

*La formación de la administración pública venezolana bajo el régimen de Juan Vicente Gómez**

José Ignacio Hernández G.
*Profesor de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela
y en la Universidad Católica Andrés Bello*

Resumen: *La formación de la Administración Pública Nacional, bajo el régimen de Juan Vicente Gómez, fue consecuencia directa del proceso de centralización iniciado en 1908, todo lo cual se tradujo en diversas Leyes administrativas. De ello surgió la Administración organizada del Estado central, con múltiples cometidos que le llevan a limitar la actividad de los particulares y a prestar actividades económicas. Esa Administración se regía por las múltiples Leyes administrativas o especiales dictadas y, también, por el Derecho común. Sin embargo, no hay evidencias de la existencia un Derecho Administrativo especial y autónomo, exorbitante del Derecho común.*

Palabras Clave: *Juan Vicente Gómez, Administración Pública venezolana, Derecho administrativo venezolano, Centralización, Leyes administrativas.*

Abstract: *The historical origins of the National Public Administration, under the regime of Juan Vicente Gómez, was a direct consequence of the centralization process started in 1908 based on several administrative laws. As a result, an organized Administration of the central State emerged, with multiple tasks aimed to restrict the activity of citizens and to render economic activities. That Administration was governed by the multiple administrative or special laws issued and, also, by common law. However, there is no evidence of the existence of a special and autonomous Administrative Law, "exorbitant" from the common law.*

Key words: *Juan Vicente Gómez, Venezuelan Public Administration, Venezuelan Administrative law, Centralization, Administrative laws.*

SUMARIO

INTRODUCCIÓN

I. EL ORIGEN HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA Y EL RÉGIMEN DE JUAN VICENTE GÓMEZ

1. El problema del origen histórico de la Administración Pública y la formación del Estado venezolano. 2. El origen histórico del Estado en Venezuela: perspectivas jurídicas. 3. La formación del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935). 4. El origen académico del Derecho Administrativo en el régimen de Juan Vicente Gómez. 5. ¿Influyó el petróleo en la formación histórica de la Administración Pública en Venezuela durante el período 1899-1935?

* Este trabajo resume significativamente, el trabajo de ascenso presentado en 2010 en la Universidad Central de Venezuela. Desde entonces he avanzado en la investigación del período gomecista. Con lo cual, solo presento aquí algunas de las principales conclusiones a las cuales he llegado en un trabajo todavía en desarrollo.

II. LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA BAJO EL RÉGIMEN DE JUAN VICENTE GÓMEZ

1. *El desarrollo de la organización administrativa al amparo del Estado central: la creación de figuras especiales subjetivas y los orígenes de la Administración Descentralizada.* 2. *La Hacienda Pública y su influencia sobre la Administración.* 3. *La actividad administrativa: acotaciones sobre el liberalismo de Gómez.* 4. *Las formas de la actividad: acto, contrato y procedimiento. Especial relevancia a la concesión.* 5. *Justicia administrativa, separación de poderes y las “apelaciones”.*

CONCLUSIONES

INTRODUCCIÓN

Cuando en el Derecho Administrativo venezolano se indaga sobre sus orígenes históricos, la discusión suele centrarse en si ese Derecho Administrativo surgió o no con la Revolución Francesa. Consideramos que hay en ese enfoque un error de método, pues lo que surgió con la Revolución Francesa fue una especial forma de organización del Derecho Administrativo en el Derecho Comparado, conocida como *régimen administrativo*. Esto es, el Derecho Administrativo concebido como un Derecho autónomo, especial y exorbitante del Derecho Común, caracterizado por reconocer a la Administración privilegios y prerrogativas, como la “potestad de autotutela administrativa”.

Por nuestra cuenta, preferimos un enfoque distinto. Partiendo de la estrecha relación entre Estado y Administración Pública¹, hemos indagado cuándo en Venezuela se consolidó el Estado como poder “unitario y unificador”. Ello nos lleva a colocar la vista en el período iniciado en 1899, y especialmente, en el régimen de Juan Vicente Gómez (1908-1935).

En efecto, entre 1908 y 1935, el proceso de centralización del Estado iniciado en 1899 pasó por consolidar a la Administración Pública Nacional como herramienta de cohesión del Estado. Esa centralización elevó las exigencias de una Administración Pública que sirviese de instrumento para materializar los cometidos del naciente Estado nacional. Cometidos asumidos, en un claro régimen autocrático, desde los valores de “orden, paz y trabajo” y de acuerdo con un orden liberal: el Estado no debía intervenir en la sociedad civil más allá de lo estrictamente necesario, siempre y cuando, por supuesto, la permanencia en el poder del régimen no estuviese en riesgo.

El crecimiento de la Administración Pública bajo el período en estudio estuvo acompañado de *Leyes administrativas*, esto es, Leyes orientadas a regular la actividad de la Administración. Debe aquí recordarse que la Ley tuvo, en el régimen de Gómez, una importancia práctica fundamental. Así se asomó en la alocución de Gómez de 20 de diciembre de 1908, en la cual se sintetizó su “programa político”. Allí se invocó como objetivo “*dejar que sólo la ley impere con su indiscutible soberanía*”², y se afirmó, en la Ley, la justificación de la denominada “evolución dentro de la Causa”:

¹ Véase nuestro libro *Introducción al concepto constitucional de Administración Pública en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2011.

² “Manifiesto de Juan Vicente Gómez al asumir el poder”, de 20 diciembre de 1908. *Documentos que hicieron historia. Siglo y medio de vida republicana*. Tomo II, Caracas, 1962, pp. 135 y ss. Otro fiel ejemplo de ello es la carta enviada por Gómez al entonces Presidente J.B. Pérez de 22 de mayo de 1930, sobre el pago de la deuda externa. Allí se alude nuevamente a la aspiración de realizar la independencia económica “fundando la paz y organizando la hacienda pública”. *Documentos que hicieron historia. Siglo y medio de vida republicana*. Tomo II, cit., pp. 163 y ss.

“Ya sabéis que vine a desempeñar el Poder Ejecutivo Nacional, en virtud del título legal que invisto, sin ser empujado por ninguna ambición personal. La Ley me llamó al puesto, y desde el primer momento me di a conciliar las aspiraciones populares con mis deberes públicos”.

Esto anuncia la importancia que la Ley tuvo en la formación del Estado central y en concreto, las Leyes administrativas dictadas durante este período. Pues lo cierto es que el estudio de tales Leyes, como ha insistido Ramón J. Velázquez³, resulta un dato fundamental pues permite caracterizar mejor al régimen de Juan Vicente Gómez y al Derecho Administrativo formado bajo su amparo. Como ha señalado Diego Bautista Urbaneja⁴:

“Las características formales del régimen gomecista, tal como están planteadas en las diversas Constituciones y en otros instrumentos de derecho público, tienen una cierta importancia para el conocimiento del sistema político gomecista.

En primer lugar, porque permiten conocer los marcos legales formales de una actividad legislativa y administrativa que transcurría en un sentido modernizador sin sufrir por ahora mayores desvíos patrimoniales o personalistas, en tanto esa actividad cayera en el mapa mental de Juan Vicente Gómez en una zona que pudiésemos llamar de favorecimiento, de tolerancia o de indiferencia (...)

En segundo lugar, la variabilidad del régimen constitucional y legal, al son que le toquen los deseos e intereses del General Gómez, demuestra que el régimen legal no tiene consistencia propia y sólo funciona su dinámica mientras esté en la zona de tolerancia”

Aquí podemos emplear la expresión *personalismo legalista*, por el apoyo de la Ley en la escuela positivista, como ya vimos, y en especial con sus cuatro principales exponentes (Arcaya, Gil Fortoul, Vallenilla y Zumeta), quienes ocuparon posiciones destacadas durante el período en estudio. Tanto desde el pensamiento como desde la acción⁵, uno de los temas fundamentales del período fue la necesaria ordenación del Estado venezolano, orientada a la “transformación del medio”⁶.

Al ser el personalismo del gendarme una condición necesaria, Arcaya también postuló la conveniencia de emplear ese personalismo a favor de la estabilidad social “*mediante la sumisión del magistrado querido de las multitudes a las prescripciones de bien meditada leyes*”. Igualmente, en el pensamiento de Vallenilla, la Ley ocupa lugar destacado. En su trabajo *Por qué escribí “Cesarismo Democrático”*, puede leerse⁷:

³ Referencia realizada en entrevista mantenida con Ramón J. Velázquez el 14 de mayo de 2010.

⁴ Urbaneja, Diego Bautista, “El sistema político gomecista”, en *Juan Vicente Gómez y su época*, Monteávila, Caracas, 1993, p. 68. Sobre la relevancia de la Ley en este período, y el prestigio de los juristas involucrados en su confección, *vid.* Chiossone, Tulio, *Formación jurídica de Venezuela en la Colonia y la República*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Ciencias Penales y Criminológicas, Caracas, 1980, pp. 225 y ss.

⁵ Una posición crítica a esta aseveración en Pino Iturrieta, Elías, “Ideas sobre un pueblo inepto: la justificación del gomecismo”, en *Juan Vicente Gómez y su época*, *cit.* pp. 200 y ss. En relación con estos cuatro personajes, escribe Elías Pino: “aunque se proclaman como escogidos por el orden de las cosas para hacer un país formidable, no son abundantes sus iniciativas sobre cambios y novedades de entidad (...) sin embargo, logran el progreso de su peculio particular”.

⁶ Pino Iturrieta, Elías, *Positivismos y gomecismo*, segunda edición, Academia Nacional de la Historia, Caracas, 2005, p. 61

⁷ Vallenilla Lanz, Laureano, *Cesarismo democrático y otros textos*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1991, p. 207.

“Yo he querido oponer lo que es orgánico a lo que es mecánico. El derecho nuestro, venezolano, criollo, al derecho importado, superpuesto, cuyo fracaso constante ha traído como consecuencia la falta de respeto y de fe en las instituciones, porque aún no hemos tenido ni la cultura ni el valor suficientes para crear aquel código de leyes venezolanas con que soñó el Libertador en Angostura”

Esto explica, por ejemplo, la importancia dada a la conformación de *Comisiones Revisoras de Leyes y Reglamentos*, como es el caso de la Comisión creada mediante Decreto de 22 de enero de 1909⁸. El Congreso no tendría, ciertamente, funciones políticas, pero sí de organización jurídica de la República.

Pero hay que matizar el alcance de la Ley, pues en realidad, no puede obviarse que el régimen de Gómez fue un régimen autoritario y por ello, el dominio de la Ley no era absoluto. Había así lo que Diego Bautista Urbaneja llama “*zona de tolerancia*”. Las Leyes eran no sólo toleradas sino promovidas por Gómez, cuando ellas tenían “*implicaciones positivas para la estabilidad del régimen o sin implicaciones negativas inmediatas para dicha estabilidad, o sin significar obstáculos inmanejables para la actividad patrimonialista del Jefe*”. Los “doctores” tenían un margen de maniobra, incluso de debate técnico⁹. Fuera de esa zona, la Ley no tenía vigencia alguna¹⁰.

Todo lo anterior permite comprender el auge de las Leyes administrativas, todo que impulsó la creación de la Clase de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela, por Decreto de Juan Vicente Gómez en 1909. El número de Leyes había crecido tanto que su “lectura” debía efectuarse en un curso especial. De allí que, en sus orígenes, nuestro Derecho Administrativo se limitó al estudio exegético de esas Leyes¹¹. Como concluyó Carlos F. Grisanti, según quedara recogido en diciembre de 1911 en la *Revista Universitaria*¹²:

“La legislación que tiende a descubrir y sancionar el mejor y más científico aprovechamiento de nuestras riquezas naturales, la que se propone comunicar vitalidad a las industrias, domiciliar y asegurar entre nosotros los inventos industriales y los científicos de otros países, en una palabra, la que más directamente se encamina al fomento y a la prosperidad del País, toda esa abundante y rica legislación está atribuida al Derecho administrativo”

Tomando en cuenta este contexto, el presente trabajo aborda los aspectos básicos del proceso de formación de la Administración Pública y del Derecho Administrativo en Venezuela bajo el régimen de Juan Vicente Gómez. A tal fin, la *primera parte* se orienta al estudio del origen histórico de la Administración Pública de acuerdo con la evolución del Estado entre 1908 y 1935. Luego, la *segunda parte* se orienta a caracterizar a la Administración Pública del período, de acuerdo con su organización, medios y actividad.

⁸ Documento N° 10.494. Las Leyes y Decretos se citan por la *Colección de Leyes y Decretos de Venezuela*, de acuerdo con el número del documento.

⁹ Urbaneja, Diego Bautista, “El sistema político gomecista”, *cit.*, p. 68 y 72.

¹⁰ Ramón J. Velázquez estudió en este sentido la peculiar relación entre el mando y la Ley. Permítaseme la cita directa de los monólogos imaginarios de Gómez: “(...) pues para eso está uno, para manejar las leyes y no que las leyes lo amarren a uno y el que manda debe saber cuándo es buena una ley y cuándo uno tiene que hacerse el olvidadizo y hacer como si no se acordase de la Ley (...) pues una cosa es la ley y otra es el mando”. *Cfr.*: Velázquez, Ramón J., *Confidencias imaginarias de Juan Vicente Gómez*, Ediciones Centauro, Caracas, 1982, *cit.*, pp. 309-310

¹¹ *Vid.* Memoria que presenta el Ministro de Instrucción Pública al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en sus sesiones de 1909, Caracas, Empresa El Cojo, p. XXXVI.

¹² *Revista Universitaria*, Año V, Mes I, diciembre de 1911, pp. 1 y ss.

I. EL ORIGEN HISTÓRICO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA Y EL RÉGIMEN DE JUAN VICENTE GÓMEZ

1. *El problema del origen histórico de la Administración Pública y la formación del Estado venezolano*

Sabido es que el Derecho Administrativo, en su más sencilla definición, es *el Derecho de la Administración Pública*¹³. De esta premisa interesa destacar tres conclusiones: (i) sin Administración Pública no puede haber Derecho Administrativo. Además, (ii) es posible concluir que el origen histórico del Derecho Administrativo está asociado al origen histórico de la Administración Pública. Por último, (iii) el surgimiento y evolución histórica de la Administración Pública es dependiente del surgimiento y evolución histórica del Estado. De allí otra premisa fundamental: *el Derecho Administrativo es un Derecho estatal*. Esto es, es un Derecho que regula a la Administración, entendida como una institución que resume un área del quehacer del Estado¹⁴. De esta premisa podemos extraer una cuarta conclusión: (iv) no puede haber Derecho Administrativo sin Estado.

Estas cuatro conclusiones permiten comprender por qué el análisis histórico del Derecho Administrativo debe partir del análisis histórico de la Administración Pública y por ende, del Estado. Frente a ello, en Venezuela ha predominado la tesis según la cual el Derecho Administrativo surgió como resultado del advenimiento del Estado de Derecho, típicamente como un producto de la Revolución Francesa.

No compartimos esa conclusión. Lo que surgió con el Estado de Derecho fue una especial forma de organización de la Administración Pública. Pero ésta, como instrumento del Estado, es anterior al advenimiento del Estado de Derecho. De otro lado, lo que surgió con la Revolución Francesa fue uno de los varios modelos de Derecho Administrativo existentes, a saber, el *régimen administrativo*. Junto a éste hay otros modelos distintos cuya formación histórica es, en cierto modo, independiente de la Revolución Francesa.

Es por ello que, en el caso de la Administración Pública venezolana, la discusión no puede centrarse en el origen histórico del Derecho Administrativo luego de la Revolución Francesa. Por el contrario, entendemos que la perspectiva correcta es examinar el origen histórico del Derecho Administrativo a través del origen de la Administración Pública venezolana, lo que a su vez dependerá del origen del Estado venezolano. Esta conclusión, en España, ha sido afirmada por Sebastián Martín-Retortillo Baquer¹⁵:

¹³ Lares Martínez, Eloy, *Manual de Derecho Administrativo*, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela-Sucesión de Eloy Lares Martínez, Caracas, 2013, p. 66.

¹⁴ Brewer-Carías, Allan, *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica, Tomo I*, Civitas-Thomson Reuters, Madrid, 2013, pp. 28 y ss. Del autor, igualmente, *vid. Derecho administrativo*. Tomo I, Universidad Externado de Colombia/Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2005, p. 185.

¹⁵ *Instituciones de Derecho administrativo*, Civitas, Madrid, 2007, pp. 37 y ss. Véase también a Ballbé, Manuel, "Derecho administrativo", en *Nueva Enciclopedia Jurídica*, Tomo I, F. Seix, Editor, Barcelona, 1985, p. 66. Para el autor, "la función administrativa, y por ende, el Derecho administrativo supone la existencia de un Estado constituido". En Venezuela, *vid. Rodríguez García, Armando*, "Libertad, Estado y Derecho administrativo. El papel del Derecho administrativo en la modernidad democrática", *Revista de Derecho Público N° 117*, Caracas, 2009, pp. 45 y ss.

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

En tal sentido, la relación entre la Administración y el Estado es doble. Por un lado, como vimos, la Administración requiere del Estado. Pero a su vez el Estado requiere de la Administración. Dicho en otros términos: el surgimiento histórico del Estado está vinculado, entre otros condicionantes, al surgimiento de la Administración Pública como una herramienta de dominación que fomenta la cohesión social¹⁶. Aquí conviene recordar que el concepto de Estado es *nuevo*, en el sentido que esa expresión describe a una especial forma de organización social que es de reciente data¹⁷. Siguiendo a autores como Heller y Jellinek¹⁸, el concepto de Estado como *poder unitario* y *unificador* requiere de la Administración Pública como herramienta que permite la cohesión social y la actuación concreta del Estado. Es por ello, precisamente, que el surgimiento histórico del Estado se asocia a la existencia de la Administración Pública¹⁹. Es por ello, también, que la Administración Pública es una herramienta del Estado para la consecución práctica de sus cometidos²⁰.

Todo lo anterior puede resumirse, citando a Villar Palasí, que la Administración Pública “*implica la culminación de todo un proceso –con sus retrocesos y rápidos adelantos– de concentración paulatina de poder, que abocó a una organización institucional*”²¹. Con lo cual, el centro del problema histórico sobre el origen histórico de la Administración Pública en Venezuela debe trasladarse al problema del origen histórico del Estado en Venezuela.

¹⁶ Dentro de esta misma línea encontramos a Sánchez Morón, Miguel, *Derecho administrativo. Parte general*, Tecnos, Madrid, 2005, p. 44. De acuerdo con el autor, “presupuestos básicos de la existencia del Derecho administrativo son, en primer lugar, la presencia de una Administración, más o menos extensa pero articulada como organización estable y jerarquizada, encargada de la gestión cotidiana de los asuntos públicos; en segundo lugar, el sometimiento de esa organización y de quienes la dirigen a unas normas jurídicas de funcionamiento y de relación que les impongan el deber de respetar derechos de individuos y grupos sociales; por último, un sistema de garantías que permita asegurar la primacía de la normas y el respeto de los derecho frente a eventuales extralimitaciones de las autoridades públicas y sus agentes”. Si bien el autor sostiene que estos presupuestos “preexisten a la época de las revoluciones liberales”, en realidad, en estricto sentido, estos tres requisitos son propios del Estado de Derecho.

¹⁷ Es por ello que el presupuesto histórico de la Administración Pública no es el Estado de Derecho sino el Estado (Baena del Alcázar, Mariano, *Curso Ciencia de la Administración, Volumen I*, Tecnos, Madrid, 1995, p. 25.). De allí que el Estado absolutista contaba con una Administración, con lo cual, antes del Estado de Derecho –especialmente, antes del siglo XVII– ya existía una Administración Pública, cuyas técnicas de intervención se preservaron en parte bajo las formas del Estado de Derecho. Puede verse entre otros a Cassese, Sabino, *Las bases del Derecho administrativo*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1994, p. 28.

¹⁸ Jellinek, Georg, *Teoría general del Estado*, Editorial Albatros, Buenos Aires, 1981, pp. 130 y ss., y Heller, Herman, *Teoría del Estado*, Fondo de Cultura Económica, México D.F., 2002, pp. 169 y ss.

¹⁹ Moles Caubet, Antonio, “Estado y Derecho (configuración jurídica del Estado)”, en *Estudios de Derecho público*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1992, p. 104.

²⁰ Weber, Max, *Economía y sociedad. Esbozo de sociología comprensiva, Tomo I*, Fondo de Cultura Económica, México, 1974, pp. 170 y ss.

²¹ Villar Palasí, José Luis, *Curso de Derecho administrativo*, Tomo I, Universidad Complutense, Facultad de Derecho, Madrid, 1972, pp. 59 y 22. En similar sentido, *vid.* Polanco Alcántara, Tomás, *La administración pública*, Caracas, 1952, pp. 141 y ss.

2. *El origen histórico del Estado en Venezuela: perspectivas jurídicas*

Siendo que el origen histórico de la Administración Pública está asociado al origen histórico del Estado, es preciso identificar cuándo surgió el Estado en Venezuela. Una respuesta que, obviamente, por razones del enfoque de este trabajo, no podremos exponer en su sentido pleno. Basta con señalar que, desde una perspectiva jurídica, hay diversas posibles respuestas.

Una primera respuesta, muy evidente, es que el Estado venezolano surgió el 21 de diciembre de 1811, esto es, con la promulgación de nuestra primera Constitución. Ese día, sin duda, surgió el Estado venezolano como entidad jurídica. Pero es una respuesta muy relativa, pues pudiera inducir a considerar que el Estado venezolano surgió espontáneamente ese día. En realidad, como se ha observado, antes de esa fecha ya existía lo que se ha denominado la *nacionalidad venezolana*, en alusión al proceso de centralización que, desde el siglo XVIII, fue desarrollado entre nosotros, proceso que alcanzó como cota relevante la creación de la Real Audiencia. Asimismo, esta respuesta no consideraría que antes de 1811 existía una Administración Colonial, algunas de cuyas técnicas se preservaron luego de ese año²².

Es necesario por ello ensayar otra aproximación. Ya sabemos que en 1811 surgió el Estado venezolano como realidad jurídica, organizada como Estado de Derecho. Sabemos también que antes de esa fecha ya existía una Administración Pública, parte de cuya organización y técnicas de actuación se preservaron. Sin embargo, el punto que ahora debemos indagar es a partir de qué momento el Estado venezolano comenzó a actuar, *efectivamente*, como un poder unitario y unificador. Obviamente, esto no implica ubicar un momento desde el cual, instantáneamente, surgió el Estado como realidad jurídica, política y social: el Estado venezolano es resultado de una lenta evolución, caracterizada por signos de continuidad y ruptura. El interés es más bien otro: tratar de indagar a partir de qué período de nuestra historia el Estado venezolano adquirió las cualidades que permitieron su efectivo funcionamiento como poder unitario y unificador.

Para ello, es preciso recordar que luego de 1811, la existencia jurídica del Estado fue accidentada. Como consecuencia de los conflictos no resueltos de la Independencia, el poder en Venezuela fue ejercido fragmentariamente, en lo que Elías Pino ha denominado *País Archipiélago*²³. Ello no quiere decir que no existieron intentos de unificación institucional del Estado. Antes por el contrario, bajos regímenes de José Antonio Páez²⁴ y Antonio Guzmán Blanco²⁵ se hicieron importantes esfuerzos por crear el entramado institucional necesario para

²² Sobre la *nacionalidad venezolana* anteriores a 1811, véase a Oropeza, Ambrosio, *La nueva constitución venezolana 1961*, serie estudios, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1986, pp. 1 y ss. En cuanto a la Administración Colonial, *vid.* Chiossone, Tulio, "Administración y Derecho administrativo en Venezuela", en *Libro Homenaje al Doctor Eloy Lares Martínez*, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Instituto de Derecho Público, Caracas, 1979, pp. 93 y ss.

²³ Pino Iturrieta, Elías, *País archipiélago, Venezuela, 1830-1858*, Fundación Bigott, Caracas, 2004, pp. 210-211

²⁴ Entre otros, *vid.* Pino Iturrieta, Elías *Las ideas de los primeros venezolanos*, UCAB, Caracas, 2003, pp. 21 y ss. y Plaza, Elena, *El patriotismo ilustrado, o la organización del Estado en Venezuela. 1830-1847*, Universidad Central de Venezuela, 2007, pp. 1 y ss.

²⁵ Entre otros, *vid.* Rivas, Elide, *Antonio Guzmán Blanco y la realización constitucional de su régimen*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2010, pp. 111 y ss.

centralizar el poder, creando así efectivamente un aparato estatal que actuase como el poder único y unificador. Distintos condicionantes impidieron, sin embargo, que ese propósito se alcanzara²⁶.

A partir de 1899 la situación comenzaría a cambiar. El ascenso al poder de Cipriano Castro permitió la consolidación progresiva del entramado institucional necesario para la centralización del Estado. Luego, bajo el régimen de Juan Vicente Gómez, ese proceso avanzó hasta alcanzar cotas importantes. El cambio principal –como lo resumió Inés Quintero– puede enfocarse en cuanto a la forma de ejercicio del poder, pues de un régimen de dominación carismático –representado en el *caudillo*– se pasó progresivamente a un régimen de dominación institucional²⁷.

En conclusión, el análisis del surgimiento histórico de la Administración Pública en Venezuela debe prestar atención a la evolución del Estado venezolano entre 1899 y 1935, muy especialmente, a partir de los cambios introducidos, desde 1908, por el régimen de Juan Vicente Gómez. No quiere decir ello, advertimos, que el Estado venezolano surgió súbitamente en esa etapa. Ya señalamos que no es posible identificar el momento exacto de creación del Estado venezolano como realidad jurídica, política y social, ni por ello, el momento exacto del surgimiento de la Administración Pública. Al tratarse de realidades sociales, el Estado y la Administración son resultado de una evolución progresiva. Especialmente, la Administración es resultado del amalgamamiento de fases históricas, con lo cual, ella es una *categoría histórica*. Lo que queremos observar es que, entre 1899 y 1935, la evolución del Estado venezolano permitió la consolidación definitiva de las estructuras institucionales del Estado y, dentro de ellas, de su Administración Pública. Conviene entonces examinar, desde una panorámica general, cuál fue el resultado de ese proceso de consolidación o centralización del Estado nacional.

3. *La formación del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935)*

La llegada de Cipriano Castro al poder, en 1899, ha dado pie a lo que un sector de la historiografía ha denominado la *hegemonía andina*, representada por los regímenes de Castro, Gómez, López y Medina²⁸. No es posible, creemos, encerrar el período que va desde 1899 y “finaliza” con la Revolución de Octubre de 1945 en un bloque homogéneo pues,

²⁶ Vid. Urbaneja, Diego Bautista, *La idea política de Venezuela: 1830-1870*, Fundación Manuel García-Pelayo, Caracas, 2004, pp. 14 y ss. Véase igualmente a Straka, Tomás, *Instauración de la República liberal autocrática. Claves para su interpretación*, Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 2010, pp. 7 y ss. Carrera Damas apunta cómo el desmoronamiento del proyecto nacional alcanzó su cénit en 1895. En este período la Administración perdió su tendencia centralizadora nacional, en consonancia con el progresivo debilitamiento del sistema político, resurgiendo férreamente el caudillismo militar, produciéndose así el estancamiento y en algunos puntos retroceso de la estructura de poder interna. El autor sitúa esta epata –advirtiendo la relatividad de los ciclos históricos– entre 1890 y 1920. Carrera Damas, Germán, *Formulación definitiva del proyecto nacional: 1870-1900*, Serie Cuatro Repúblicas, Cuadernos Lagoven, Caracas, 1988, pp. 92 y ss. Vid. también, del autor, *Una Nación llamada Venezuela*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1983, p. 133.

²⁷ Quintero, Inés, “El sistema político guzmancista (tensiones entre el caudillismo y el poder central)”, publicado originalmente en *Antonio Guzmán Blanco y su época* (Monteávila, Caracas, 1994), tomado de Quintero, Inés, *El ocaso de una estirpe*, Editorial Alfa, Caracas, 2006, pp. 11 y ss.

²⁸ Vid. Rangel, Domingo Alberto, *Los andinos en el poder*, Mérida editores, Mérida, 2006. Analiza el autor lo que él denomina el régimen andino, iniciado con el ascenso de Cipriano Castro y que culmina formalmente con la denominada Revolución de octubre, de 1945 (p. 309).

como apunta Jorge Olavarría, cada uno de estos regímenes tuvo rasgos particulares²⁹. Pero tampoco pueden obviarse las estrechas relaciones existentes entre quienes gobernaron durante esa época, no sólo en cuanto a su lugar de nacimiento aun cuando Ignacio Andrade, quien nace en Mérida, no es incluido en esa hegemonía³⁰. Muy en especial, Castro, Gómez y López Contreras participaron –con roles muy distintos– en la Revolución Liberal Restauradora. Además, Gómez formó parte importante del Gobierno de Castro, al igual que en su momento lo hizo López, respecto al régimen de Gómez.

Preferimos, por ello, aludir –en un plano general– al período comprendido entre 1899 y 1935, para referir los cambios producidos con Castro y Gómez, en lo que Germán Carrera Damas ha denominado la *consolidación del proyecto nacional* al amparo del “ideario liberal”³¹:

“En el lapso comprendido entre 1909 y 1930 se produjo la consolidación de la estructura de poder interna cuyo restablecimiento se había logrado durante el Gobierno de Guzmán Blanco. La clave de este proceso fue el firme y creciente enrubamiento de la clase dominante hacia su conformación como una burguesía moderna”

Se trata de una reflexión bastante recurrente. Entre 1899 y 1935 se perfecciona el intento de consolidación del Estado nacional. Elías Pino Iturrieta ha observado en este sentido lo siguiente:

“si el análisis parte de considerar a la Venezuela del siglo XIX como una nación desintegrada, debe concluir señalando la modificación substancial del fenómeno en el período subsiguiente. En 1899 Venezuela no es un todo compacto. Sus partes evolucionan separadamente, así en sentido político como en las relaciones de naturaleza económica (...) En 1945, sin embargo, Venezuela se hace más uniforme, cohesionada, reunida en sus ingredientes medulares”³².

Desde una perspectiva jurídica, Allan Brewer-Carías ha señalado que, entre 1899 y 1935, se “*consolida el Estado autocrático centralizado*”. Este período, para el autor³³:

“tiene la especial significación de haber consolidado al Estado nacional centralizado mediante un proceso de centralización política, militar, de los ingresos públicos, fiscal, administrativa y legislativa. El centralismo del Estado, sin duda bajo la inspiración de la idea autoritaria del gendarme necesario, fue el proyecto político que las generaciones de comienzo de siglo realizaron, y cuyo legado nos dejaron”

Este proceso de centralización fue resultado del desmoronamiento de las estructuras institucionales fundadas desde 1830, proceso que a fines del siglo XIX resultaba ya evidente³⁴. Por ello, la llegada de Castro al poder inaugura una etapa de centralismo, arraigada desde un

²⁹ Olavarría, Jorge, *Gómez. Un enigma histórico*, Fundación Olavarría, Caracas, 2007, pp. 21 y ss.

³⁰ *Diccionario de Historia de Venezuela*, Tomo I, Fundación Polar, 2010, pp. 154-155.

³¹ Carrera Damas, Germán, *Formulación definitiva del proyecto nacional: 1870-1900*, cit., p. 114.

³² *Venezuela metida en cintura. 1900-1945*, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2006, p. 89

³³ Brewer-Carías, Allan, *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas*, Universidad Católica del Táchira, San Cristóbal, 1988, p. 17.

³⁴ En cuanto a los antecedentes de la Revolución Liberal Restauradora, y las condiciones de la llegada de Castro al poder, puede verse en general a Velásquez, Ramón J., “Cipriano Castro (1899-1908)”, *De la revolución restauradora a la revolución bolivariana*, El Universal-UCAB, Caracas, 2009, pp. 471 y ss.

primer momento en el ejercicio de “*un mandato autoritario*”, entendemos, pues tal centralismo era una condición necesaria para rescatar y preservar las estructuras internas del poder³⁵. En similar sentido, nos reseña Inés Quintero que Castro³⁶:

“en los primeros años de su administración adelanta una rápida centralización política que tiende a concentrar cada vez más el poder en manos del Ejecutivo y tiene como resultado el progresivo deterioro de la capacidad política de los jefes regionales”

Esta centralización supuso no sólo articular un sistema de *dominación legal civil*, sino también, y en especial, un sistema de *dominación legal militar*: la fundación de la Academia Militar tiene lugar en 1903, con el propósito de “*atender a la educación militar de las clases que han de constituir el Ejército Nacional*”³⁷. Ello suponía, por ende, la también centralización del parque militar, con el consecuentemente debilitamiento de la fuerza de los caudillos locales³⁸ y con ello, la modificación del pacto sobre el cual se venía ejerciendo el poder nacional desde 1870³⁹. Como indica Ramón J. Velásquez, “*Castro rompía el pacto mantenido por Guzmán Blanco y Crespo de reservar a los políticos y militares de cada estado la administración respectiva*”⁴⁰.

El alejamiento de Cipriano Castro del grupo de actores que lo acompañó en la revuelta de 1899; la inestabilidad derivada de su régimen que, en especial luego de 1904, devino en especialmente errático, y en fin, su acalorada relación con las potencias extranjeras –particularmente luego del bloqueo de 1902– minaron un régimen que aparecía ya agotado⁴¹. El desenlace es muy conocido: el Presidente Castro viaja al exterior por motivos de salud, en noviembre de 1908, quedando encargado del ejercicio de la Presidencia Juan V. Gómez, a la sazón, Vicepresidente. Con ocasión de un nuevo conflicto, ahora con Holanda, comienza la reacción contra el Presidente, y luego, el 19 de diciembre de 1908, invocando un supuesto plan de insurrección por parte del Presidente Castro, Gómez, encargado de la Presidencia, decide asumir el poder promoviendo el enjuiciamiento del Presidente, cuya inhabilitación es reconocida, meses después, por la Corte Federal. Cuando menos, se trató del ejercicio abusivo de las formas legales para desplazar del poder al Presidente titular.

³⁵ Pino Iturrrieta, Elías, “Rasgos y límites de la Restauración liberal”, en *Cipriano Castro y su época*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1991, pp. 19 y ss. Véase igualmente a Caballero, Manuel, Gómez, *el tirano liberal*, Alfadil ediciones, Caracas, 2007, pp. 73 y ss.

³⁶ A diferencia del régimen de Guzmán, que se basó en pactos locales que preservaron el poder de los caudillos, Castro modificó las relaciones de poder a favor de un centralismo que socavó las bases de estos pactos locales. Vid. Quintero, Inés, *El ocaso de una estirpe*, cit., pp. 55 y ss.

³⁷ Cfr.: *Documentos que hicieron historia. Siglo y medio de vida republicana. Tomo II*, cit., pp. 126 y ss. Seguimos la tesis allí defendida, es decir, que la Academia es creada en 1903, pero entra en funcionamiento en 1910, ya bajo el mando de Gómez.

³⁸ Quintero, Inés, *El ocaso de una estirpe*, cit., pp. 85 y ss.

³⁹ Tal y como refiere Carrero, Manuel, *Cipriano Castro. El imperialismo y la soberanía nacional venezolana. 1895-1908*, Biblioteca de Autores y Temas Tachirenses, Caracas, 2000, pp. 234 y ss. De acuerdo con Carrero, “*Castro decidió desmontar el pacto amarillo cambiando el mosaico político para establecer su propio sistema de relaciones. Colocando sus hombres podía iniciar su proyecto centralizador*”.

⁴⁰ Velásquez, Ramón J., “Cipriano Castro (1899-1908)”, cit., p. 481.

⁴¹ Sobre la “crisis final del castrismo”, vid. Velásquez, Ramón J., “La política”, en *Cipriano Castro y su época*, cit., pp. 84 y ss.

Con todo, la salida de Castro no implicó ni una ruptura violenta y frontal con el orden constitucional, ni el abandono del cuadro administrativo por él estructurado: salvo algunas excepciones, ese cuadro se mantuvo, en lo que se denominó la “*evolución dentro de la misma Causa*”. Una evolución cuyo apego formal a la Ley fue muy cuidada: en todo momento, Gómez aludió al título legal por el cual había asumido provisionalmente la Presidencia, apoyándose incluso en una decisión de la Corte Federal⁴².

El proceso de centralización y, por ende, de consolidación del Estado nacional, iniciado por Castro en 1899, continuará y, en cierto modo, se consolidará bajo el largo régimen de Juan Vicente Gómez. A tal fin, Gómez se apoyó en una de las características medulares del régimen de Castro, es decir, la sustitución del poder basado en el pacto con los caudillos por el poder central fundado en el Ejército Nacional y, por extensión, en el poder basado en la Administración Pública Central. La superación del pacto local con los caudillos no fue solo política, sino militar, pues con Castro se finiquita el largo ciclo de guerras iniciadas con la Independencia⁴³. Es preciso subrayar esta idea: la centralización del Estado nacional tiene –citando a Quintero– su “*expresión particular durante el gobierno de Cipriano Castro y su continuación y consolidación definitiva en la administración de Juan Vicente Gómez*”⁴⁴.

Lo que fue un proceso en formación bajo el régimen de Castro, adquirirá bajo el régimen de Gómez rasgos más definitivos, al punto que según un sector, Juan Vicente Gómez es el “*fundador del Estado moderno venezolano*”, pues lleva a la Venezuela desfragmentada, anárquica e inestable del Siglo XIX, a un país ordenado, institucionalizado y con cierta cohesión social, económica e incluso político-territorial⁴⁵. Arturo Uslar Pietri, en tal sentido, ha sostenido que el papel de Juan Vicente Gómez en la historia de Venezuela “*es de una magnitud extraordinaria*”, pues permite alcanzar la integración del Estado nacional, de una “*unidad nacional*” luego de la “*anarquía*” que caracterizó al país luego de la Independencia. Un anhelo que, para Uslar, había sido pretendido antes por Páez y Guzmán Blanco, siendo Gómez quien “*completa el programa*”, al acabar con la guerra civil y el caudillismo, y organizar el

⁴² Luego, puede asumirse que la sustitución de Castro por Gómez respondió a un golpe de Estado, pero basado en la utilización –ilegítima– de las propias instituciones jurídicas. En cierto modo, esto marcará una de las características del régimen que entonces se iniciará, a saber, su apego a las formas jurídicas. Vid. Polanco, Tomás, *Perspectiva histórica de Venezuela*, Ediciones Formentor, Caracas, 1976, p. 101 y ss. El análisis detenido de este episodio, en Consalvi, Simón Alberto, *La guerra de los compadres*, Los Libros de El Nacional, Caracas, 2009, pp. 91 y ss., quien califica al episodio como golpe de Estado. En contra de esta calificación, al entender que el acceso de Gómez al poder se llevó a cabo por medios institucionales, vid. Olavarría, Jorge, *Gómez. Un enigma histórico*, cit., p. 19.

⁴³ Además de lo previamente señalado sobre este punto, véanse las reflexiones que sobre lo anterior realiza Caballero, Manuel, *Historia de los venezolanos en el siglo XX*, Alfa, Caracas, 2010, pp. 31 y ss.

⁴⁴ Quintero, Inés, *El ocaso de una estirpe*, cit., p. 137.

⁴⁵ Una apretada pero muy convincente síntesis de esto, en Herrera Luque, Francisco, “Fundador del Estado moderno”, en *Juan Vicente Gómez ante la historia*, Biblioteca de autores y temas tachirenses, San Cristóbal, 1986, pp. 315 y ss. El autor expresa esta idea en boca de uno de sus personajes de la novela *En la casa del pez que escupe agua* (Alfaguara, Caracas, 2009): “*Juan Vicente Gómez es el fundador del Estado moderno venezolano; el héroe a quien le corresponde enterrar el feudalismo, el César Borgia de los trópicos, el Luis XI venezolano. El hombre que liquidó al caudillismo*” (p. 391). Advertimos que acudimos a esta fuente literaria para ilustrar una apreciación que, ciertamente, es generalizada.

Ejército Nacional y la Hacienda Nacional⁴⁶. Ramón J. Velásquez ofrece, asimismo, el siguiente balance⁴⁷:

“La liquidación de la guerra civil, del caudillismo regional y de los poderosos partidos del siglo XIX, las modificaciones fundamentales de la economía ocasionadas por la presencia y predominio de la industria petrolera, y la ausencia durante la dictadura gomecista de toda empresa de adoctrinamiento ideológico o partidista abrieron el camino, al final de la década de los años treinta, al tan anhelado régimen democrático...”

Es por ello que, como se ha insistido, Gómez logra la consolidación del Estado venezolano en 1935. Como resume Caballero⁴⁸:

“En 1936, Venezuela era un Estado único y centralizado, y una nación consolidada.”

Estas afirmaciones podrían ser consideradas polémicas, vista la “leyenda negra” que sobre este período se ha lanzado. A tal punto tal leyenda existe, que no abundan los estudios que sobre esta etapa debería haber, visto su duración asombrosa no tanto hoy día, sino muy en especial en aquella época⁴⁹. Hay, por lo tanto, afirmaciones en sentido contrario, que destacan el talento autoritario del régimen negando cualquier resultado favorable para el Estado⁵⁰, o que subrayan las amplias carencias existentes para 1935⁵¹. Es relevante tener en cuenta, en este sentido, la afirmación de Augusto Mijares⁵²:

“En cuanto a la paz como un don del caudillo autocrático es una teoría que, precisamente al ponerla a beneficio de Gómez, exhibe mejor su simpleza y absurdo. Porque nos llevaría a la conclusión de que este ignaro jefe primitivo logró, por sí mismo, lo que no habían alcanzado ni el genio y la gloria de Bolívar, ni el valor y la sagacidad de Páez, ni el talento y la actividad de Guzmán Blanco.”

⁴⁶ Entrevista de Uslar Pietri en el programa *Historia Viva*, 1995. Tomado de: <http://www.youtube.com/watch?v=nww9IDVxYRA> (Consulta: 20-08-12).

⁴⁷ Velásquez, Ramón J., “Balance de unas jornadas”, *Balance del siglo XX venezolano*, Grijalbo, Caracas, 1996, p. VIII

⁴⁸ Caballero, Manuel, *Gómez, el tirano liberal*, cit., p. 360.

⁴⁹ Sobre este sesgo negativo al régimen de Gómez, véase la introducción que hace Olavarría, Jorge Gómez. *Un enigma histórico*, cit., pp. 1 y ss.

⁵⁰ Uno de los relatos de esta época, que probablemente más ha contribuido a la “leyenda negra”, o como la denominó el autor, la *vergüenza de América*, en Pocaterra, José Rafael, *Memorias de un venezolano de la decadencia*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1997. Pocaterra califica a Gómez como “el hombre más temido y más odiado que cruzó las páginas de la historia de Venezuela” (*Tomo II*, p. 471).

⁵¹ Por ejemplo, Salcedo-Bastardo subraya las carencias en materia educativas. Para el autor, “para el año final de Gómez, Venezuela posee nada más que sesenta maestros titulares; uno sólo se gradúa en la nación” (*Historia fundamental de Venezuela*, Ediciones de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2006, p. 444). El juicio final que expone el autor es muy gráfico: “cuando en 1936 la Patria se recobra, es mucho el tiempo malbaratado; peor todavía, el venezolano se ha cargado de un lastre negativo que entorpece de modo sustancial el proceso de civilidad” (p. 455). Una referencia similar, en cuanto a las notables carestías en educación, en Morón, Guillermo, *Breve historia de Venezuela*, Espasa, 1979, p. 226 y ss.

⁵² “La evolución política de Venezuela”, en *Venezuela independiente 1810-1960*, Fundación Eugenio Mendoza, Caracas, 1962, p. 151.

Es preciso también aludir a la afirmación de Picón-Salas, en cuanto a que el siglo XX comienza, en Venezuela con la muerte de Gómez⁵³. Como se observa, el contraste entre estas dos visiones de la historiografía venezolana es notorio: mientras que unos señalan a Gómez como el fundador del Estado moderno, otros sostienen que poco o ningún saldo favorable puede imputarse a tal régimen. Nos atreveríamos a afirmar que, en este contraste, la mayoría de la historiografía se inclina por la segunda posición.

No es objeto de este trabajo fijar posición en cuanto a una u otra tesis. Más bien, hemos querido realizar un aporte a este debate –polémico, sin duda, por la cercanía del período en estudio– a través de una óptica distinta: estudiar cuál fue el desarrollo de la Administración Pública Central bajo el régimen de Gómez. La hipótesis de la que se parte es que el señalado proceso de centralización del Estado Nacional tuvo que haber aparejado la consolidación de una Administración Nacional igualmente centralizada, como herramienta de dominación legal. A tal fin, es necesario considerar que el desarrollo centralizado de la Administración Pública bajo el régimen de Gómez encontró, fue resultado de las modificaciones al cuadro político y de dominación legal alcanzados durante Castro, por la superación del esquema basado en el caudillo y su sustitución por el esquema basado en instituciones políticas centrales.

En otras palabras: de mecanismos de dominación carismáticos propios de Estados patrimoniales, se pasó a mecanismos de dominación institucionales propios del Estado moderno. La Administración Pública Nacional fue la pieza clave de este cambio.

¿Cuál fue, en concreto, el resultado de este proceso de centralización? En apretada síntesis, podemos resumirlo en tres grandes hitos.

.- En *primer* lugar, como resultado de este proceso de integración Venezuela pasó a ser un *país territorialmente unificado*. Al final el régimen de Juan Vicente Gómez, Venezuela no era más ese país archipiélago al cual aludíamos antes. No se cruzó el país de ferrocarriles, ciertamente, pero sí de carreteras.

El cambio derivado de esta política fue relevante: desde el transporte de bienes, pasando por el transporte del naciente Ejército Nacional, la cohesión territorial de Venezuela logró uno de los cometidos constantes en el proyecto nacional. Muestra elocuente de ello fue el Decreto sobre vías de comunicación, de 24 de junio de 1910, que impulsó la ejecución de contratos de obras para la construcción de carreteras.

.- En *segundo* lugar, destacamos la efectiva creación del Ejército Nacional, como extensión del Poder Nacional. Liquidados los caudillos locales, se liquidaron también los rudimentarios cuerpos militares regionales, iniciándose la profesionalización del Ejército, lo que permitirá la transformación del régimen de Gómez en una dictadura militar nacional⁵⁴. El propio Caballero⁵⁵ resume así esta idea:

⁵³ *Suma de Venezuela*, Monteávila, Caracas, 1988, p. 13

⁵⁴ Caballero, Manuel, Caballero, Manuel, *Instauración del Estado moderno y auge de la República Liberal Autocrática*, Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 2010, p. 8. A ello se le agrega la formación de las jefaturas civiles, el desarme acordado en 1919 y la sanción de férreos Códigos de Policía (p. 10). En general, sobre la formación del Ejército Nacional y su impacto en el Estado central, *vid.* Ziems, Ángel, *El gomecismo y la formación del Ejército Nacional*, Ateneo de Caracas, 1979, pp. 201 y ss.

⁵⁵ Caballero, Manuel, *Gómez, el tirano liberal, cit.*, p. 204.

“El ejército es la base del Estado: Gómez no hace sino exponer el fruto de su experiencia, sin saber (o sin mostrarlo) que en los hechos eso es siempre así; y también en la doctrina liberal, para la cual Estado era la palabra aglutinadora de aquellos *arms, police and justice* propuestos como sus solos atributos por Adam Smith.”

Ramón J. Velásquez⁵⁶ destaca, en este sentido, que frente al binomio Partido-Ejército imperante en el Siglo XIX, Gómez consolida la relación Jefe-Ejército-Administración, cuyos primeros pasos, como vimos, fueron adelantados por Cipriano Castro, trípode que perdurará hasta 1945, como característica del régimen centralista por él consolidado.

.- En *tercer* lugar, destacamos el fin del caudillismo y la consolidación de la Administración Pública como herramienta de dominación legal y burocrática. Tanto el gobierno de Castro, como en mayor medida, el de Gómez, responden a una forma de gobierno personal, es decir, que su base última es el poder personal del líder, del caudillo. Lo peculiar en el caso de Gómez es que esta situación fue no sólo aceptada, sino justificada, por un destacadísimo grupo de intelectuales, partidarios de la doctrina positivista⁵⁷.

En apretada síntesis, esta doctrina positivista propugnó que las propias condiciones naturales de Venezuela no sólo condicionaron el azaroso transcurrir en el Siglo XX, sino que además, propendieron también al gendarme necesario, al líder útil para cohesionar a Venezuela. Se trataba de un sistema no institucional, pues en Venezuela —explicó Vallenilla— “*ya no se busca en las instituciones sino en los hombres el mejoramiento de nuestra condición*”⁵⁸. Este personalismo, conforme a la corriente que se comenta, estaba arraigado en el siglo XIX, destacándose la figura de Páez, ello, a pesar del principio formal de la alternancia, calificado por Vallenilla como un fetiche⁵⁹. Por lo anterior, lejos de renegar este personalismo, la propuesta fue su utilización en “pro de la estabilidad social”, de acuerdo con Arcaya⁶⁰.

No obstante, el mecanismo de dominación carismático mutó en mecanismos de dominación legales y burocráticos, esto es, institucionales. Un rasgo distintivo de ello fueron las *Leyes administrativas*, esto es, el conjunto de Leyes dictadas para organizar y consolidar al Estado nacional como un aparato institucional y organizado⁶¹. Como resume Polanco, en esta época “*algunas instituciones comienzan a adoptar formas que luego podrán prosperar en otras épocas*”⁶².

⁵⁶ Velásquez, Ramón J., *La caída del liberalismo amarillo*, cit., pp. 53 y ss.

⁵⁷ Véase las reflexiones críticas de Betancourt, en *Venezuela, política y petróleo*, Monte Ávila Editores Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 2001, p. 68.

⁵⁸ La frase corresponde a las anotaciones que Vallenilla hiciera a la proclama del 5 de julio de 1902. Cfr.: Vallenilla Lanz, Laureano, *Cesarismo democrático y otros textos*, cit., p. 5. Debe acotarse, en todo caso, que esta visión del gendarme necesario fue asumida por Vallenilla no sólo como una condición natural, sino también, transitoria.

⁵⁹ Las referencias a la posición de Gil Fortoul sobre este punto en Pino Iturrieta, Elías, *Positivismismo y gomecismo*, cit., p. 55.

⁶⁰ Pino Iturrieta, Elías, *Positivismismo y gomecismo*, cit., p. 62. Vallenilla aludía a la “vigorosa personalidad” que es como “la encarnación misma de la patria” (p. 65). Pino concluye afirmando que el régimen personalista de Gómez acabó con la disgregación de los caudillos, y en la conformación de un régimen centralista, todo lo cual permitió la “ejecución de un proyecto coherente cuyas consecuencias serían de incalculable entidad” (p. 69).

⁶¹ Brewer-Carías, Allan, *Historia constitucional de Venezuela*, Tomo I, Editorial Alfa, Caracas, 2008, p. 417.

⁶² Polanco Alcántara, Tomás, *Perspectiva histórica de Venezuela*, cit., p. 106.

En especial, destaca la centralización de las finanzas públicas –con la creación de la *hacienda pública nacional*– así como el cambio monumental derivado de la irrupción del petróleo.

4. *El origen académico del Derecho Administrativo en el régimen de Juan Vicente Gómez*

El proceso de centralización del Estado nacional, iniciado en 1899, estuvo acompañado del proceso de creación de la Administración Nacional. Se trató de un proceso jurídico, en el sentido que se expresó en diversas *Leyes administrativas* que paulatinamente organizaron al Estado central. El aumento del número de esas *Leyes administrativas*, precisamente, fue la principal causa que llevó a crear la *Clase* de Derecho Administrativo en la Universidad Central de Venezuela y, con ello, el estudio sistemático inicial de esa disciplina⁶³.

En efecto, siguiendo el informe que dirigiera el Consejo Universitario de la Universidad Central de Venezuela al entonces Presidente de la República, General J.V. Gómez, fue creada, mediante Decreto de 4 de enero 1909, la “clase” de Derecho Administrativo. La *memoria que presenta el Ministro de Instrucción Pública al Congreso de los Estados Unidos de Venezuela en sus sesiones ordinarias de 1909*, da cuenta de las particularidades de la creación de esa materia, que integraba la Cátedra de “*Derecho Constitucional y Derecho administrativo*”, y que se leería en el segundo año de la carrera, bajo la denominación “*Derecho administrativo, Código de hacienda, Código de Minas y demás Leyes sueltas é historia del Derecho*” La Resolución 274 de 5 de enero de 1909, dictada por el Ministerio de Instrucción Pública, acordó que:

“por disposición del General Juan Vicente Gómez, Presidente de la República, se crea en la Universidad Central, conforme al Decreto Ejecutivo de fecha de ayer, la cátedra de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo y se nombra para desempeñarla al ciudadano Doctor Federico Urbano”.

En la Universidad de los Andes (según la nómina al 22 de enero de 1909 contenida en la citada *memoria*) se impartía la clase de “Derecho Político y Administrativo”, a cargo del Doctor Marcial Hernández S.⁶⁴ Es decir, que a pesar de formar una sola cátedra junto con el Derecho Constitucional, su lectura se llevó a cabo de manera independiente, pues su “*extensión y utilidad (...) han hecho imposible hasta hoy, que ambas asignaturas puedan leerse en un solo año*”. Es por ello que J.M. Hernández-Ron, primer tratadista del Derecho Administrativo en Venezuela⁶⁵, señaló que “*a partir de 1909, se hizo efectiva la enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela*”⁶⁶.

⁶³ Seguimos aquí lo expuesto en Hernández G., José Ignacio, “Los orígenes de la doctrina de Derecho Administrativo en Venezuela”, en *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano* N° 7, Caracas, 2015, pp. 101 y ss.

⁶⁴ En especial, de Hernández-Ron, véase “Historia del Derecho administrativo venezolano”, originalmente publicado en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 6, Caracas, 1938, pp. 95 y ss. Nuestros comentarios sobre la creación de la clase de Derecho administrativo, en Hernández G., José Ignacio, “Una mirada al Derecho Administrativo en el centenario de su enseñanza”, en *100 Años de la Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*. Tomo I, Universidad Central de Venezuela, Centro de Estudios de Derecho Público, Funeda, Caracas, 2011, pp. 38 y ss.

⁶⁵ Los iniciales cursos publicados por los profesores de la clase constituyen los primeros textos –conocidos– del Derecho Administrativo venezolano, cuyo origen fue básicamente los apuntes de sus clases. El primer *Tratado*, y en realidad, el primer *Libro* no limitado a los apuntes de clase- del

¿Cuál era la situación del Derecho Administrativo en la Venezuela de inicios del siglo XX? Como antes referíamos, el estudio del Derecho Administrativo no era más que la lectura de las *Leyes administrativas* que, con mayor frecuencia —e impulsadas luego por el petróleo— incidían en distintos ámbitos del quehacer cotidiano. Se le denominaba a tal clase *Leyes nacionales*, lo que condujo a un pobre desarrollo del Derecho administrativo, fomentado también (lo señala así Hernández-Ron) en la ausencia de una burocracia profesional. En todo caso, la importancia que se le dio al Derecho Administrativo en 1909 era la de las citadas *Leyes administrativas*, a cuya glosa se limitaba su formación universitaria. No obstante, Federico Urbano, primer profesor de la asignatura, advertía en 1910 (con ocasión de las *exposiciones* que sobre el Derecho Administrativo publicara en la Revista Universitaria) que “no comprendemos el estudio de las leyes administrativas sin el de los principios que han de ser su base y fundamento, por lo que juzgamos inseparable, a lo menos para el que haya de recibir el grado de Doctor en Ciencias Políticas, el conocimiento de las leyes administrativas, y los principios de la ciencia de la Administración”. Empero, al examinar el *Curso de Derecho administrativo* de Federico Álvarez Feo, editado sobre la base de sus clases, comprobamos que la enseñanza del Derecho Administrativo giraba principalmente en torno a las *Leyes administrativas*, al punto de prestarse atención, por ejemplo, a la recolección y explotación de las plumas de garza⁶⁷.

Junto a este estudio exegético, el Derecho administrativo se caracterizó por la carencia de textos universitarios. La *Revista Universitaria*, en su número 54 (diciembre de 1911) dio cuenta de esta realidad, a consecuencia de la petición cursada por varios estudiantes de Ciencias Políticas en la cual exhortaron al Ministro de Relaciones Interiores a ordenar la recopilación de un volumen de las “*diversas leyes y decretos que forman el Derecho administrativo Venezolano*”. La importancia del Derecho Administrativo se justificó, de esa manera —glo-

Derecho administrativo venezolano, es el *Tratado de Elemental de Derecho Administrativo* de Hernández-Ron, que en dos volúmenes, fue publicado en 1937. La segunda edición, de 1943, constó de tres volúmenes. Como nuestro objeto es analizar los dos primeros textos del Derecho administrativo venezolano, los comentarios al *Tratado* serán más bien marginales.

⁶⁶ Hernández-Ron, “Historia del Derecho administrativo venezolano”, *cit.*, pp. 95 y ss. Sobre la enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela, véase en especial a Araujo-Juárez, José, *Derecho administrativo. Parte general*, Paredes, Caracas, 2007, pp. 53 y ss., y Villegas, José Luis, “La enseñanza del Derecho administrativo en Venezuela. En la búsqueda de nuevos métodos y sistemas”, en *Derecho administrativo iberoamericano*. Tomo III, Paredes, Caracas, 2007, pp. 2.517 y ss.

⁶⁷ El texto de Derecho Administrativo del profesor Federico Urano fue publicado en la *Revista Universidad*, a partir de los números editados desde 1910. Lamentablemente, como comprobó en su momento Hernández-Ron, luego Allan R. Brewer-Carías y, más recientemente, nosotros, estos textos están incompletos, al menos, en la Biblioteca Rojas Astudillo (Caracas). El segundo texto conocido de Derecho Administrativo es el del segundo profesor de la Clase, Federico Álvarez Feo, correspondiente a sus clases de las década de los veinte. Brewer-Carías refiere, citando a Hernández-Ron, que estos textos nunca fueron publicados. Había, en todo caso, una edición mimeografiada que recoge el *Curso de finanzas y leyes de hacienda* y el *Curso de Derecho administrativo* del Profesor Álvarez (Caracas, 1975). Los textos de Federico Urbano y Federico Álvarez Feo, junto al artículo de Hernández-Ron, fueron luego recogidos en el libro *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo (Cien años de la creación de la Cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central de Venezuela)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, Caracas, 2010, en el cual nos correspondió escribir el *estudio introductorio*. Un completo análisis comparativo de los programas de Urbano y Álvarez puede ser visto en Brewer-Carías, Allan, “Una pincelada histórica sobre el sistema de enseñanza del Derecho administrativo”, en *Desafíos del Derecho administrativo contemporáneo*, Tomo I, Paredes, Caracas, 2009, pp. 23 y ss.

sando las palabras de Carlos F. Grisanti, en la reapertura de clases de la Universidad— en que él resume la legislación dictada para alcanzar “*la mayor suma de felicidad*”. A la carestía de textos, la *Revista* agregaba la dificultad en encontrar ese cuerpo de Leyes administrativas.

El vacío tardaría en ser llenado. *El Tratado Elemental de Derecho administrativo* de J.M. Hernández-Ron de 1937 (profesor, desde 1931, de la cátedra, entonces denominada *Derecho administrativo y leyes especiales*), constituye la primera obra de sistematización no exegética del Derecho Administrativo, en especial, en su primer tomo. Sucedió, así, el presupuesto que V.E. Orlando ha señalado para arraigar el estudio jurídico del Derecho administrativo como sistema. Empero, la llamada parte *especial* del Derecho Administrativo seguía el curso de las Leyes administrativas, como luego haría Tomás Polanco Alcántara en su extraordinario *Derecho administrativo Especial* de 1959⁶⁸.

5. *¿Influyó el petróleo en la formación histórica de la Administración Pública en Venezuela durante el período 1899-1935?*

Una referencia común consiste en calificar al régimen de Juan Vicente Gómez como una “dictadura petrolera”. Allan R. Brewer-Carías, al estudiar ese régimen, resalta cómo los ingresos derivados de la industria petrolera resultaron determinantes para la consolidación de la dictadura⁶⁹.

La relación entre el régimen de Gómez y la industria petrolera es innegable⁷⁰. Sin embargo, debe considerarse que cuando el petróleo irrumpe en Venezuela, el régimen de Gómez estaba ya asentado. De hecho, para cuando el petróleo pasa a ser una fuente fundamental de ingresos —década de los veinte— ya el régimen de Gómez había adelantado buena parte del proceso de formación del Estado centralizado que tan bien calzó con los inicios de la industria petrolera⁷¹. Tal y como ha señalado Manuel Caballero⁷²:

“Definir a Gómez como la dictadura del petróleo serviría tan poco para explicar su esencia como referirse a algunos de los regímenes posteriores como la democracia del petróleo (...) es cierto que en 1914, al estallar el pozo Zumaque Uno, se descubre el petróleo que preña las entrañas venezolanas; que, en 1917 comienzan a llegar las inversiones extranjeras, anglo-holandesas primero, norteamericanas después; que en 1922, con el reventón de Los Barrosos, se constata su enorme potencial.

Pero se encuentra con una dictadura consolidada, en cuya implantación no han tenido las compañías aceiteras una fuerza determinante así hubiese la intención”

⁶⁸ Recientemente se ha reimpresso en Venezuela el trabajo del profesor Tomás Polanco Alcántara (Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012). El profesor Brewer-Carías realizó, para la ocasión, un estudio de la relevancia de esa obra (pp. IX y ss.).

⁶⁹ *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público en Iberoamérica*, Tomo I, *cit.*, p. 456.

⁷⁰ Un completo estudio de la política petrolera de Gómez en McBeth, B.S., *Juan Vicente Gómez and the oil companies in Venezuela, 1908-1935*, Cambridge University Press, 1983, pp. 5 y ss. Véase nuestro análisis en Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2016, pp. 67 y ss.

⁷¹ Sobre el análisis fiscal del impacto del petróleo en las finanzas venezolanas, durante el régimen gomecista, *vid.* Komblith, Miriam y Quintana, Luken, “Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez”, *Revista Politeia número 10*, Caracas, 1976, pp. 143 y ss.

⁷² Caballero, Manuel, *Historia de los venezolanos en el siglo XX*, Editorial Alfa, Caracas, 2010, p. 81.

En sentido similar, explica Germán Carrera Damas que cuando se identifica a Gómez como una dictadura petrolera, no se considera que “casi la mitad de los 27 años que duró esa dictadura transcurrieron en la Venezuela agraria tradicional, sin que el petróleo desempeñase un papel equiparable con el que ciertamente representó en 1928”⁷³.

El principal impacto del petróleo sobre el régimen de Gómez, en nuestra opinión, lo veremos al final de ese régimen, cuando la imposibilidad de la economía venezolana de absorber los ingresos generados por la industria petrolera impulsó al Gobierno de Gómez a crear las primeras empresas públicas. El *Estado empresario* tiene su origen, así, en el régimen de Gómez, lo que fuerza a matizar el calificativo de “liberal” con el cual ese régimen suele ser calificado⁷⁴.

En especial, el avance de la industria petrolera produjo otro importante cambio: el Estado se vio obligado a intervenir a fin de controlar esa actividad, lo que se tradujo en una creciente actividad administrativa de limitación sobre el sector, impulsada por las reformas introducidas por Gumersindo Torres. Tal intervención, en todo caso, era cónsona con el “dogma liberal” de acuerdo con el cual el Estado no podía intervenir directamente en las actividades extractivas, pues éstas debían confiarse a la iniciativa privada. Sin embargo, tal iniciativa privada debía conducirse bajo ciertos principios englobados la idea de “orden público”, todo lo cual justificó el mayor control de ese sector a través de la Administración Pública. Desde esta perspectiva, sin duda, el petróleo contribuyó al desarrollo de la Administración Pública en Venezuela⁷⁵.

Empero, lo anterior no modificó la relación entre Estado y petróleo. Por el contrario, el Estado actuó como propietario de los yacimientos de hidrocarburos cuyo uso confiaba a terceros a través de contratos civiles, considerados “propiedad” del concesionario, como consecuencia de la traslación al sector de los hidrocarburos de los principios del Derecho Minero. Esto explica por qué se otorgaron tantas concesiones de extensión notable, en lo que Rómulo Betancourt denominó la “danza de las concesiones”. En realidad, ello responde a los principios liberales del Derecho Minero, de acuerdo con los cuales, el Estado no podía intervenir en el aprovechamiento de los yacimientos, los cuales debían confiarse en “propiedad” al sector privado⁷⁶.

II. LOS ELEMENTOS CONFIGURADORES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA VENEZOLANA BAJO EL RÉGIMEN DE JUAN VICENTE GÓMEZ

Diversos historiadores –como vimos en la sección anterior– han venido señalando que la formación del Estado venezolano o del Estado moderno venezolano comienza a partir de 1899 con la Revolución Liberal Restauradora; se fortalece desde 1908 con el advenimiento de Juan Vicente Gómez y puede decirse que culmina con el fin del régimen de Gómez, aun cuando no necesariamente –acotamos– con el fin del gomecismo como sistema político. A tal fin se resaltan las cualidades del Estado en este período: (i) un Estado centralizado, frente a la

⁷³ Carrera Damas, Germán, *Petróleo, modernidad y democracia*, Fundación Rómulo Betancourt, Caracas, 2006, p. 15.

⁷⁴ Sobre los orígenes del Estado empresario en Venezuela, *vid.* Caballero Ortiz, Jesús, *Las empresas públicas en el Derecho venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1982, pp. 31 y ss.

⁷⁵ Seguimos aquí lo que exponemos en Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, *cit.*

⁷⁶ Betancourt, Rómulo, *Venezuela, política y petróleo*, *cit.*, pp. 17 y ss.

existencia de débiles pactos entre caudillos formados al amparo de la Constitución de 1864; (ii) un Estado con Ejército Nacional, en contraposición a las montoneras del siglo XX; (iii) un Estado con una burocracia sólida, que estructuró la relación Jefe-Ejército-Administración, en contraposición a la forma de poder basada en la relación del Jefe con el partido y (iv) un Estado con una Hacienda Nacional centralizada, frente a la dispersión de recursos, remates y medianerías del siglo XX. En fin, un país integrado y cohesionado, frente al país archipiélago del siglo XIX⁷⁷.

Asunto muy distinto es pretender derivar estos cambios a la obra personal de Juan Vicente Gómez. Sería, ciertamente, una conclusión excesiva. Por supuesto, el carisma de Gómez pudo ser factor determinante en la “pacificación del Estado”, empleando censurables métodos de represión comunes a todo autoritarismo. Pero a la sombra de ese férreo mando (que no necesariamente directa conducción de la Administración, pues Gómez se separó de la conducción directa o cotidiana de la Administración en varias oportunidades), y en lo que Diego Bautista Urbaneja ha llamado la zona de tolerancia⁷⁸, la Administración pudo desarrollarse como instrumento del Estado central en formación.

En otro sentido, cierta historiografía pretende explicar los cambios alcanzados en el Estado venezolano (formación del Ejército Nacional, creación de la hacienda, entre otros) de manera sencilla: la formación del Estado central y de esa Administración, fue simplemente una herramienta para la consolidación del poder de Gómez. Las carreteras, por ejemplo, no pretendieron uniformar al país sino dotar de vías de acceso seguras para la movilización del Ejército. La creación de la Hacienda Pública no pretendió modernizar las finanzas, sino proveer al Ejército y a Gómez, de recursos para mantenerse en el poder⁷⁹. Por lo cual se ha señalado –Salcedo Bastardo– que las Leyes del período gomecista carecieron de vigencia alguna, pues Gómez ejerció un poder arbitrario, déspota y no subordinado a la Ley⁸⁰. Sin embargo, esta explicación, un tanto simplista, no se adentra en la utilidad y trascendencia de las Leyes administrativas o Leyes especiales de la época, y de la Administración Pública que allí surge: para preservar el Poder no se requería, ciertamente, de tal desarrollo legislativo.

El análisis aparece afectado, sin duda, por la *leyenda negra* del gomecismo. Siendo Gómez un tirano, no puede concebirse que bajo su mando la Ley haya tenido alguna relevancia. Lo cierto, sin embargo, es que el estudio objetivo de las Leyes especiales que se dictan entre 1908 y 1935 (publicadas en la colección *Leyes y Decretos de Venezuela*) así como de la jurisprudencia de la Corte Federal y de Casación en este período, permite visualizar la existencia de una Administración formada con técnicas de intervención que se extenderán mucho más allá de 1935, incluso hasta nuestros días. Por lo anterior, coincidimos con Rogelio Pérez Perdomo en el sentido que, al margen de la poca o mucha vigencia de esas Leyes (que vigencia plena nunca hubo: recuérdese que se trató de una dictadura) ellas crearon ciertas costumbres que trascendieron al período en estudio⁸¹.

⁷⁷ Vid. por todos, Caballero, Manuel, *Historia de los venezolanos en el siglo XX*, cit., pp. 31 y ss.

⁷⁸ Urbaneja, Diego Bautista, “El sistema político gomecista”, cit., p. 68.

⁷⁹ Por ejemplo, Caraballo Perichi, Ciro, *Obras públicas, fiestas y mensajes (un puntual del régimen gomecista)*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1981, pp. 11 y ss.

⁸⁰ Salcedo-Bastardo, J.L., *Historia fundamental de Venezuela*, cit., p. 454.

⁸¹ Pérez Perdomo, Rogelio, “Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935)”, *Revista Politeia* N° 39, volumen 30, Instituto de Estudios Políticos, Universidad Central de Venezuela, 2007, pp. 129 y ss.

Cuando se agrega a lo anterior que la clase de Derecho Administrativo fue creada por Juan Vicente Gómez, y que los primeros textos de esa disciplina fueron elaborados bajo ese régimen (y por colaboradores directos del sistema), entonces, la relación entre la Administración, el Derecho Administrativo y Gómez es sin duda notable. Esto lo comprobamos al adentrarnos en la lectura sistemática de las Leyes especiales y la jurisprudencia de la época, de acuerdo con las conclusiones preliminares que aquí se expondrán de manera esquemática. También, al examinar los primeros textos de esta disciplina, en los cuales se realza la concepción liberal de la Administración.

Cierto sector del Derecho Administrativo (Herrera Orellana) se ha opuesto a algunas de estas conclusiones, incluso sostenidas por nosotros, al considerar que no puede calificarse de liberal al Estado formado bajo Gómez pues fue una dictadura⁸². Esta posición, creemos, ignora el sentido del “*liberalismo a la venezolana*”, como ha señalado Straka⁸³, el cual no coincide con la cierta visión del liberalismo anclada en el Estado de Derecho: mal podría hacerlo, además, pues nuestro liberalismo se forma en el siglo XIX, dentro de cuya concepción cobra realce la Administración de Gómez. Bajo la historiografía venezolana, Gómez sería liberal pues llevó adelante el programa liberal. Como ha señalado Carrera Damas⁸⁴, quienes critican al liberalismo autocrático dan muestras:

“(…) de la subvaloración de lo hispanoamericano, en contraste con la reconocida autenticidad de lo europeo; además de ser prueba de pobre sentido histórico el que lleva a no comprender que la realidad, históricamente válida, de una ideología, es su realización en la práctica.”

Salvando esta discusión, lo cierto es que la afirmación de la historiografía venezolana no ha encontrado eco en la doctrina del Derecho Administrativo, salvo en una obra concreta del Profesor Brewer-Carías⁸⁵. Fuera de este caso, los orígenes de la Administración y del Derecho Administrativo en Venezuela bajo el período de Gómez, son eclipsados por la frecuente mención a los orígenes del Derecho Administrativo en la Revolución Francesa.

No obstante, desde una perspectiva histórica, entendemos que la “etapa fundacional” de la Administración Pública en Venezuela y por ende, del Derecho Administrativo venezolano, lo encontramos en el régimen de Juan Vicente Gómez. No quiere decir ello, por supuesto, que antes de ese régimen no existía la Administración. Lo que queremos señalar es que la Administración Pública venezolana actual, y por ende, nuestro Derecho Administrativo, son resultado directo de un largo proceso histórico que se consolida en las tres primeras décadas del siglo XX, bajo la dictadura de Gómez.

⁸² Herrera Orellana, Luis Alfonso, “Defensa de las bases liberales de la Constitución de 1999 ante su negativa por la sentencia 1.049/2009 de la Sala Constitucional”, en *Del Estado social de Derecho al Estado Total*, FUNEDA, Caracas, 2010, pp. 28 y ss. Sorprende que para rebatir el carácter liberal de Gómez, se indique que ese carácter generaría sorpresa en “muchos ilustres venezolanos” como José Gil Fortoul y César Zumeta. No podemos entender cómo puede, al mismo tiempo, rechazarse el carácter liberal de Gómez e invocar a Gil Fortoul y Zumeta, destacados actores ideológicos y políticos del positivismo y por ende, del régimen en cuestión. Sobre esto último, vid. Pino, Elías, *Positivismismo y gomecismo*, cit., pp. 11 y ss.

⁸³ Straka, Tomás, *Instauración de la República liberal autocrática. Claves para su interpretación*, cit.

⁸⁴ Carrera Damas, Germán, *Colombia, 1821-1827: aprender a edificar una República moderna*, cit., p. 115.

⁸⁵ Brewer-Carías, Allan, *El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas*, cit.

A continuación resumimos cuáles son los principales rasgos que la Administración Pública venezolana adquirió durante este régimen.

1. *El desarrollo de la organización administrativa al amparo del Estado central: la creación de figuras especiales subjetivas y los orígenes de la Administración Descentralizada*

Uno de los rasgos más destacados del período bajo examen es la formación y consolidación del Estado central, pues como Allan Brewer-Carías ha señalado, entre 1899 y 1935, se “consolida el Estado autocrático centralizado”⁸⁶.

Tal centralismo influyó en la organización administrativa mediante (i) el inicial proceso de consenso de Gobierno para pasar luego a un sistema presidencialista basado en la distinción entre la Administración civil y la militar; (ii) la ampliación de competencias de los Ministerios y (iii) la creación de figuras subjetivas especializadas para atender los nuevos cometidos de ese Estado central, incluso, con personalidad jurídica propia. En efecto:

.- En *primer lugar*, preciso es advertir cómo al comienzo del período se asume un *modelo consensuado* de Gobierno para pasar luego a un *sistema presidencialista*, pero diferenciándose la Administración civil de la militar y, también, el Gobierno (mando) de la Administración (Ley). En efecto, la figura del *Consejo de Gobierno*, creada en Constitución de 1909 como un órgano de co-gobierno⁸⁷, (que incluso podía derivar en el ejercicio de la Presidencia), puede ser explicada desde la conformación del Estado Liberal de Derecho reconocido en el Texto de 1909 y la forma federal asumida, para garantizar la participación de los Estados en el ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional, centrado en el Presidente.

Pero al mismo tiempo, esta figura puede ser vista como un instrumento que facilitó la concentración del Poder de J.V. Gómez, debilitando a los caudillos regionales y a los partidos, o más exactamente, al partido liberal⁸⁸. De hecho, puede decirse que la creación de tal Consejo, hasta 1913 cuando desaparece, marca el inicio del fin del caudillismo en Venezuela y la consolidación de la centralización del Estado.

⁸⁶ Brewer-Carías, Allan, El desarrollo institucional del Estado centralizado en Venezuela (1899-1935) y sus proyecciones contemporáneas, *cit.*, p. 17.

⁸⁷ En el *mensaje del General Juan Vicente Gómez, Presidente de la República, al Congreso Nacional en 1909*, fechado el 29 de mayo, se justifica así la creación del Consejo de Gobierno: la misión del Congreso de temprar “la natural tendencia del Poder” a acumular responsabilidades “llamando a compartirlas a consejeros que en cierto modo representen las autonomías federales” (*Mensajes Presidenciales*, Tomo III, p. 398). La Ley de 19 de mayo de 1913 reglamentaria de las atribuciones del Consejo de Gobierno (Documento N° 11.381, que deroga la Ley de 11 de julio de 1911), define sus funciones básicas.

⁸⁸ Pino Iturrieta, Elías, *Venezuela metida en cintura 1900-1945*, *cit.*, p. 36. Entre 1909 y 1913 se consolida, paulatinamente, el proceso de unificación en torno a Gómez, lo que pasaba por dar cobijo a los caudillos y, en especial, a aquellos partidarios de Castro. *Cfr.*: Caballero, Manuel, *Gómez, el tirano liberal*, *cit.*, pp. 113 y ss., así como Velázquez, Ramón J., *La caída del liberalismo amarillo*, *cit.*, p. 63. Alude Velázquez al llamado “banquete de las definiciones”: en el medio de una cena al inicio del régimen, se ofrece un brindis en nombre del partido liberal, a lo que Gómez responde con un brindis por la unión, la paz y el trabajo.

Para ello, fue fundamental el ejercicio de las potestades extraordinarias que la Constitución de 1909 atribuyó al “Presidente Provisional”, y que, en la práctica, permitieron a Gómez designar a todos los órganos del Poder Público, entre ellos, a los miembros del Consejo de Gobierno⁸⁹.

En todo caso, luego de 1913 desaparecerá ese sistema consensuado para iniciar un régimen presidencialista, pero con una particularidad: Gómez fue designado Presidente pero nunca asumió el cargo, mientras que Victorino Márquez Bustillos permaneció como Presidente Provisional por siete años. De acuerdo con el *Estatuto* y luego la *Constitución de 1914*, Gómez fue designado Comandante en Jefe del Ejército Nacional, cargo que sí ejerció. Bajo esta atípica división, se alcanzaron al menos dos consecuencias de las que conviene dar cuenta en este trabajo: (i) la consolidación del Ejército Nacional, bajo la conducción directa del Comandante en Jefe y a la sazón, Presidente electo, y (ii) la delegación de las tareas administrativas rutinarias en el Presidente Provisional, Victorino Márquez Bustillos, pero siempre bajo el control político último del Presidente Electo. Una fórmula que se repetirá después, en 1929, con la designación de Juan Bautista Pérez como Presidente.

.- En *segundo lugar*, por lo que concierne a la organización ministerial, cabe advertir que su composición ciertamente no muestra un desarrollo notable dentro del régimen de Gómez en términos numéricos. Esto se explica pues se acudió a la división de tareas dentro de cada Ministerio y por ende, a la creación de órganos con competencias sectoriales, las llamadas Direcciones, antes que a crear nuevos Ministerios, política que demuestra la eficiencia en las técnicas de la organización administrativa.

En efecto, la estructura tradicional del siglo XIX apenas si es modificada⁹⁰, básicamente, por la refundición de los antiguos Ministerios de Agricultura, Industria y Comercio, y Correos y Telégrafos, en el Ministerio de Fomento, de acuerdo con la Ley de Ministerios de 10 de junio de 1913⁹¹, que derogó a la Ley de 9 de marzo de 1898 sobre organización de Ministerios. Es decir, que lejos de incrementarse la organización ministerial, ésta se vio reducida. Ello fue así hasta 1930, cuando el Decreto de 11 de agosto de 1930 creó el Ministerio de Sanidad y de Agricultura y Cría⁹². Su primer considerando, al justificar la creación de este Ministerio, resume cuál había sido el desarrollo de la organización ministerial:

“la importancia y desarrollo que han alcanzado en la República todos los ramos de la Administración Pública, exigen la creación de un nuevo Ministerio que sirva al despacho de determinadas materias de las múltiples y variadas con que están recargadas algunos de los otros Departamentos de conformidad con lo previsto en l Ley de Ministerios”.

⁸⁹ Todo ello de acuerdo con el artículo 156 de la Constitución de 1909. *Cfr.*: Brewer-Carías, Allan, *Historia constitucional de Venezuela*, Tomo I, *cit.*, p. 426. Véase también a Delgado, Francisco, “Procesos constituyentes y reformas constitucionales durante el régimen gomecista”, en *Procesos constituyentes y refirmas constitucionales en la historia de Venezuela: 1811-1999*, Tomo II, Universidad Central de Venezuela, Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, Caracas, 2005, p. 515.

⁹⁰ Véase Bautista Urbaneja, Diego, *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, Monte Ávila Editores, Caracas, 1992, p. 63. En general *vid.* Brewer-Carías, Allan, *Derecho Administrativo. Tomo I*, Publicaciones de la Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1996, p. 358.

⁹¹ Documento N° 11.395.

⁹² Documento N° 17.349.

Pero la estabilidad de la organización ministerial lejos reflejar el estancamiento de la Administración Pública, permite apreciar las técnicas de organización administrativa a las que se acudió: el desarrollo de las competencias de los Ministerios y la relevancia de la figura de la Dirección, como ya vimos. En efecto, si comparamos las competencias de los Ministerios al inicio del régimen de Gómez (1913) con las competencias existentes al final (1933), podrá apreciarse el incremento importante de competencias e incluso, de las Direcciones⁹³. Podemos citar como ejemplo al Ministerio de Relaciones Interiores, con la creación, en 1910, de la Dirección de Higiene y Salubridad Públicas⁹⁴.

.- Por último, y en *tercer lugar*, dentro de este proceso de asignación de competencias por el principio de especialidad, resalta la creación de figuras subjetivas especiales para atender específicos cometidos. Primero se acudió a figuras sin personalidad jurídica propia: por ejemplo, la Oficina de Sanidad Nacional creada mediante Decreto de 13 de noviembre de 1911⁹⁵. Pero también en este período, y a partir de la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional, de 1928, comienzan a surgir los primeros entes administrativos con personalidad jurídica propia. Así, la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional dictada ese año⁹⁶ modificó el principio de unidad del tesoro, al disponer que:

“Por Leyes o decretos ejecutivos que creen u organicen institutos o establecimientos oficiales, dependientes de la Administración Federal, podrá conferírseles personalidad jurídica autónoma y en este caso tendrán patrimonio propio distinto e independencia del Fisco Nacional”.

El Título IV de esa Ley desarrolló a los institutos y establecimientos oficiales autónomos. Esta reforma permitió crear, en 1928, dos entes con personalidad jurídica: el Banco Obrero y el Banco Agrícola y Pecuario, que tenían personalidad jurídica propia y distinta al Fisco Nacional. En efecto, el Banco Agrícola y Pecuario fue creado mediante Ley de 13 de junio de 1928⁹⁷, con personalidad jurídica y patrimonio propio independiente del Fisco Nacional, y por ende, con régimen presupuestario propio. Además, con similar naturaleza, el Banco Obrero es creado por Ley del Banco Obrero de 30 de junio de 1928⁹⁸. Con ello, según ya vimos, se inició la formación del *Estado empresario* en Venezuela.

⁹³ La primera Ley de Ministerios dictada dentro del período en examen, es la Ley de Ministerios de 10 de junio de 1913 (Documento N° 11.395), la cual deroga la Ley de 9 de marzo de 1898 sobre organización de Ministerios, es decir, que hasta 1913 se mantuvo la organización ministerial previa a la Revolución Liberal Restauradora. La última Ley dictada fue en 1933 (Documento N° 18.562). Las competencias de las Direcciones quedaron detalladas en el *Decreto Reglamentario de la Ley de Ministerios de 31 de julio de 1933* (Documento N° 18.583).

⁹⁴ Documento N° 10.805.

⁹⁵ Documento N° 11.171. En su primer considerando se señala que “*a fin de hacer eficaces para la salud pública las medidas de la Higiene se deben establecer con perfecto rigor científico y práctico y de modo regular, estable y uniforme en todo el país*”.

⁹⁶ Documento N° 16.443.

⁹⁷ Documento N° 16.405.

⁹⁸ Documento N° 16.432. En general, sobre estos primeros entes descentralizados, *vid.* Caballero Ortiz, Jesús, *Los institutos autónomos*, FUNEDA-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1995, pp. 86 y ss., y Garrido Rovira, Juan, *Temas sobre la Administración Descentralizada en Venezuela*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1984, pp. 39 y ss.

2. *La Hacienda Pública y su influencia sobre la Administración*

El proceso de formación de la hacienda pública nacional, a través de la centralización de recursos, establecimiento del principio de unidad del tesoro y modificación de los ingresos fiscales para dar mayor predominancia a la renta interna, tuvo –como lógico es esperar– incidencia en la Administración Pública⁹⁹. Queremos aquí establecer dos consecuencias:

.- En *primer lugar*, reseñar cómo la centralización de hacienda pública nacional promovió la racionalización de la actuación de la Administración en el marco del principio de legalidad¹⁰⁰, todo ello, de la mano de las reformas promovidas por Román Cárdenas¹⁰¹.

Por ejemplo, la prohibición de hacer contribuciones sólo por Ley implicó el expreso reconocimiento de la reserva legal, lo que era para entonces ciertamente excepcional. Junto a ello hay que considerar, también, cómo la regulación de la hacienda nacional implicó reconocer al Fisco prerrogativas, como la inembargabilidad de sus bienes e incluso, un procedimiento previo a las demandas patrimoniales, para preservar el principio de legalidad presupuestaria. Esto es relevante pues tales prerrogativas no se reconocieron en función al “interés general” tutelado por la Administración, sino como mecanismo de salvaguarda del principio de legalidad. La intención específica, de la mano de Román Cárdenas, fue la racionalización del gasto público y de allí la afirmación del principio de unidad del tesoro¹⁰².

.- Luego, y en *segundo lugar*, la modernización de la hacienda pública implicó que tributos cuya administración se delegaba en particulares –cigarrillos, alcohol, entre otros– fuesen asumidos por la Administración y, de allí, se desplegara una intensa actividad de policía¹⁰³. También esa actividad, a través de la inspección, se llevó a cabo para verificar el cumplimiento de los deberes tributarios¹⁰⁴. Frente al modelo del arrendamiento –la Administración delegaba a particulares la administración del tributo– se aprecia la asunción de tributos por el Estado, lo que implicó el desarrollo de la correspondiente actividad administrativa de recaudación y fiscalización tributaria.

3. *La actividad administrativa: acotaciones sobre el liberalismo de Gómez*

Al calificar de liberal al régimen Gómez, como ya se advirtió, debe tenerse en cuenta que tal calificativo se emplea de acuerdo con su significado histórico en Venezuela. Así, Juan Vicente Gómez apeló a los principios liberales del siglo XIX venezolano en su proclama de 20 de diciembre de 1908, llamada el “Programa de Diciembre”¹⁰⁵:

⁹⁹ Komblith, Miriam y Quintana, Luken, “Gestión fiscal y centralización del poder político en los gobiernos de Cipriano Castro y de Juan Vicente Gómez”, *cit.*, pp. 143 y ss.

¹⁰⁰ Véase la Ley Orgánica de la Hacienda Nacional de 4 de julio de 1918 (Documento N° 12.683). nacho.

¹⁰¹ Vid. Olivar, José Alberto, *Román Cárdenas, cit.*

¹⁰² Vid. Olivar, José Alberto, *Román Cárdenas*, Biblioteca Biográfica Venezolana, El Nacional-Fundación Bancaribe, Caracas, 2009, p. 67.

¹⁰³ Por ejemplo, la *Ley Orgánica de la Renta Nacional de Cigarrillos* de 19 de junio de 1915 (Documento N° 11.819).

¹⁰⁴ Entre otras, véase el Decreto de 19 de diciembre de 1914, relativo a la administración de varios ramos de la Renta Nacional (Documento N° 11.680).

¹⁰⁵ “Manifiesto de Juan Vicente Gómez al asumir el poder”, de 20 diciembre de 1908. *Documentos que hicieron historia. Siglo y medio de vida republicana*. Tomo II, *cit.*, pp. 135 y ss.

“(…) pretendo dar a mi gobierno el carácter nacional que reviste, hacer efectivas las garantías constitucionales, practicar la libertad en el seno del orden, respetar la soberanía de los Estados, amparar las industrias contra odiosas confabulaciones, buscar una decorosa y pacífica solución para todas las contiendas internacionales, vivir vida de paz y armonía y dejar que sólo la ley impere con su indiscutible soberanía”

Desde sus inicios, Gómez se orientó a promover la libertad económica y libertad de trabajo, en el marco de la “paz”, es decir, en un contexto de seguridad¹⁰⁶. Es por ello que Manuel Caballero ha sostenido el carácter liberal de Gómez, pero entendido bajo la óptica del Siglo XIX. De allí el énfasis en la igualdad formal ante la Ley —no la igualdad real, propuesta más bien por los adversarios al gomecismo que comienzan a surgir en 1928—, en la seguridad, en el respeto a la propiedad y las garantías constitucionales. Todo ello por supuesto, en un régimen autocrático. Que sea ello contradictorio o no, en el plano conceptual, no es aquí relevante, pues atendemos a su manifestación histórica.

Para la Administración Pública, este “programa liberal” tuvo al menos dos consecuencias directas: el desarrollo de una minuciosa actividad de policía y el incipiente desarrollo de una actividad prestacional.

A. Rasgos de la actividad de policía: la ordenación cotidiana de la libertad

La Administración del Estado centralizado se caracterizó por una amplia **actividad de policía**. Recordamos que durante el siglo XIX correspondió a los Estados de la Federación, principalmente, a través de sus Códigos de Policía, reglamentar la acción de limitación a favor del orden público, como concluye Jacqueline Lejarza¹⁰⁷. Concepto de policía anclado en la noción de orden público en los Códigos de los Estados de la Federación. El orden público consistía, así, “en la general sumisión a la Constitución y a las leyes y en la obediencia a las autoridades que deban cumplirla”. Tranquilidad, seguridad, salubridad son algunos de los conceptos que conforman al orden público. José Manuel Hernández Ron¹⁰⁸ igualmente, dio cuenta de la existencia de una actividad de policía recogida en los Códigos de Policía de los Estados (complementados por las Ordenanzas y Acuerdos de los Concejos Municipales, y de la *alta policía o policía nacional*)¹⁰⁹.

Actividad de policía que en el marco del proceso de centralización adelantado, se concentró en la Administración Pública Nacional, pero siempre, anclada en la idea de orden público. Así, través de la actividad de policía el Estado Centralizado procuró corregir los efectos de las actividades que inciden sobre bienes jurídicos considerados esenciales: seguridad, libertad, propiedad. Es decir, los bienes jurídicos fundamentales de la República Liberal.

¹⁰⁶ Vid. González Deluca, María Elena, “La paradoja de la libertad escindida: el gremio mercantil de Caracas y las relaciones entre lo público y lo privado”, en *Lo público y lo privado. Definición de los ámbitos del Estado y de la sociedad*, Tomo I, Fundación Manuel García Pelayo, Caracas, 1996, pp. 102-103.

¹⁰⁷ Lejarza, Jaqueline, *La actividad de policía administrativa*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, pp. 23 y ss.

¹⁰⁸ *Tratado Elemental de Derecho Administrativo*, Tomo II, Editorial Las Novedades, Caracas, 1944, pp. 80 y ss.

¹⁰⁹ La doctrina de época no se ocupó de dar un concepto de policía, sino a esbozar muy genéricamente sus atributos. La atención se centró en la descripción de las medidas de policía contenidas en las Leyes administrativas. Cfr.: Álvarez Feo, Federico, *Curso de Finanzas y Leyes de Hacienda. Curso de Derecho Administrativa*, Caracas, cit., p. 214.

Por ejemplo, el Decreto Orgánico Provisorio del Distrito Federal, de 15 de agosto de 1914¹¹⁰ dispuso en su artículo 5, numeral 7, la competencia del Gobernador de velar por el mantenimiento del orden público y proteger las personas y las propiedades en el término de su jurisdicción, pudiendo a tales fines, cuando lo estimare necesario, pedir el auxilio de la fuerza pública.

Esta actividad de policía se caracterizó además por medidas amplias y muy detalladas en sectores económicos que hasta entonces, no habían ameritado la intervención del Estado para regular su actividad, como es el caso del petróleo¹¹¹. Otro buen ejemplo lo constituye la *Ley de Telégrafos y Teléfonos*, de 30 de junio de 1915¹¹². La Ley acometió la regulación del contenido de las comunicaciones, disponiendo en este sentido en su artículo 8 que el Gobierno tenía la facultad “*de impedir la comunicación y la circulación y entrega de los despachos, de cualquier naturaleza que ellos sean y que a su juicio considere contrarios al orden público, a la seguridad individual y a las Leyes y buenas costumbres*”. De igual manera, el Gobierno quedó facultado para suspender, “*cuando lo juzgue conveniente, por motivos de orden público por infracción de la presente Ley y su Reglamento, la comunicación telefónica particular, en parte o en la totalidad de la red*” (artículo 8).

En cuanto al detalle o casuística de la policía administrativa, podemos citar el ejemplo del *Reglamento de la Escuela de Artes y Oficios de Mujeres* aprobado por el 3 de enero de 1914¹¹³. En las funciones de esa Escuela, el detalle de la regulación es peculiar. Así, en cuanto al sirviente, se prevé que “*el lavado de los pisos y de los patios y corredores se hará todos los sábados, y el de los locales de clase, en el curso de cada semana*” (artículo 6). Debemos recordar que esta regulación se desarrollaba, apenas, en 1914. Que el Estado nacional intervenga para regular cómo debe efectuarse el lavado de los pisos y para prohibir la aglomeración de personas en las puertas del salón, demuestra la ampliación de los cometidos de ese Estado nacional, en vías de centralización.

La ampliación de la actividad administrativa de policía, con estos detalles, implicó un cambio en la relación entre el Estado y la sociedad civil, pues el Estado intervino en áreas hasta entonces copadas exclusivamente por la iniciativa privada. Ello explica ciertos conflictos judiciales que se presentaron. Así, la Corte Federal y de Casación anuló Leyes de policía consideradas restrictivas a la libertad. Nos referimos a la demanda nulidad que el Poder Ejecutivo Nacional –a través del Procurador, Alejandro Urbaneja– presentó contra algunas normas del Código de Instrucción Pública de 1912, al considerar que ese Código no se funda en la libertad de enseñanza sino en el monopolio de enseñanza del Estado. La Corte Federal y de Casación, en sentencia de 14 de diciembre de 1914¹¹⁴, estimó procedente la nulidad, al considerar que:

¹¹⁰ Documento N° 11.603.

¹¹¹ Gumersindo Torres promovió, desde 1920, la ampliación de la regulación sobre el petróleo, con el propósito de garantizar el orden público. De ello surgiría la primera Ley especial en la materia, así como la primera Administración Pública del sector petrolero. Vid. Hernández G., José Ignacio, *El pensamiento jurídico venezolano en el Derecho de los Hidrocarburos*, cit.

¹¹² Documento N° 11.928.

¹¹³ Documento N° 11.482.

¹¹⁴ *Memoria*, pp. 98.

“existen en el Código de Instrucción Pública artículos que vulneran la libertad de enseñanza, al extender su radio de acción a la enseñanza privada, respecto de la cual no cabe otra reglamentación concerniente a la higiene, moralidad y orden público”.

Es decir, que se admite la limitación a la libertad pero sólo por razones de orden público –aquí referido en las expresiones de “higiene y moralidad”– con lo cual, toda limitación que no atienda a esa finalidad será inconstitucional. Por ello, la sentencia estima que los poderes de vigilancia reconocidos al Ministerio sobre la enseñanza privada “*con fines restrictivo de la libertad de enseñanza y que limitan los estudios privados*”, resultan inconstitucionales¹¹⁵.

B. *La actividad de prestación y las Leyes sociales. Las actividades “asumidas” por el Estado. Las obras públicas*

Durante el período en estudio, la actividad de prestación fue objeto de un especial desarrollo. Así, la Administración de ese Estado central asumió incipientemente la realización de tareas materiales. Primero, referidas principalmente a la realización de las obras públicas necesarias para la unificación territorial. Luego, hacia el final del régimen –y concordantemente con los eventos de 1928– se aprecia también la creación de los primeros entes descentralizados y a la aprobación de Leyes también de protección social. Se trató de un preludio de la actividad prestacional que, a partir de 1936, comenzará a desplegar la Administración venezolana.

Esta actividad administrativa prestacional se apoyó en la concepción según la cual la acción administrativa es requerida para promover las transformaciones económicas y sociales necesarias. Tal concepción la encontramos plasmada tempranamente en las actas y conclusiones del *Primer Congreso de Municipales de Venezuela*, realizado en 1911¹¹⁶. César Zumeta, promotor del Congreso, había ya advertido sobre la necesidad de ampliar los cometidos del Estado en función al nuevo orden social¹¹⁷.

Otra muestra de esta acción prestacional la encontramos en las Leyes que reservaron a la Administración del Estado central la gestión de determinados servicios, como por ejemplo, correos. Esto implicó no sólo la realización de actuaciones prestacionales por la Administración sino además, la creación de figuras subjetivas propias y, muchas veces, la gestión de los recursos (incluyendo tributos) derivados de estos servicios¹¹⁸.

En suma, esta actividad administrativa prestacional fue consecuencia del cometido asumido por el Estado de transformar del orden social para asegurar condiciones adecuadas para el ejercicio de la libertad, en lo cual, por supuesto, el programa positivista fue fundamen-

¹¹⁵ Esta sentencia motivó a la sanción del Decreto orgánico de la Instrucción Nacional de 19 de diciembre de 1914. Documento N° 11.672.

¹¹⁶ *El pensamiento político venezolano del Siglo XX. Documentos para su estudio. Número 9*, Congreso de la República, Ediciones Conmemorativas del Bicentenario del Natalicio del Libertador Simón Bolívar, Caracas, 1983, pp. 3 y ss.

¹¹⁷ Véase la introducción de Salamanca, Luis, en *El pensamiento político venezolano del Siglo XX. Documentos para su estudio. Número 9, cit.*, pp. XVI y ss.

¹¹⁸ Por ejemplo, Ley de Correos de 20 de junio de 1911, establece en su artículo 1 que el servicio de correos de Venezuela queda reservado única y exclusivamente a la Nación y dependerá del Ministerio de Fomento, practicándose conforme a las disposiciones de la Ley (Documento N° 11.135).

tal¹¹⁹. Así se afirma en el mensaje presidencial de 1910, en el cual la actividad prestacional del Estado se conecta con el desarrollo de la Administración:

“Así, lenta y maduramente, se ha venido meditando un vasto y fecundo programa administrativo, cuya progresiva realización deberá encaminar, en lo material, las industrias nacionales hacia la prosperidad; y en lo moral, hacia el mayor desarrollo y altitud del espíritu público venezolano”.

Y es que, en efecto, otro de los rasgos distintivos de la Administración fue la ejecución directa de *obras públicas*, en especial, la vialidad¹²⁰. La relevancia de las vías de comunicación fue un elemento no sólo determinante, sino explícitamente concebido. El propio Juan Vicente Gómez lo resumirá en comunicación de 16 de junio de 1910¹²¹:

“Las vías de comunicación necesitan ser atendidas con diligencia y eficacia porque ellas son las arterias por donde circula la riqueza nacional”.

La ejecución de obras públicas se desarrolló principalmente a través de la gestión directa, lo que fue regulado en el Decreto de 14 de abril de 1909, reglamentario de las Obras Públicas¹²². Entre las obras nacionales se citan las de necesidad pública, como carreteras y caminos; de comodidad y utilidad pública, como edificios para ramos de administración pública; de ornato público, como monumentos y estatuas (artículo 2). Tales obras serán siempre sufragadas con recursos públicos, no con recursos privados, aun mediando contrato con el Gobierno Nacional (artículo 3). De manera destacada, además, y en contraposición formal a la política de obras públicas del siglo anterior, en este caso se partió de la necesidad de fomentar las obras de vialidad e infraestructura por sobre las obras de ornamentos¹²³. Esto realza la visión según la cual las obras públicas –cuya ejecución fue, preponderantemente, de ejecución directa por la Administración– se vincularon con el desarrollo nacional.

Además, la Administración también adelantó la actividad de fomento, para coadyuvar a paliar los efectos de las crisis económicas sucedidas a partir de 1929¹²⁴. Esto fuerza a matizar el carácter “abstencionista” que se ha acuñado al régimen de Gómez, quien por el contrario demostró, al final, una muy acentuada faceta prestacional.

Finalmente, esta acción prestacional del Estado estuvo acompañada de las primeras Leyes sociales. Es el caso de la Ley del trabajo de 23 de julio de 1928¹²⁵, cuyo artículo 4 dispuso que corresponde al Ejecutivo Federal, por órgano el Ministerio de Relaciones Interiores, velar por el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias del trabajo, a cuyo fin podrá crearse un “servicio especial para todo lo relativo al trabajo”. El artículo 41, incluso, permitió a la Administración de los Estados constituirse en árbitros para resolver “cuestiones laborales”.

¹¹⁹ Urbaneja, Diego Bautista, *Pueblo y petróleo en la política venezolana del siglo XX*, cit., pp. 55 y ss.

¹²⁰ Cfr.: Segnini, Yolanda, *La consolidación del régimen de Juan Vicente Gómez*, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia, Caracas, 1982, p. 32.

¹²¹ Citado por Segnini, Yolanda, *La consolidación del régimen de Juan Vicente Gómez*, cit., p. 81.

¹²² Documento N° 10.556.

¹²³ Arcila Farías, Eduardo, *Centenario del Ministerio de Obras Públicas: influencia de este Ministerio en el desarrollo, 1874-1974*, Caracas, 1974, pp. 203 y ss.

¹²⁴ Véase el Decreto de 24 de julio de 1934, por el cual se acuerda un crédito adicional al Presupuesto del Ministerio de Salubridad y de Agricultura y Cría, por la cantidad del Bs. 10.000.000 (Documento N° 18. 847).

¹²⁵ Documento N° 16.482.

4. *Las formas de la actividad: acto, contrato y procedimiento. Especial relevancia a la concesión*

La actividad administrativa a la cual acabamos de hacer referencia fue asumida por el Estado centralizado a través de actos, procedimientos y contratos. Algunas conclusiones queremos extraer en este sentido, luego del examen de las Leyes especiales del período:

- En *primer lugar*, el concepto de acto administrativo no aparece con un criterio sustantivo propio, sino como referencia al acto dictado por el Poder Ejecutivo en el marco de la separación de poderes, distinto por ello al Poder Judicial. Así, por ejemplo, la Ley de extranjeros de 24 de junio de 1919¹²⁶ señala que “*las disposiciones de la presente Ley se refieren a la expulsión de extranjeros, considerada como un acto administrativo, como medida de simple policía y en nada se opone a la expulsión que como pena trae el Código Penal*”. Pero ese concepto no está acompañado de un régimen sustantivo propio en cuanto a las condiciones de validez y eficacia del acto administrativo.

Tampoco hemos podido observar el reconocimiento de la *potestad de autotutela* como rasgo general de estos actos, es decir, en el sentido que tales actos pueden crear, extinguir y modificar relaciones jurídico-subjetivas; pueden ser revisados por la Administración y pueden ser ejecutados forzosamente por ésta. Hay, en todo caso, dos materias especiales en las cuales hemos podido apreciar el interés que la Ley otorgó al cumplimiento de los actos: (i) la ejecución de medidas de policía administrativa, en especial sanitarias, en las cuales se admitió incluso el uso de la fuerza pública¹²⁷ y (ii) la necesidad de pagar y afianzar la multa antes de ejercer, contra ella, llamado “recurso de apelación”¹²⁸. Pero se trató más bien de un desarrollo práctico, basado en la imperiosa necesidad de adelantar la ejecución de medidas de policía o de asegurar la recaudación de ingresos provenientes de multas. La ausencia de un tratamiento específico de la autotutela administrativa se explica por una consecuencia de mayor envergadura: la ausencia de un *régimen administrativo* como tal, esto es, de un régimen que atribuye al Derecho Administrativo el carácter de “Derecho exorbitante del Derecho Común”¹²⁹.

- En *segundo lugar*, tampoco hemos apreciado el desarrollo del procedimiento administrativo como garantía del ciudadano frente al acto administrativo: lo común es que, incluso en materias de sanciones, las Leyes sólo hagan referencia a la imposición de la sanción y no al procedimiento previo contradictorio¹³⁰. Por el contrario, el procedimiento licitatorio tuvo un desarrollo notable. El inicio de ello puede situarse en el Decreto de 14 de abril de 1909, re-

¹²⁶ Documento N° 12.955.

¹²⁷ Por ejemplo, véase la *Ley de Sanidad Nacional de 10 de julio de 1923* (Documento N° 14.443). Su artículo 7 establece que la ejecución de las órdenes de reparación o reforma de inmuebles podrá ser efectuada por la Administración quedando el dueño obligado al reembolsar el valor de las obras.

¹²⁸ Entre muchas otras, vid. *Ley de Bosques y Aguas de 13 de agosto de 1931* (Documento 17.668).

¹²⁹ La autotutela no es sólo la ejecución de actos administrativos por el Poder Ejecutivo, como parece entender Herrera Orellana (*La potestad de autotutela administrativa, cit.*, 109 y ss.) La autotutela es, para nosotros, uno de los signos del *régimen administrativo*: tan autónomo y especial es el Derecho Administrativo, y tan sustraída está la Administración de la justicia ordinaria, que ella puede tutelar sus intereses (es decir, el interés general) sin intervención de los Tribunales (Giannini, M.S., *Diritto Amministrativo, V. I.*, Dott. A. Giuffré, Milan, 1970, pp. 590-591).

¹³⁰ Véase, por ejemplo, la *Ley Orgánica de la Renta de Licores de 7 de julio de 1930* (Documento N° 17.319).

glamentario de las Obras Públicas¹³¹. Según el artículo 7, toda obra pública nacional debía someterse previamente a licitación¹³².

.- En *tercer lugar*, encontramos el frecuente uso del contrato como técnica de colaboración entre la Administración y los particulares. En especial, sobresale la concesión, muy propia del dogma liberal conforme al cual no debe el Estado asumir la conducción de empresas. Podemos citar el ejemplo de la *Ley de concesiones de ferrocarriles* de 13 de junio de 1912¹³³, de acuerdo con la cual las “*concesiones de ferrocarriles se harán por medio de contratos*”, acotándose que “*la propiedad ferrocarrilera adquirida de conformidad con la presente Ley es plena y perfecta*” (artículo 3). Destaca también el régimen liberal de la concesión de mina¹³⁴ y, a partir de 1920, la concesión de hidrocarburos, que llegó a representar un papel destacado por la impronta del petróleo en la economía. De acuerdo con la *Ley de 30 de junio de 1920 sobre Hidrocarburos y demás Minerales combustibles*¹³⁵, el derecho a explorar se asignaba mediante permisos y el de explotar se asigna mediante contratos especiales (artículo 2), luego unificado por el régimen de la concesión¹³⁶.

Ninguno de estos contratos fue en todo caso calificado –por legislación o jurisprudencia– como contrato administrativo¹³⁷. Así, ninguno esos contratos se sometieron exclusivamente al Derecho Administrativo, al reconocerse la aplicación del Derecho Civil. Así, el principio rector en la materia –que contó con excepciones¹³⁸– fue el del dogma de la fuerza de Ley del contrato y, como consecuencia de ello, la prohibición de la Administración de modificar o resolver el contrato unilateralmente, dogma reconocido en la sentencia de la

¹³¹ Documento N° 10.556.

¹³² También se reguló el procedimiento licitatorio, por ejemplo, en el remate de deuda. *Vid. Ley de crédito público de 28 de junio de 1928* (Documento N° 16.416).

¹³³ Documento N° 11.240.

¹³⁴ Así fue desde el *Código de Minas de 16 de agosto de 1909* (Documento N° 11.240). El régimen liberal puede apreciarse en el artículo 10 del Código de Minas: la propiedad del derecho que se adquiere en virtud del título de la concesión es plena y el concesionario puede disponer de ella conforme a los principios generales del derecho y a las disposiciones del Código.

¹³⁵ Documento N° 19. 587.

¹³⁶ Desde 1922, y hasta la última Ley del período (Documento N° 19.094).

¹³⁷ La calificación sólo se encuentra en la doctrina posterior. *Cfr.:* González Miranda, Rufino, *Estudios acerca del régimen legal del petróleo en Venezuela*, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1958, pp. 187 y ss. Acotamos que la obra termina de escribirse hacia 1938. Es por ello que hemos señalado que el contrato administrativo fue asumido por la doctrina y en especial por la jurisprudencia (en 1944) *en oposición al ordenamiento venezolano* (Hernández G., José Ignacio, “Hacia los orígenes históricos del derecho administrativo venezolano: la construcción del contrato administrativo, entre el derecho público y el derecho privado”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* N° 147, Caracas, 2009, pp. 39-72).

¹³⁸ Por ejemplo, en el *Decreto de 9 de octubre de 1918 reglamentario del carbón, petróleo y sustancias similares* (Documento N° 12.815). Algunos contratos celebrados también reconocieron el derecho de la Administración de resolver el contrato, pero en contra de lo sostenido por Herrera Orellana (*La potestad de autotutela administrativa, cit.*, 109 y ss.) no creemos que pueda afirmarse que ello constituyó un principio general. Y menos aún que pueda hablarse de autotutela. Por el contrario, se trató de excepciones al principio general de no-intervención de la Administración sobre el contrato.

Corte Federal y de Casación de 7 de diciembre de 1907¹³⁹. Es decir, que la Administración no podía, con su propia voluntad, resolver el contrato: tal decisión le correspondía al Juez.

Este criterio llevó a la Corte a declarar la nulidad del Decreto Ejecutivo de 13 de enero de 1908, por el cual el Gobierno Nacional había reasumido la administración de salinas y demás yacimientos, otorgadas a través de contrato. Señala en este sentido la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 7 de junio de 1909¹⁴⁰ que:

“entre las facultades concedidas al Ejecutivo Federal por el artículo 80 de la Constitución Nacional, no consta la de declarar por sí resueltos los contratos que se celebren en interés nacional, no obstante que la otra parte haya hecho precedente dicha resolución, por falta de cumplimiento a las obligaciones contraídas”

El principio de fuerza de Ley del contrato se interpretó conjuntamente con el principio de buena fe, a fin de sostener que el contratista debía cumplir las obligaciones de buena fe, resultando presente en todo contrato bilateral la cláusula resolutoria, que permite a las partes demandar ante el Poder Judicial la resolución del contrato¹⁴¹. De esa manera, el principio sostenido en este período fue que los contratos tienen fuerza de Ley entre partes y deben ser ejecutados de buena fe, por lo que obligan a cumplir no sólo lo expresado en ellos sino todas las consecuencias que se deriven de los mismos. De acuerdo con este principio, tomado del Código Civil, la condición resolutoria va siempre implícita en contratos bilaterales (sentencia de 15 de junio de 1914)¹⁴².

Este principio fue incluso aceptado en relación con contratos disciplinados por Leyes especiales, como el contrato para la explotación de yacimientos de hidrocarburos, que son, para la Sala Federal¹⁴³, y a “todas luces” “*un contrato bilateral que debe regirse por la legislación civil ordinaria*”. Como puede observarse, junto al régimen derivado de las Leyes especiales, estos contratos se sometían al Derecho común y al principio civilista de la “fuerza de Ley” de los contratos.

¹³⁹ *Memoria*, pp. 85 y ss.

¹⁴⁰ *Memoria*, pp. 124 y ss. Véase en idéntico sentido la sentencia de 17 de junio de 1909, que declara nulidad del Decreto de 9 de enero de 1907 sobre fabricación, exportación y ventas de fósforos (*Memoria*, pp. 127).

¹⁴¹ Véase la sentencia de la Corte Federal y de Casación de 13 de agosto de 1912, dictada en la demanda propuesta por el Procurador General de la Nación contra *The Orinoco Lumber Company*, intentada por incumplimiento de contrato (*Memoria*, pp. 96).

¹⁴² *Memoria*, pp. 75.

¹⁴³ Sentencia de 4 de febrero de 1921, en *Memoria*, pp. y ss. Véase en este sentido similar, la sentencia de la Sala Federal de 4 de marzo de 1919 (*Memoria*, pp. 1239). El Ejecutivo interpuso demanda Estado contra la “Canadian Venezuela Ore Company Limited”, por falta de pago de cuotas del contrato de arrendamiento celebrado. La sentencia recuerda el principio conforme al cual los contratos tienen de fuerza de Ley, por lo cual, “*no habiendo obtenido el Gobierno Nacional el consentimiento que solicitó de la Compañía para la resolución amigable del contrato, ha tenido que hacer valer la condición resolutoria implícita en los contratos bilaterales para que uno de los contratantes no cumpla con sus obligaciones*”. Asimismo, *vid.* sentencia de la Sala Federal, 18 de diciembre de 1920 (*Memoria*, pp. 190).

5. Justicia administrativa, separación de poderes y las “apelaciones”

Se ha señalado que la jurisdicción contencioso-administrativa se consolidó dentro del período en estudio, en concreto, en la Constitución de 1925¹⁴⁴. Sin embargo, preferimos describir a grandes rasgos cuál fue el sistema de revisión judicial de la Administración en la época, para luego tratar de acotar si en efecto cabe hablar, allí, de una jurisdicción contencioso-administrativa.

.- En *primer lugar*, dentro del período en examen, lo único que puede apreciarse es el esfuerzo por especializar las funciones asignadas a la Corte Federal y de Casación. En efecto, reunía la Corte Federal el conocimiento de diversas acciones relacionadas con el Poder Público: nulidad de Leyes, de actos del Poder Ejecutivo, interpretación de Leyes y demandas (contractuales o no). En 1915 se optó por distribuir estas competencias entre la Sala Federal, que quedaría para asuntos contenciosos (con algunas excepciones) y una Sala dedicada a asuntos no contenciosos, de índole políticos y administrativos: la Sala Político y Administrativa¹⁴⁵. Esta tarea de especialización llevó a que luego, en la Constitución de 192, el control de constitucionalidad de la Ley se separara del control judicial del Poder Ejecutivo. Pero, se insiste, lo único que cabe desprender de estas reformas es la necesidad de especializar los Tribunales competentes para controlar judicialmente a la Administración con mayor eficacia, pues no hemos encontrado ninguna Ley o decisión judicial que asumiese la competencia de estos Tribunales en función a criterios materiales.

.- En *segundo lugar*, la revisión de actos administrativos (no de abstenciones)¹⁴⁶, tanto en sede administrativa como en sede judicial, se desarrolló a través de las “apelaciones”: los ciudadanos podían apelar de la decisión ante el Ministro y contra las decisiones de éste, podían apelar “*para ante la Corte Federal y de Casación*”¹⁴⁷. Incluso, la apelación de actos del Poder Ejecutivo ante la Corte era concebida e interpretada con un claro sentido procesal, es decir, como si se tratase de un recurso judicial de apelación. Ello incluso admitiéndose el principio de separación de poderes: la Corte, como “alzada”, modificaba actos administrativos, siempre y cuando el recurso de apelación estuviese expresamente reconocido¹⁴⁸.

.- En *tercer lugar*, el control judicial el Poder Ejecutivo se basó en una muy bien diferenciada separación de poderes, para negar la competencia del Poder Ejecutivo a fin de inci-

¹⁴⁴ Polanco Alcántara, Tomás, “Origen y evolución histórica del Contencioso-Administrativo”, *Revista de Control Fiscal* n° 129, Caracas, 1995, p. 18, así como Brewer-Carías, Allan R., *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, Universidad Central de Venezuela, 1064, p. 299. Véase en general a Urosa Maggi, Daniela, “Origen y evolución del contencioso administrativo en Venezuela ¿Influencia francesa o española? repercusiones en la situación actual de la justicia administrativa venezolana y en sus perspectivas de cambio”, en *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* N° 147, Caracas, 2009, pp. 113-138.

¹⁴⁵ Véase la *Memoria de la Corte Federal y de Casación* presentada al Congreso Constitucional de los Estados Unidos de Venezuela en su reunión de 1915, Tipografía Cosmos, Caracas, 1916, pp. V y ss. Véase también el *Código Orgánico de la Corte Federal y de Casación y de los demás Tribunales Federales de la República*, de 16 de junio de 1915 (Documento N° 11.807).

¹⁴⁶ Véase la sentencia de la Corte de 5 de mayo de 1922 (*Memoria*, p. 150), que niega el “recurso de hecho” contra una negativa de un Ministro.

¹⁴⁷ Entre otros *vid.* Decreto de 30 de enero de 1930 por el cual se dicta el Reglamento de la Ley de Minas (Documento N° 17.188).

¹⁴⁸ Véase la sentencia de 29 de marzo de 1922 (*Memoria*, pp. 144 y ss.).

dir en temas contenciosos, reservados a los Tribunales¹⁴⁹, y también, para limitar el control judicial. La sentencia de la Corte Federal y de Casación de 10 de diciembre de 1912 lo resume así¹⁵⁰:

“Es de principio que en virtud de la separación constitucional de los poderes públicos los actos administrativos dictados por funcionarios competentes no pueden ser revisados por los Tribunales sino en cuanto se alegue que lesionan derechos particulares o cuando para determinados efectos los sujeta la Ley al examen judicial”.

Incluso, Tomás Polanco ha llegado a sugerir que las apelaciones de actos del Poder Ejecutivo ante la Corte Federal, implicaba que ésta actuaba como un órgano administrativo, lo que implicaría reconocer que rigió, en Venezuela, un sistema de justicia administrativa en sentido estricto, para la revisión de actos¹⁵¹. No obstante, no hemos encontrado ninguna evidencia que apunte a que en efecto ésa fuese la concepción, por más que sea paradójico el sistema de “apelaciones” desarrollado.

Estas son las únicas conclusiones que cabe extraer de las Leyes y sentencias referidas al control judicial del Poder Ejecutivo. Como se observa, no hay allí la conceptualización de ese control judicial a la usanza del modelo francés, por lo cual, el Derecho sustantivo aplicable no resultaba relevante. Por ello, toda pretensión deducida contra contratos celebrados por el Poder Ejecutivo se residenciaba en la Corte Federal y de Casación, sin necesidad de analizar el contenido sustantivo del contrato¹⁵².

Con lo cual, en sentido técnico, este sistema de revisión judicial no podía ser calificado de “contencioso-administrativo”, en el sentido que no se basó en la aplicación del Derecho Administrativo para dirimir disputas con la Administración Pública. Se trató, simplemente, de un sistema judicial de resolución de disputas entre los particulares y la Administración, aplicando el Derecho Civil con las excepciones derivadas de las Leyes administrativas dictadas.

CONCLUSIONES

Las Leyes administrativas, entre 1908 y 1935, no definen contenido propio del Derecho administrativo. En el período en examen existieron, ciertamente, Leyes especiales, aplicables a la Administración, pero que no configuraron a un Derecho Administrativo como categoría autónoma y exorbitante del Derecho civil. El Derecho Administrativo bajo el régimen de Juan Vicente Gómez, en la legislación y jurisprudencia, sólo era el conjunto de Leyes administrativas que, con gran prolijidad, regularon especialmente a la Administración, la cual acudía también al Derecho Privado.

De esa manera, la formación de la Administración Pública Nacional, bajo el régimen de Juan Vicente Gómez, fue consecuencia directa del proceso de centralización iniciado en 1908, todo lo cual se tradujo en Leyes administrativas cuyo estudio motivó la creación de la clase de 1909. Ese *primer Derecho Administrativo venezolano* quedó marcado por un conjunto de principios que conviene resumir:

¹⁴⁹ En especial, las oposiciones ejercidas para la adjudicación de concesiones eran resueltas por el Poder Judicial si entrañan conflictos de propiedad. Por ejemplo, véase el artículo 16 de la Ley de 16 de junio de 1921 *sobre hidrocarburos y demás minerales combustibles* (Documento N° 13.890).

¹⁵⁰ Memoria, p. 152.

¹⁵¹ *La Administración Pública*, Caracas, 1952, pp. 290 y ss.

¹⁵² Insistimos en que, en jurisprudencia y legislación, la figura del contrato administrativa era desconocida.

.- En *primer lugar*, destaca la relevancia dada a la Ley, lo que —adelantamos— nada tiene que ver con el concepto de reserva legal como límite a la Administración. Importancia por el número de Leyes dictadas y también por su minuciosidad. Ello, sin considerar además cómo algunas de esas Leyes han mantenido su vigencia formal hasta fecha muy cercana: la Ley de enseñanza antialcohólica, de 1910, sigue vigente, por ejemplo¹⁵³.

.- En *segundo lugar*, destacamos la progresiva acumulación de cometidos en la Administración, lo que se tradujo en el crecimiento importante de la organización administrativa, no así de Ministerios. Una técnica común en la época fue crear una organización especial para cada cometido, lo que permitió que en 1928 se crearan entes con personalidad jurídica propia. Su actuación quedaba sujeta, en todo caso, a una incipiente jerarquía de los Ministros y al control directo del Presidente de la República.

.- En *tercer lugar*, apreciamos en esta época la distinción nítida entre Gobierno y Administración: Juan Vicente Gómez mantuvo siempre la conducción del Gobierno, no así de la Administración, durante los períodos en los cuales la Presidencia fue ejercida por Márquez Bustillo y Pérez. Gobierno relacionado además con el mando militar y la distinción entre la Administración Civil y la Administración Militar, traducida en el Ejército Nacional, que se consolida en la época resultando fundamental en el proceso de cohesión del Estado. El ímpetu legalista se vio aquí reflejado también, pues ese Ejército fue minuciosamente reglamentado.

.- En *cuarto lugar*, los recursos de la Administración fueron administrados al amparo de una naciente hacienda pública centralizada. Hay aquí una doble relación de la que conviene dar cuenta: al asumir nuevos cometidos, los requerimientos de gastos eran mayores, todo lo cual promovió a la modernización de la hacienda. Pero esa modernización a su vez asignó a la Administración nuevos cometidos, al asumir la gestión de tributos otrora encomendada a particulares.

Estos recursos, por supuesto, sufren una drástica transformación con la aparición del ingreso petrolero. Pero no cabría simplificar este aspecto reduciendo la dictadura de Gómez a una dictadura petrolera: en realidad, cuando el petróleo irrumpe en las finanzas, ya el sistema de poder de Gómez estaba instalado y la hacienda pública estaba en vías de consolidación.

.- En *quinto lugar*, es posible apreciar la intervención progresiva de la Administración en la economía, ordenando y limitando la actividad de los particulares e incluso, prestando directamente actividades económicas. En especial, la actividad de policía administrativa —desarrollada por el Poder Nacional ante la reducción de competencias de los Estados de la Federación y el declive de los Códigos de Policía— es notablemente minuciosa en detalles. Lo que surge es, en realidad, una Administración encargada de promover el desarrollo del país, lo que debe forzar a matizar —en nuestra opinión— el carácter liberal del Estado moderno creado, pues es realidad, este Estado termina asumiendo actividades prestacionales, no abstencionistas.

.- En *sexto lugar*, encontramos un notable desarrollo del contrato como herramienta de la Administración y del procedimiento licitatorio necesario para la firma de ciertos contratos, lo que se adquirirá rasgos más relevantes todavía con el inicio de la actividad petrolera. Empero, las figuras del acto y del contrato administrativo no aparece conformada. Nos explica-

¹⁵³ Esto sólo desde el ámbito del Derecho Administrativo. Pues dentro del Derecho Privado, cabría recordar el formidable proceso de codificación —cercano al de Guzmán Blanco— del cual han surgido las versiones actuales o próximas de nuestros Códigos. Una codificación, además, como apunta Rogelio Pérez Perdomo, liberal: “Estado y justicia en tiempos de Gómez (Venezuela 1909-1935), *cit.*, p. 130.

mos: muchos de los cometidos de la Administración implican, ciertamente, dictar actos que ocasionalmente se califican como actos administrativos. Pero no existe un régimen claro y uniforme en torno a estos actos, ni tampoco hemos podido evidenciar la existencia –como principio– de la potestad de autotutela, es decir, el reconocimiento del poder de la Administración para crear, extinguir y modificar relaciones jurídico-administrativas de manera unilateral. Hay, a lo sumo, algunas dispersas disposiciones sobre la ejecución de ciertas medidas –en especial, en el ámbito sanitario– pero nada más.

De hecho, el principio general que puede apreciarse es que la Administración no podía intervenir en relaciones contractuales privadas ni tampoco en controversias sobre la propiedad: ambas cuestiones, como regla, quedaban reservadas al Poder Judicial. La excepción que confirma esa regla es el reconocimiento de la Administración del poder de resolver unilateralmente ciertos contratos, pero se insiste, como excepción a un principio admitido incluso por la jurisprudencia.

.- En *séptimo lugar*, no hemos encontrado una configuración específica de la jurisdicción contencioso-administrativa. Ciertamente, las Constituciones y Leyes de la época atribuyeron al Poder Judicial la competencia para conocer demandas contra el Estado, e incluso, la nulidad de actos, variando en todo caso la distribución de competencias con la creación de la Sala Federal y la Sala Política y Administrativa, basada en la necesidad de racionalizar las técnicas de control judicial, lo que termina luego en un proceso de especialización de competencias. La referencia a la Constitución de 1925, por ello, no es más que una consecuencia de esta necesidad de distribuir tareas, pero no hemos apreciado la concepción según la cual existían Tribunales especiales que conocían de un Derecho también especial –el Derecho Administrativo–. A lo anterior se le suma que el régimen de impugnación de actos en sede administrativa y sede judicial se uniformó con el sistema de las “apelaciones”.

.- Por último, y el *octavo lugar*, ni de las Leyes ni de la jurisprudencia hemos podido apreciar el reconocimiento en cuanto a la existencia de un Derecho Administrativo como Derecho especial, autónomo y exorbitante del Derecho común, con figuras propias como el contrato administrativo, y basado en la idea de la potestad administrativa de autotutela. Más bien, lo que se aprecia es un complejo de órganos de ese Estado nacional central que llevan a cabo distintas actividades a través de Leyes especiales, pero también, en ejecución del Derecho privado.

En resumen, de la investigación que hemos realizado, emerge la Administración organizada del Estado central, con múltiples cometidos que le llevan a limitar la actividad de los particulares y a prestar actividades económicas, de acuerdo con un complejo ordenado de Leyes especiales, cuya actuación se somete siempre al Poder Judicial, existiendo algunas reglas de distribución de competentes entre órganos judiciales, pensadas más en criterios de eficiencia. Esa Administración se regía por las múltiples Leyes administrativas o especiales dictadas y, también, por el Derecho común. De la existencia de un Derecho Administrativo especial y autónomo, exorbitante del Derecho común, no hemos encontrado evidencia. Administración Pública sin régimen administrativo. Su génesis por ello deberá ubicarse después de 1935.