

La influencia del Profesor Eduardo García de Enterría en el Derecho Administrativo Venezolano

José Ignacio Hernández G.

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

Resumen: *El artículo analiza la influencia de Eduardo García de Enterría en el Derecho administrativo venezolano.*

Palabras Clave: *Eduardo García de Enterría.*

Abstract: *The article analyzes the influence of Eduardo García de Enterría in the Venezuelan administrative law.*

Key words: *Eduardo García de Enterría.*

Con ocasión a la Lección inaugural del curso de Derecho administrativo, impartida conjuntamente con los profesores José Antonio Muci y José Valentín González el pasado 25 de septiembre de 2013 en la Universidad Católica Andrés Bello, he querido sistematizar, o más bien esbozar esquemáticamente, la influencia en el Derecho administrativo venezolano del profesor Eduardo García de Enterría, a quien tuve la honra de conocer durante mi estancia en la Universidad Complutense de Madrid, en la cual obtuve el grado de Doctor (2002) bajo la tutoría de otro entrañable profesor de Derecho administrativo y discípulo del profesor García de Enterría, el profesor Sebastián Martín-Retortillo Baquer.

*

No parece necesario resaltar la pérdida que para el Derecho administrativo supone la desaparición física del profesor Eduardo García de Enterría, hecho acontecido el pasado 16 de septiembre de 2013. No sólo en España, sino en general, en todo el Derecho administrativo iberoamericano, la obra del profesor García de Enterría supuso un extraordinario vuelco de perspectiva del cual, hoy día, todavía estamos apreciando sus consecuencias.

En el *Prólogo* a una de las ediciones del *Curso* que escribiera junto al profesor Tomás-Ramón Fernández, llamaba la atención el profesor García de Enterría sobre el éxito que su obra había tenido en otras latitudes, siendo que era una obra pensada y escrita de cara al concreto ordenamiento jurídico español, en el cual sus ideas influenciaron directamente.

Ciertamente, la influencia de la obra del profesor Eduardo García de Enterría en el Derecho administrativo español es, sin duda, notable, al punto de haber incidido sobre diversas normas de la Constitución de 1978, en particular, sus artículos 9.3, 103 y 106, que conciben a la Administración Pública al servicio de los ciudadanos, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho y bajo el control judicial pleno de los Tribunales, como herramienta para proscribir la arbitrariedad. El profesor Lorenzo Martín-Retortillo Baquer, en la *REDA N° 159*, acaba de recordar, precisamente, esta notable influencia.

Ahora bien, la obra del profesor García de Enterría propuso una nueva forma de entender y pensar al Derecho administrativo, a través de diversos principios básicos cuyo eje transversal es la defensa de la libertad –auténtico derecho público subjetivo- frente al poder. Un nuevo Derecho administrativo (con el cuidado que ha de tenerse siempre al emplear este tipo de expresiones) que en tal condición, se extendió más allá de España, influenciando hondamente al Derecho administrativo en Iberoamérica y, de manera particular, al Derecho venezolano.

Influencia presente en la propia Constitución de Venezuela 1999. Su artículo 7, por ejemplo, reproduciendo la obra del profesor García de Enterría (*La Constitución como norma y el Tribunal Constitucional*, 1981), así como la *Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*, en cuya redacción participara, indica que la *Constitución es la norma jurídica suprema y el fundamento del ordenamiento jurídico*. El artículo 141 de la Constitución venezolana es, además, reproducción del artículo 103 de la Constitución de España, definiendo a la Administración Pública a partir del servicio a los ciudadanos con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.

**

De esa manera, las bases constitucionales del Derecho administrativo venezolano parten directamente de la obra del profesor Eduardo García de Enterría. Desde allí, podemos identificar cuatro áreas concretas de influencia de esa obra en nuestro Derecho administrativo.

.- La *primera* área de influencia reside en la concepción de la Administración como un poder completamente juridificado. En su obra *La lucha contra las inmunidades del Poder*, el profesor García de Enterría señaló tres datos fundamentales: (i) el Derecho administrativo atiende, principalmente, al *poder*; (ii) el Derecho administrativo debe propender al sometimiento pleno de la Administración, como poder, a la Ley, y (iii) ese sometimiento se erige como garantía primera de la libertad, verdadero derecho público subjetivo, por medio del control judicial de la Administración.

La obra, que tiene su origen en una conferencia impartida en 1962, será rápidamente asumida en Venezuela. Nuestro Derecho administrativo, como demostrara Brewer-Carías en su Tesis doctoral de 1963, se ha basado en el sometimiento *pleno* de la Administración a la Ley, incluso, en los actos discrecionales y los otrora denominados actos políticos. Este principio será además expresamente recogido en la *Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos* de 1982, en la cual encontramos la influencia del profesor García de Enterría en varias normas, como por ejemplo, la inderogabilidad singular de los Reglamentos.

.- La *segunda* área de influencia la ubicamos en el rol que cumple la libertad general del ciudadano. En especial desde la Constitución de 1978, el profesor García de Enterría propuso la superación de la dicotomía entre el *derecho público subjetivo* y el *interés legítimo, personal y directo*, a fin de postular que, desde la libertad general y los derechos fundamentales, el ciudadano tiene un auténtico derecho subjetivo a reaccionar contra las ilegalidades de la Administración. Esta propuesta supuso centrar al Derecho administrativo en los derechos públicos subjetivos del ciudadano (como puede verse en su artículo “Sobre los derechos públicos subjetivos”, *REDA N° 6*, 1975), lo que luego se apoyó en el carácter *normativo* de la Constitución, como tratara el autor en otro artículo de gran trascendencia, publicado en la *REDA N° 59* (1988): “Los ciudadanos y la Administración: nuevas tendencias en Derecho español”.

Aun cuando la distinción entre el derecho público subjetivo y el interés legítimo, personal y directo perdura en nuestro Derecho, se ha venido insistiendo cómo el Derecho administrativo debe enfocarse a través de la *buena Administración* que para ser tal, ha de ser una

Administración al servicio de los ciudadanos y de sus derechos subjetivos, tal y como postula el artículo 141 constitucional, que sigue muy de cerca, como ya vimos, al artículo 103 de la Constitución española. Hay, así, toda una corriente que enfatiza la estrecha relación entre Derecho administrativo y democracia (Allan R. Brewer-Carías), bajo la primacía de los derechos humanos del ciudadano.

- La *tercera* área de influencia deviene de la reconfiguración de la justicia administrativa, de un cauce objetivo y revisor del acto administrativo previo, a un medio de tutela judicial efectiva de los derechos del ciudadano, como el profesor García de Enterría propusiera en su obra *Hacia una nueva justicia administrativa* (1989).

La propuesta sería asumida y ampliada por el profesor Brewer-Carías en un conjunto de trabajos luego recogidos en su libro *Nuevas tendencias del contencioso-administrativo en Venezuela* (1993). Allí se sostiene, a partir de la Constitución, la universalidad en el control de la Administración Pública, pero a través de un cauce procesal de tutela judicial efectiva de los derechos del ciudadano.

- Finalmente, y en *cuarto lugar*, la obra del profesor Eduardo García de Enterría ha sido fundamental en la configuración del sistema de responsabilidad patrimonial de la Administración, de acuerdo con los postulados que planteara en su obra *Los principios de la nueva Ley de Expropiación Forzosa*, que comentó la Ley de 1954. Toda lesión patrimonial que el ciudadano no esté en el deber de tolerar, causada por la Administración, debe dar lugar a una indemnización integral.

No puede dejar de recordarse cómo esa Ley de 1954 y la propia obra del profesor García de Enterría, influenciaron además en la teoría general de la expropiación pública en Venezuela, en parte, como consecuencia del curso que dictara el recordado profesor Sebastián Martín-Retortillo Baquer en la Universidad Central de Venezuela en la década de los sesenta. De esa experiencia, el profesor Brewer-Carías elaboraría una muy completa recopilación en la materia, publicada por la Universidad en 1966, con prólogo del profesor Martín-Retortillo Baquer.

Aquí incluso la jurisprudencia de la Sala Constitucional, confundiendo el sentido inicial de estos planteamientos (como el profesor García de Enterría aclarara en el *prólogo* al libro de Oriol Mir Puigpelat, *La responsabilidad patrimonial de la Administración. Hacia un nuevo sistema*, 2002), ha intentado señalar que esa responsabilidad es siempre y en todos los casos objetiva, lo cual sin duda es un indebido exceso.

Como se aprecia, la obra del profesor Eduardo García de Enterría ha sido de gran influencia en el Derecho administrativo venezolano, incluso, en su ordenamiento positivo. Nuestro Derecho administrativo asumió plenamente la idea central expuesta por el profesor García de Enterría: el sometimiento pleno de la Administración a la Ley y al control judicial, es garantía básica de la libertad del ciudadano frente a la arbitrariedad de la Administración.

Asimismo, se encargó de aclarar –como puede verse en el Tomo II del *Curso*– que el Derecho administrativo no puede en todo caso limitarse a la defensa de la libertad, pues también le corresponde procurar las garantías para el acceso a un conjunto de prestaciones necesarias para asegurar la “asistencia vital”, como corresponde en el marco del Estado social y democrático de Derecho, que es la fórmula adoptada por la Constitución de Venezuela en su artículo 2.

La tensión entre la libertad y el poder (que el profesor García de Enterría tan bien retrata en *La lucha contra las inmunidades del poder*) es reflejo de la lucha contra la arbitrariedad de la Administración. Una lucha que los venezolanos tenemos hoy día muy presente, cuando las Leyes administrativas se han venido transformando en un sistema opresor de la libertad. En esta nueva lucha el profesor García de Enterría estuvo muy presente, al haber manifestado reiteradamente su preocupación por la degeneración del Estado de Derecho en Venezuela, con ocasión a diversos homenajes realizados a su amigo de tantos años, el profesor Allan R. Brewer-Carías.

En esta coyuntura, a los profesores venezolanos nos corresponde seguir el consejo con el cual concluyera el profesor García de Enterría su obra *La lucha contra las inmunidades del poder*: continuar la lucha por el Derecho, la gran empresa de todos los juristas.