administración del dominio hidrográfico. 1.- Obras e instalaciones. 2.- Policía del dominio hidrográfico. 3.- Uso común. 4.- Uso especial. Los jurados de aguas 5.- Uso excepcional. Régimen de las concesiones. Registro de aguas. 3.- *Dominio Militar*. a) Clases de bienes al mismo adscritos. Su condición jurídica. b) Administración y utilización. 4. *Dominio vial*. a) Bienes incluidos en este dominio y su clasificación. b) Administración del dominio vial 1 - Obras diversas. 2.- Actividades de policía 3.- Uso común. Uso especial. Uso excepcional. 4.- Referencia a las prevenciones sobre urbanismo y régimen de calles, parques y jardines. 5.- *Dominio aéreo*. a) Criterio histórico sobre la condición jurídica del espacio aéreo 1.- La libertad en la atmósfera 2.- Teoría de las zonas aéreas 3.- Teoría de la "soberanía" completa exclusiva. b) Las bases del Derecho Público aéreo de la convención de París 1919 a la Convención de Chicago de 1944. Los derechos de soberanía y la libertad de tránsito. c) Prescripciones de Derecho venezolano 1.- Fuentes jurídicas Vigentes 2.- Bases de soberanía del espacio aéreo y sus consecuencias 3.- Policía aérea Su cometido. 4.- Infraestructura Régimen de Aeródromos y demás instalaciones 5.- Autorización y Contratos en materia aérea.

II. BIENES PATRIMONIALES (DOMINIO FISCAL). Noción de patrimonio y condición de los bienes que lo integran. Sus categorías. Normas legales aplicables Diversos modos de adquirir y negociar tales bienes. La denuncia de bienes ocultos. A. BIENES ADSCRITOS A FINALIDADES PÚBLICAS. a) Efectos de la adscripción.- Carácter jurídico de los bienes adscritos. b) Enumeración de bienes.- Referencia especial a los siguientes: 1.- Bosques de la Nación, reservas forestales..., etc. 2.- Minas, hidrocarburos y salinas. 3.- Patrimonio histórico, artístico, arqueológico y paleontológico. Cuarteles, armamentos, naves, aeronaves, etc. 5.- Edificios destinados a usos oficiales. 6.- Ejidos, bienes de propios y baldíos inalienables. c) Particularidades en la administración de tales bienes.- Inventario. Conservación. B. BIENES EN DISPONIBILIDAD. a) Alcance y efectos de la disponibilidad.- Negocios jurídicos posibles. b) Enumeración de bienes.- Referencia especial a los siguientes. 1.- Procedencias de la Corona española. Su transformación jurídica. 2.- Bienes mostrencos. 3 - Bienes desamortizados. 4.- Bienes convertidos. 5.- Otras especies incluidos. c) Particularidades en la administración de tales bienes.- Operaciones que comprende.

III.- REGULACIONES ADMINISTRATIVAS DE LA PROPIEDAD PRIVADA. A. LAS DENOMINADAS "PROPIEDAD ESPECIALES". a) La propiedad intelectual.- Qué comprende y régimen de la misma. b) La propiedad industrial.- Objeto en ella incluidos. Sistema vigente. Marcas de fábricas y comerciales. B. RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS A LA PROPIEDAD PRIVADA. a) Limitaciones administrativas del derecho de propiedad.- Sus diversas clases. Especial referencia a los planes y reglamentos de urbanismo. El

régimen agrario. b) Servidumbres administrativas sobre la propiedad privada.- Servidumbres en favor del dominio público y demás exigibles. Constitución y extinción. C. EXPROPIACIÓN FORZOSA. a) Previsiones concernientes a la expropiación forzosa.- Casos en que puede, promoverse. Garantías jurídicas. b) Procedimiento de expropiación.- Trámites diversos, en cada uno de sus períodos. Recursos procedentes. D. REGISTROS CONCERNIENTES A LOS BIENES. a) Registros de concesiones. b) Registro inmobiliario (Registro público). c) Otros registros de cosas. Característica de los respectivos Registros. Valor jurídico de las inscripciones.

Del panorama que resulta de todos los programas de enseñanza del derecho administrativo elaborados desde la época de la fundación de la Cátedra hasta los años sesenta, puede decirse que la concepción metodológica que imperó hasta los años cuarenta, dado que sólo existía un curso de la asignatura, fue el de la unidad del derecho administrativo, la cual se lograba, sin embargo a través de sistemas y clasificaciones que luego quedaron caducos. Y es que para 1947, la realidad administrativa evidentemente que imponía el abandono del sistema de Berthélemy, tal como lo señaló el Profesor Lares Martínez en su prueba del Programa de Enseñanza del Concurso de la Cátedra de Derecho Administrativo y leyes especiales,⁴⁷ pues la misma desbordaba dicho sistema y exigía entonces la búsqueda de nuevas concepciones.

V

Por tanto, siendo el derecho administrativo una ciencia, el mismo no se debía concebir sin un sistema, ya que la ciencia sin sistema no es ciencia.⁴⁸ Por ello, el Profesor Moles Caubet señalaba que para llegar a una concepción científica del Derecho Administrativo, surgía la ineludible necesidad de darle la coherencia unitaria de un sistema.⁴⁹ En con-

⁴⁷ Véase Eloy Lares Martínez, "Prueba de Enseñanza...", *loc. cit.*, pp. 147 y 148.

⁴⁸ Véase Jesús González Pérez, "El Método en el Derecho Administrativo" en *Revista de Administración Pública*, N° 22, Madrid 1957, pág 14.

⁴⁹ Vid Antonio Moles Caubet, "La Progresión...", *loc. cit.*, p. 15.

secuencia, la realidad administrativa de comienzos de la década de los sesenta, incluso más compleja que la que habían estudiado los Profesores Álvarez Feo y Hernández Ron, ya permitía su sistematización, pues de lo contrario, si el único conocimiento del derecho administrativo que pudiera ofrecerse fuese la antigua exposición inorgánica de las disposiciones legislativas vigentes, hubiera sido irrefutable la negociación de su carácter científico.⁵⁰

Resultaba por tanto necesario insistir en la elaboración de un sistema del derecho administrativo, en el sentido de una unidad de reglas caracterizadas tanto por su coherencia interna y vinculación lógica como por su referencia a la totalidad; es decir, lo contrario a amasijo de reglas,⁵¹ y partiendo del principio de que sin el sistema no podía enseñarse la ciencia. Por ello, consideramos que era válida la afirmación en su momento de Jesús González Pérez, según la cual:

“Para enseñar, hay primero que conocer. Para enseñar el Derecho positivo, es necesario construir primero el sistema del Derecho positivo. Por eso, si un sistema ha de ser, en primer lugar verdadero en segundo lugar ha de ser comprendido. Como dijo Ortega al comenzar una de sus obras más difundidas (El tema de nuestro tiempo, 5a. ed., 1945, pág 11), lo que más importa a un sistema científico es que sea verdadero; pero la exposición de tal sistema científico impone a éste una nueva necesidad; además de *ser* verdadero es preciso que sea comprendido.”⁵²

No debe olvidarse que para comienzos de los sesenta, la bibliografía de derecho administrativo aún era escasa. En Venezuela, nos manejábamos con las obras de Marcel Waline, *Droit Administratif* y de Guido Zanobini, *Diritto Amministrativo*, que el profesor Pérez Luciani nos

⁵⁰ Véase Jesús González Pérez “El Método en el Derecho Administrativo” en *Revista de Administración Pública*, N° 22, Madrid 1957, p. 15.

⁵¹ Vid Luis Henrique Farías Mata, *Derecho Administrativo II, Parte Especial*, curso 1961-1962, (versión taquigráfica....), *cit.*, p. 4.

⁵² Véase Jesús González Pérez, “El Método.....,” *loc. cit.*, p. 43.

había presentado. De España, comenzábamos a toparnos con los trabajos de los autores españoles que para esa época ya estaban girando en torno a la *Revista de Administración Pública*, pero que en esos tiempos todavía eran muy poco conocidos. No hay que olvidar que a comienzos de los sesenta todavía era la época de los libros de *Derecho Administrativo* de Álvarez Gendín, García Oviedo, Gascón y Marín y Royo Villanova; época en la cual recién comenzaba a circular el *Tratado de Derecho Administrativo* del muy recordado y querido amigo Fernando Garrido Falla.

Poco después sería cuando comenzarían a circular los respectivos cursos multigrafiados de *Derecho Administrativo* de los profesores Eduardo García de Enterría y de José Luis Villar Palasí. En cuanto a los autores latinoamericanos, básicamente llegaron a nuestro alcance las obras de *Derecho Administrativo*, de Enrique Sayagués Lazo, de Sabino Fraga, de Benjamín Villegas Basabilvaso y de Miguel Marienhoff.

Fue precisamente Villegas Basavilbaso en el Prefacio de su obra, *Derecho Administrativo*, quien señalaba, en cuanto al Plan general de exposición de la misma, que debía estar vinculado necesariamente al método empleado para el estudio de la disciplina, de manera que prevaleciendo en su época el método jurídico, sin excluir los métodos histórico-comparativo, era lógico que el plan se hallase subordinado a la metodología y, en consecuencia, era menester alejarse de las tendencias meramente descriptivas para dar predominio a la constructiva, que es la que permite a la sistematización de las instituciones.⁵³

El mismo Villegas Basavilbaso, en relación a la construcción sistemática de esta disciplina, señalaba que el derecho administrativo no era un conjunto de leyes administrativas y, por ende, una exposición más o menos exhaustiva de la legislación, lo que consideró como una labor tan fatigosa como estéril para el conocimiento jurídico de la dis-

⁵³ Véase B. Villegas, *Derecho Administrativo*, Tomo I, Buenos Aires, 1949, pp. XVIII

ciplina. En cambio, eran los conceptos y principios de derecho, el análisis de las relaciones entre la administración y los particulares, la naturaleza jurídica de las mismas, la estructura y fisonomía de las instituciones Administrativas, lo que debía preocupar únicamente al jurista.

Cualquier otro criterio, por tanto, era inadecuado para el perfeccionamiento de esta ciencia, cuya sistematización no radicaba en el estudio de una masa heterogénea de leyes y además sujetas a una constante movilidad para satisfacer las exigencias siempre cambiantes de las necesidades sociales.⁵⁴ Por ello, agregaba el mismo Villegas, que fuera explicable que en el siglo XIX, los Tratados de Derecho Administrativo, así como los denominados Manuales, tuviesen siempre en cuenta la legislación y hasta los reglamentos. La ausencia de un criterio científico, sin embargo, prevaleció en la mayor parte de aquellos tratadistas, y por ello sus trabajos resultaron con el tiempo infecundos ante el cambio de la legislación, a medida que el método jurídico y la sistematización de las instituciones fue tomando terreno con influencia constructiva. Ello produjo a que la exposición de las leyes administrativas fuera perdiendo interés jurídico, de manera que las obras que comenzaron a ser más consultadas fueron aquellas que se detuvieron en el examen de los conceptos, de los principios y de las instituciones, y que fueron las que le dieron jerarquía científica al derecho administrativo.⁵⁵

En Venezuela, por tanto, el reto en 1966, era construir una sistemática del derecho administrativo, para lo cual debíamos partir de la aproximación lógica de manera de construir un sistema científico de la disciplina mediante la definición y la división. Como lo recordaba González Pérez, la definición dice lo que es una cosa, la identifica con sus elementos más simples, siendo uno de esos el género, el otro la di-

⁵⁴ Véase B. Villegas Basavilbaso, *op. cit.*, Tomo I, p. XIX

⁵⁵ *Idem*

ferencia específica. Por ello, la división indica a qué formas especiales se extiende el elemento genérico de la cosa definida.⁵⁶ Frente a la realidad jurídica, sucede lo mismo: su examen nos permite obtener unos conceptos cuya comprobación dará como resultado grupos homogéneos entre los cuales existirán más o menos diferencias específicas, y la división nos permite comprobar hasta donde se extiende el elemento genérico.⁵⁷

Por otra parte, partimos del mismo supuesto de que la función esencial que la lección de cátedra desempeña en la docencia jurídica no es otra que dar a conocer al alumno el sistema de la rama del derecho de que se trate.⁵⁸ Por ello, si no hay sistema, si no hay una construcción racional de la realidad jurídico-administrativa, mal podía pretenderse que se cumpliera a cabalidad la labor magistral.

De ahí que Francisco Larroyo hubiera señalado que la carencia de método conduce a la improvisación, por lo que es un manifiesto error creer que la falta de todo método y de todo plan constituya una garantía en contra de la rutina. La experiencia demuestra lo contrario, y es que generalmente quienes carecen de método y de planes son los que sucumben más pronto a la rutina.⁵⁹ Por ello, Ortega y Gasset, al delimitar la misión de la Universidad, señalaba que las disciplinas de la cultura y los estudios profesionales debían ser ofrecidos en forma pedagógicamente racionalizada -sintética, sistemática y completa-, no en la forma que la ciencia abandonada a sí misma preferiría: problemas especiales, trozos de ciencia, ensayos de investigación.⁶⁰

⁵⁶ Véase Jesús González Pérez, "El Método...", *loc. cit.*, p. 79

⁵⁷ *Idem*

⁵⁸ *Idem*, p. 91

⁵⁹ Véase Francisco Larroyo, *Pedagogía de la Enseñanza Superior*, Universidad Nacional Autónoma de México, México 1959, pp. 57 y 58

⁶⁰ Véase en Francisco Larroyo, *op. cit.*, p. 28

Por ello, consideraba que dedicar una cátedra para explicar monográficamente algunas instituciones porque se pudieran considerar estas, bajo un ángulo reducido de la profesión, como importantes, era tratar de convertir la cátedra en seminario. Al contrario, la lección de cátedra debía dar al alumno una visión completa del sistema.⁶¹

En este mismo sentido Héctor Gros Espiell, aún cuando refiriéndose al método en el derecho constitucional, señalaba que la dirección general de la enseñanza debía ser fundamentalmente formativa. Decía:

“No se trata de lograr una mera acumulación de conocimientos, sino que se intenta primordialmente de que el joven, obtenga una idea clara, precisa y seria de los temas tratados y una aptitud para estudiar y comprender los grandes problemas del Derecho político. La enseñanza debe ser una sólida base formativa, pero fundamentalmente debe dirigirse a formar una mente y un carácter. No se trata, ya que ello es imposible y no tiene sentido, de agotar el estudio de los problemas que se analizan, sino de dar de los mismos una idea clara y poner en posesión del estudiante los medios técnicos, la aptitud mental y la técnica metodológica, para lograr por sí, en cualquier momento, el conocimiento de las cuestiones que la vida profesional universitaria pueden plantearle.”⁶²

Todo ello, era perfectamente aplicable a la enseñanza del derecho administrativo, lo que sólo podría lograrse cuando este se construye científica y sistemáticamente, y así se lo da a conocer.⁶³

Fue teniendo en cuenta todos esos criterios, y en vista de la imperfección que consideraba existía en los programas vigentes en 1966 de las asignaturas de Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo

⁶¹ Véase Jesús González Pérez, “El método...”, *loc. cit.*, p. 91

⁶² Véase Héctor Gross Espiell, “El problema del método en el Derecho Constitucional” en *Revista de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales*, Montevideo 1959, N° 3, p. 794

⁶³ Véase en general sobre el tema, José Rodríguez U., “La Enseñanza del Derecho” en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad de Carabobo No. 13-14, Valencia 1962; Jesús Leopoldo Sánchez, *Características generales de la Enseñanza del Derecho*, Temas de Pedagogía (4ª serie), Publicaciones de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, pp. 95 ss.

II en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, en particular en lo que se refería al entonces llamado Derecho Administrativo Especial, desde mi ingreso como docente de la Facultad me propuse realizar un análisis sistemático del derecho administrativo venezolano, para intentar elaborar un sistema que integrara, en una ordenación lógica y metodológica, toda la materia del mismo. La búsqueda y elaboración de ese sistema durante los tres primeros años de docencia (1963-1966) en ambas asignaturas, tal como lo señalamos en otro lugar,⁶⁴ me condujo a una primera y principal conclusión, ya recalcada: que era inútil hablar de un “Derecho Administrativo Especial” por contraposición a un “Derecho Administrativo General”. Ambas materias se integraban perfectamente, constituyendo un todo integral y uniforme, que sin embargo era acompañado de varios derechos administrativos especiales: derecho minero, derecho municipal, derecho urbanístico, derecho público de la economía, etc.

El tal sentido, el referido sistema que formulé precisamente en el Concurso de la Cátedra, estudiaba el derecho administrativo en cuatro partes fundamentales, las dos primeras para ser explicadas en el curso de Derecho Administrativo I y las otras dos para ser explicadas en el curso de Derecho Administrativo II. En forma sintética, las cuatro partes del sistema tenían el siguiente contenido:

La PRIMERA PARTE, que correspondía a la INTRODUCCIÓN AL DERECHO ADMINISTRATIVO, se desarrollaba en tres títulos fundamentales. En el Título Primero, sobre *La Administración y el Derecho Administrativo* se estudiaba el concepto de Administración, sus diversas acepciones y se hacía un análisis de las diversas doctrinas formuladas en torno al mismo, para concluir con una noción jurídica del término, producto de un balance hecho en relación a los aportes de dichas doctrinas. Por otra parte, y con base en lo anterior, se definía el derecho administrativo precisándose su naturaleza y contenido.

⁶⁴ Véase Allan R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía venezolanas*, cit. p. 7.

En el *Título Segundo* se estudiaban las FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO, ordenadas en forma jerárquica, y su codificación.

Por último, en el *Título Tercero* se estudiaba la RELACIÓN JURÍDICO-ADMINISTRATIVA, partiendo del supuesto de que una vez precisado qué es el derecho administrativo, las normas de éste dan origen a diversas relaciones jurídicas, que son precisamente las relaciones jurídico-Administrativas. El estudio de estas conducía al análisis de los derechos públicos subjetivos, de los intereses legítimos y del simple interés que pueden existir en ellas, así como de las Potestades Administrativas y los Deberes Públicos.

En todo caso, el estudio de la Relación jurídico-Administrativa en la última parte de la Introducción nos permitía elaborar las otras tres partes del sistema. Como toda relación jurídica, la relación jurídico-Administrativa surge entre dos sujetos de Derecho por lo menos: La Administración por una parte y los particulares y administrados por otra. Por tanto, el análisis posterior en las dos siguientes Partes del sistema se refería al estudio del Régimen jurídico de esos dos sujetos del Derecho Administrativo: la Administración por una parte (Segunda Parte) y los administrados por la otra (Tercera Parte). La Cuarta Parte se refería al estudio del régimen jurídico de un objeto de esa relación jurídica, los bienes del Estado, en torno a los cuales, por su importancia fundamental y por el uso que de ellos hacen los Administrados exigía un tratamiento aparte.

En esta forma, la *SEGUNDA PARTE* del sistema estudiaba el RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ADMINISTRACIÓN. Al analizar éste consideramos que lo primero que había que precisar, y a ello se dedicaba el *Título Primero* era quién configuraba la Administración Pública orgánicamente, es decir, era necesario estudiar las PERSONAS JURÍDICAS PÚBLICAS, su clasificación y la forma como actuaban.

En el *Título Segundo* resultaba necesario precisar qué hacían esos sujetos de derecho o sea las personas jurídico públicas, es decir, EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA. Este régimen jurídico, para darle un orden sistemático, se analizaba en cuatro partes: En *primer lugar*, sobre el cómo se desarrollaba esa actividad, es decir, cuales eran los medios de que se valían las personas públicas para desarrollarla: Actos jurídicos y contratos. Por ello se estudiaba entonces la TEORÍA DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS y la TEORÍA DE LOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS, en una forma lógica y metodológica. En *segundo lugar*, era necesario indicar cuales eran las diversas formas que adoptaba esa actividad realizada por esos medios señalados. Aquí estimaba que era necesario estudiar no solo la actividad de SERVICIO PÚBLICO cómo lo hacía el programa vigente en 1966, basado en la superada doctrina francesa, sino también otras actividades estata-

les, que quizás ya en esa época eran más importantes, como eran las Actividades Administrativas de POLICÍA, de FOMENTO y de GESTIÓN ECONÓMICA, incluyendo en esta última, todo lo relativo a las empresas del Estado.

Ahora bien, esa actividad Administrativa realizada por los medios señalados y bajo las formas indicadas, podía producir frente a los administrados ciertas consecuencias dañosas que daban derecho a estos, a ser indemnizados por la Administración. De allí el estudio de la TEORÍA DE LA INDEMNIZACIÓN EN DERECHO PÚBLICO y de la RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Por último, y dentro del análisis de la actividad administrativa era necesario estudiar los mecanismos de control puestos a disposición de los particulares para impedir que la Administración actúe ilegítimamente: de allí el estudio de los RECURSOS ADMINISTRATIVOS y de la JURISDICCIÓN CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVA.

Por otra parte, dentro de la Segunda Parte del sistema era necesario concluir el régimen Jurídico de la Administración con el estudio de la ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA donde después de estudiarse los principios jurídicos de la organización administrativa, se analizaba el régimen de la Función Pública y la organización Administrativa Venezolana. Hasta aquí el contenido del derecho Administrativo I.

La *TERCERA PARTE* del Sistema, con la cual se iniciaba el estudio del Derecho Administrativo II, se refería al RÉGIMEN JURÍDICO ADMINISTRATIVO DE LOS ADMINISTRADOS, el cual se establecía a través de la consideración de la regulación y limitación de los derechos y deberes de las personas. El Capítulo referido a los DERECHOS comenzaba con el estudio del DERECHO AL LIBRE DESENVOLVIMIENTO DE LA PERSONALIDAD (artículo 43 de la constitución), es decir, al libre ejercicio de la capacidad jurídica de los administrados, analizándose ahí las causas administrativas que condicionaban esa capacidad (nacionalidad, edad, sexo, condición social) y estudiando las limitaciones administrativas de carácter general al respecto: POLICÍA DE EXTRANJEROS Y POLICÍA DE LA IDENTIFICACIÓN. En segundo lugar, se estudiaba la regulación del DERECHO A LA PROTECCIÓN DE LA SALUD y la policía sanitaria. En tercer lugar, el DERECHO A PROFESAR LA FE RELIGIOSA y a ejercitar el culto y la policía de cultos. En cuarto lugar, el DERECHO A LA EDUCACIÓN Y A LA CULTURA, con la regulación de la educación y la policía de la educación y el fomento de la cultura.

En quinto lugar se analizaba del DERECHO AL LIBRE EJERCICIO DE LAS ACTIVIDADES LUCRATIVAS. El régimen de este derecho se estudiaba bajo dos ángulos: En *primer término*, la regulación de las limitaciones al derecho,

que de acuerdo a las exigencias constitucionales eran impuestas por la protección de la economía nacional (régimen de los cambios de moneda, y régimen del comercio exterior), por razones de seguridad (armas y explosivos) , por razones de salubridad, por razones de interés fiscal, y por razones de interés social, entre las que se destacaban las limitaciones impuestas a las empresas bancarias y a la empresas de seguro. En *segundo término*, se analizaba la regulación jurídica que tenía por objeto, no ya limitar sino proteger la libertad económica, donde se destacaba el régimen de la represión a la usura y la necesidad de impedir la indebida elevación de los precios. Por ultimo, y en sexto lugar, se analizaba desde el punto de vista jurídico administrativo, el derecho de propiedad, lo que se hacía a través del estudio de las restricciones administrativas a la propiedad y de las llamadas propiedades especiales.

Las RESTRICCIONES ADMINISTRATIVAS DE LA PROPIEDAD se estudiaban según que incidieran sobre el ejercicio del derecho, sobre la titularidad del derecho y sobre la oponibilidad del derecho. En cuanto a las LIMITACIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO DE PROPIEDAD, estas se ordenaban según que incidieran sobre la facultad de disposición del derecho de propiedad (entre otras la ocupación temporal), sobre la facultad de disfrute (entre otras las limitaciones en razón de la conservación, fomento y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables), y sobre la facultad de disposición del derecho de propiedad (los objeto culturales antigüedades y documentos históricos). En cuanto a las LIMITACIONES A LA TITULARIDAD DEL DERECHO DE PROPIEDAD se estudiaban según que incidieran en una de las formas de adquirir esa titularidad (la ocupación de los animales y peces) que implicasen la extinción de dicha titularidad (expropiación, requisición, comiso y confiscación). En cuanto a las LIMITACIONES A LA Oponibilidad DEL DERECHO DE PROPIEDAD, se estudiaba el registro público como limitación a la oponibilidad de la propiedad inmobiliaria. Concluido el estudio de las restricciones administrativas de la propiedad privada, se analizaban las llamadas propiedades especiales (Derecho de Autor y Propiedad Industrial).

El régimen de los administrados, luego de estudiados sus derechos, exigía el análisis de sus DEBERES y, por tanto, el *Título Segundo* de dicho régimen abarcaba el estudio del deber de defender a la patria (régimen de la Defensa Nacional y del servicio militar obligatorio) y del deber de trabajar (régimen de los vagos y maleantes).

La *Cuarta Parte* del sistema, luego de analizado el régimen jurídico de la Administración y el régimen jurídico de los Administrados, abarcaba el estudio del RÉGIMEN JURÍDICO DEL DOMINIO DEL ESTADO. Esta materia, ciertamente, podía analizarse tanto en la segunda como en la tercera partes. En

efecto, en primer lugar, formaba parte del régimen jurídico de la Administración, pues estudia los bienes del Estado; pero advertíamos que su regulación y sistema fundamental tenían relevancia en cuanto a que esos bienes podían ser usados por los particulares y esa utilización tenía una serie de limitaciones, lo que permitía estudiarlo en la tercera parte relativa al régimen de los administrados (quizás con limitación al derecho de tránsito y circulación libre por el dominio vial, marítimo, territorial y aéreo). Sin embargo, el estudio en cualquiera de las dos partes del sistema anteriormente analizadas, reducía y parcializaba por fuerza de su método, el análisis de todos los conceptos e instituciones que el dominio del Estado abarcaba, de manera que consideramos que era inútil estudiarlo en la segunda parte, cuando todavía no se había visto el régimen de los Administrados, y que no podía ser conveniente estudiarlo en el régimen de los Administrados, cuando se trataba en realidad de bienes del Estado que van a ser utilizados por aquellos. Por ello, y por cuanto el régimen del dominio del Estado participaba fundamentalmente de los dos anteriores (régimen de los bienes estatales y régimen de la utilización de los mismos) adquiriendo una categoría propia, preferíamos estudiarlo en una cuarta parte. Ahí se estudiaba además, de la teoría general del dominio del Estado, el dominio público y el dominio privado. En cuanto al RÉGIMEN DEL DOMINIO PÚBLICO, en él se analizaba fundamentalmente el DOMINIO PÚBLICO DE USO PÚBLICO (dominio hídrico, dominio marítimo, dominio aéreo y dominio terrestre), la utilización por las aguas particulares (uso de las aguas fluviales, la navegación marítima y la aérea navegabilidad, las radiocomunicaciones y el Tránsito y Transporte terrestres) y la policía respectiva (policía de aguas, policía marítima, policía aérea, policía de las Radiocomunicaciones y policía de Tránsito Terrestre). En cuanto a los bienes del DOMINIO PÚBLICO DE USO PRIVADO se hacía remisión a la asignatura DERECHO MINERO, que era un derecho administrativo especial y que era objeto de una Cátedra separada. En el Título relativo al DOMINIO PRIVADO, se estudiaba entre otras cosas, el régimen de las tierras baldías y el aprovechamiento de los recursos naturales renovables que en ellas se encuentren.

El texto completo y desarrollado de este Sistema, puede consultarse en el Apéndice que con el título "Sistemática del Derecho Administrativo" publicamos en el libro *Derecho Administrativo*, Tomo I, que publicó en 1975 la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela.

La simplificación del sistema que seguimos en la enseñanza de las dos asignaturas Derecho Administrativo I y Derecho Administrativo II durante varios lustros, originó los Programas de las dos asignaturas que se adoptaron durante la década de los setenta, cuando regé la jefatura de la Cátedra.