

RECENSIÓN DEL LIBRO “TEMAS FUNDAMENTALES DE DERECHO PÚBLICO EN HOMENAJE A JESÚS GONZÁLEZ PÉREZ”

Antonio Silva Aranguren
Abogado

Resumen: *El artículo reseña el contenido de las veintiún colaboraciones que conforman el libro “Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez”, editado por AVEDA, CIDEP y FUNEDA, y que aborda temas de derecho administrativo y constitucional.*

Palabras Clave: *Derecho administrativo; derecho constitucional.*

Abstract: *The article reviews the content of the twenty-one collaborations from the book “Fundamental Issues of Public Law in homage to Jesús González Pérez”, edited by AVEDA, CIDEP and FUNEDA, and which addresses issues of administrative and constitutional law.*

Key words: *Administrative law; constitutional law.*

La Asociación Venezolana de Derecho Administrativo (AVEDA), el Centro para la Integración y el Derecho Público (CIDEP) y la Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA) publicaron en abril de 2020 la obra colectiva “Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez”, contentiva de veintiún artículos que sus autores dedican a la memoria del conocido jurista español, fallecido el 27 de enero de 2019.

Don Jesús González Pérez tuvo una importante influencia en el Derecho Público iberoamericano y Venezuela no fue la excepción: su obra escrita es frecuentemente consultada dentro de nuestras fronteras y no pocos de nuestros profesores tuvieron la oportunidad de compartir con él en las aulas y de hacerse eco de sus enseñanzas, no sólo en la doctrina jurídica, sino también en el propio desarrollo legislativo de algunas de las instituciones que recoge nuestro ordenamiento.

Muestra de lo afirmado son los artículos que la obra reseñada divide en cuatro capítulos y que, en criterio de sus coordinadores, los profesores Daniela Urosa Maggi, Manuel Rojas Pérez y José Rafael Belandria García, permiten “*reivindicar la esencia del Derecho Público y del control judicial del Poder Público, piedra angular del Estado democrático de Derecho cuyo norte se ha perdido lamentablemente en los últimos tiempos en nuestro país*”¹.

Haremos una reseña de los trabajos que componen cada uno de esos capítulos, que fueron ordenados conforme a las áreas a las que el profesor González Pérez prestó especial dedicación.

¹ Urosa Maggi, Daniela, Rojas Pérez, Manuel y Belandria García, José Rafael. “Presentación”, *Temas fundamentales de Derecho Público en homenaje a Jesús González Pérez*, AVEDA-CIDEP-FUNEDA, Caracas, 2020, p. XXVI.

I. TEMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO

El primer capítulo de la obra versa sobre algunas discusiones clásicas y también contemporáneas del Derecho Administrativo.

En primer lugar encontramos el artículo “*El Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo de la Unión Europea relativo a la protección en el tratamiento de datos personales, derechos de los interesados y tutela judicial efectiva*” de José Rafael Belandria García, que consiste en una revisión general del contenido de ese texto para después enfocarse en cuáles son los derechos que amparan a un particular en relación con sus datos personales –principalmente: el acceso, la rectificación, la supresión y la oposición– y cuáles son los mecanismos con los que cuenta para materializar esa protección.

De este modo, el autor ahonda en las vías administrativas y judiciales que la norma europea prevé y enlaza ambas posibilidades con el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, presentando como caso de estudio las disposiciones del ordenamiento jurídico de España, país natal del homenajeado.

**

A continuación, Allan R. Brewer-Carías comparte su trabajo titulado “*Contratos de derecho privado de la Administración y contratos administrativos. Régimen jurídico y ley de contrataciones públicas*”, en el que regresa a uno de los temas que ha tratado en otras oportunidades, centrándose ahora en tres aspectos: la distinción histórica entre los llamados contratos administrativos y los contratos de derecho privado de la Administración; la relevancia de nociones como servicio público, utilidad pública e interés social para definir ambos tipos de contratos; y las repercusiones de considerar a un contrato de uno u otro tipo.

Como parte de estas repercusiones, el autor se refiere a las cláusulas exorbitantes de derecho común y sostiene –siguiendo la jurisprudencia de la antigua Corte Suprema de Justicia venezolana– que como dichos poderes extraordinarios no definen al contrato administrativo, por ser su consecuencia y no la condición para su determinación, resulta imperativo que las cláusulas exorbitantes cuenten con previsión legal expresa, so pena que el actuar de la Administración sea catalogado como arbitrario al –por ejemplo– pretender modificar unilateralmente un contrato público.

**

Hallaremos luego la colaboración “*La responsabilidad del Estado en Venezuela*” de Víctor R. Hernández-Mendible, en la que se hace un repaso de cómo se encuentra regulada esta institución en el Derecho venezolano que, como se sabe, exige la constatación de un daño injusto en cabeza del particular y un nexo de causalidad que permita adjudicar la fuente de dicho daño a los órganos y entes del Estado.

El autor parte de los fundamentos constitucionales y convencionales de la responsabilidad del Estado, así como su necesaria vinculación con el Derecho Privado, para luego pasarse –siguiendo también de cerca los criterios de la antigua Corte Suprema de Justicia– por la responsabilidad derivada de la función jurisdiccional, legislativa y constituyente; los actos, retrasos y omisiones administrativas; el ejercicio de potestades discrecionales o actividades lícitas y materiales; la teoría del riesgo y los daños causados por las cosas; el incumplimiento contractual; y la violación de normas internacionales por parte de la Administración, para concluir que independientemente del tipo de daño causado es imperativo que toda indemnización sea integral, aun cuando las estadísticas de nuestro Poder Judicial revelen otra realidad.

**

En el artículo “*Las nuevas tendencias del Derecho Urbanístico contemporáneo y el control de la convencionalidad de los derechos fundamentales contemplados en las cartas globales de ordenación urbanística*”, de Emilio J. Urbina Mendoza, se hace un revisión de la definición a nivel convencional del derecho a la ciudad como parte de la “*buena administración del urbanismo*”, calificándose a este derecho como un “*derecho de derechos*” que prevé, a su vez, el derecho de acceso a los beneficios y ventajas de la ciudad, exigibles por vías convencionales.

Como consecuencia de lo anterior, el autor expone que el Derecho Urbanístico en la actualidad se inclina a favor de una simplificación normativa en la que, más que férreas zonificaciones o planes de desarrollo urbano a ser aprobados mediante ordenanzas –como ocurre en el derecho venezolano– se prefieren leyes incompletas al estilo de estándares, directrices y guías –o inclusive, reglas no vinculantes– que han de ser precisadas por vía de actos de rango sublegal para asegurar un marco jurídico flexible que atienda y se adapte a los requerimientos de cada ciudad.

**

Finalmente, el capítulo cierra con el artículo “*Estado ambiental: ¿una opción postergada en América Latina?*” de José Luis Villegas Moreno, quien plantea la protección del ambiente como un “tema capital del Derecho Público en este siglo XXI” para alcanzar el desarrollo sostenible en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

En este sentido, el autor destaca algunos de los requisitos que debería tener presente el legislador al dictar una ley en la materia –entre ellos, la necesidad de exigir evaluaciones de impacto ambiental previas a la concesión de permisos para actividades o construcción de infraestructuras y la implementación de los “sellos verdes”– y las políticas de gobernanza que, de acuerdo con diferentes organizaciones internacionales, han de promover los gobiernos para alcanzar la no regresión ambiental y prevenir los efectos nocivos del cambio climático.

II. TEMAS DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

El segundo capítulo del libro también cuenta con cinco artículos. En esta ocasión, dedicados al estudio de diversos aspectos del procedimiento administrativo que van desde los principios que le sirven de base hasta propuestas para una eventual reforma legislativa.

El capítulo inicia con “*La carga de la prueba en el procedimiento administrativo sancionatorio*” de María Alejandra Correa Martín, que permite a la autora presentar algunas reflexiones sobre dos puntos claves en la materia: el principio inquisitivo y el alcance de la presunción de inocencia del particular.

Sobre el primero, recuerda que este principio rige a todos los procedimientos administrativos, ya que la Administración tiene el deber como garante de la legalidad de indagar y analizar los requerimientos y necesidades que deben atenderse a través de sus competencias; mientras que en relación con el segundo precisa que si bien la carga de la prueba recae generalmente en la Administración, no debe olvidarse que en determinadas circunstancias la misma corresponderá al particular, tal como se desprende de los ejemplos que trae a colación.

**

En relación con el mismo tema hallamos el artículo “*Las garantías judiciales en los procedimientos administrativos en Venezuela*” de Wilmer Rafael Gil Jaimes, quien se detiene en la recepción en el procedimiento administrativo de una serie de garantías originalmente consideradas para los procesos judiciales.

Luego de dedicar un par de páginas a la distinción entre el procedimiento administrativo y el proceso administrativo, el autor, siguiendo muy de cerca la doctrina nacional, alude a los principios y garantías que han de caracterizar al procedimiento según el derecho interno y los pronunciamientos de la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, destacando –entre otros– la supremacía constitucional, el principio de legalidad, el debido proceso, el derecho a la defensa, la buena fe, la confianza legítima, la igualdad y la imparcialidad.

**

Apartándonos del ámbito general, pero todavía en relación con los principios que rigen a los procedimientos administrativos, conseguimos el artículo “*Breves comentarios al procedimiento de investigación previsto en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal*” de Iván D. Paredes Calderón, en el que se reseña la regulación del procedimiento mencionado y su vinculación con los principios de imparcialidad, objetividad, celeridad y economía procedimental.

Como parte de este relación, el autor nos presenta las normas referidas al expediente administrativo, los interesados legítimos y las diferentes fases que conforman este procedimiento, que van desde el auto de proceder y su posterior notificación a los alegatos, pruebas e informe de resultados; temas que no solo se encuentran regulados en la ley mencionada sino también en diversos actos de rango sublegal, como es el caso de su reglamento y algunos manuales internos del organismo de control.

**

¿Es conveniente reformar la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos? Esta es una de las preguntas que se hace Flavia Pesci-Feltri en su artículo “*Propuesta para sistematizar el contenido de la Ley Orgánica de Procedimientos Administrativos en una futura reforma*”, al destacar también algunas de las circunstancias de las que podría inferirse por qué esta ley ha logrado permanecer inalterada por casi cuarenta años, lo que constituye una verdadera excepción en el derecho venezolano contemporáneo.

Después de sostener que es necesario promover el debate para lograr un proyecto de reforma lo suficientemente pensado y sopesado en el futuro, la autora expone los que en su criterio habrían de ser parte de los temas a debatir, teniéndose a la persona y su dignidad como principio y fin del Estado y, por ende, de los procedimientos que la Administración lleve a cabo para que estos garanticen los derechos fundamentales de la primera y se logre el eficaz y eficiente cumplimiento de los fines de interés público atribuidos a la segunda.

**

El capítulo finaliza con “*Los principios de seguridad jurídica, buena fe y confianza legítima*” de Jaime Rodríguez-Arana, único autor extranjero de esta obra colectiva que, para abordar los tres principios indicados, toma como punto de partida los principios generales del Derecho y del Derecho Administrativo y la relación que existe entre estos y la ética, los valores y los derechos fundamentales.

Producto de este estudio, en buena parte basado en decisiones del Tribunal Supremo de España, el autor concluye que los principios en el Derecho son más importantes de lo que en ocasiones puede pensarse, pues ellos no solo fungen como fuente objetiva de la norma, sino que además son los medios con los que cuenta la sociedad para evitar que por vía legislativa se lleguen a soluciones absurdas o –peor aún– injustas.

III. TEMAS DE DERECHO PROCESAL ADMINISTRATIVO

El tercer capítulo del libro es el más extenso: cuenta con siete colaboraciones, todas dedicadas al contencioso administrativo que, como se recordará, fue uno de los temas que más interés despertó en el homenajeado.

La autoría del primero corresponde a Carlos García Soto y lleva por título “*Incluso por desviación de poder*”. *Notas acerca de los orígenes de una parte de la norma constitucional sobre la jurisdicción contencioso-administrativa (o de cómo el profesor Jesús González Pérez influyó en la Constitución de Venezuela)*”.

El trabajo parte de la similitud que existe entre el artículo 206 de la constitución venezolana de 1961 y el artículo 259 de la de 1999. Para ello, el autor estudia la fórmula “*incluso por desviación de poder*” que prevén ambos textos y sus orígenes a nivel legislativo en el Derecho español –gracias al anteproyecto de ley de la jurisdicción contencioso-administrativa de 1956, elaborado por Manuel Ballbé y el homenajeado: Jesús González Pérez– hasta llegar a su consagración en nuestra Constitución de 1961 y, hoy en día, tanto en la Constitución de 1999 como en la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa.

**

El segundo texto lo firma Darrin J. Gibbs H. con el título “*El proceso cautelar en la justicia contencioso administrativa*”. Aborda ese tema bajo una visión global que enlaza el articulado de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa con los criterios que ha sostenido la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia en algunos de sus fallos más recientes sobre la materia.

El autor recorre diferentes temas, como la pretensión cautelar, el desarrollo del proceso judicial, los requisitos de procedencia, la tramitación de la medida, la omisión en la legislación de la ordenación expresa de la medida de suspensión de efectos, las medidas innominadas, el decreto de la medida cautelar, la oposición a la medida declarada como procedente, los recursos frente a esta decisión y la ejecución de las medidas, calificando a la tutela cautelar como una manifestación esencial del derecho fundamental a la tutela jurisdiccional efectiva.

**

Por su parte, José Ignacio Hernández G. nos invita a expandir la visión del contencioso en su artículo “*Introducción al Derecho Procesal Administrativo Global. El Derecho Administrativo más allá del Estado*”, en el que ilustra sobre los mecanismos de solución de controversias Estado-inversor en el Derecho Procesal Administrativo o, lo que es lo mismo, el arbitraje internacional de inversiones.

Si bien el autor advierte que recientemente ha surgido la propuesta de crear tribunales internacionales para conocer de estas causas, las páginas de su colaboración se dedican a pincelar cómo opera este arbitraje y cuál es su naturaleza –es decir, si se trata de un medio alternativo o principal de resolución de conflictos– y precisar algunas de las implicaciones prácticas del derecho internacional de inversiones como mecanismo de control de la Administración Pública en el espacio global.

**

De regreso al ámbito nacional encontramos el artículo “*De la supletoriedad y la analogía en el contencioso administrativo*” de José Gregorio Silva Bocaney –el primero de las dos colaboraciones del autor en esta obra colectiva–, que plantea la necesidad de estudiar la relación existente entre el contencioso-administrativo y el derecho procesal y el uso de las instituciones de este último en el primero.

De este modo, el autor parte del concepto de la integridad del derecho para, a continuación, estudiar los supuestos de supletoriedad entre el contencioso general y la función pública y la analogía en el contencioso general, ofreciendo como casos de estudio la confesión ficta, las costas procesales, la perención y las pruebas, respecto a los cuales advierte que en ningún momento el uso de estas herramientas será posible si con ellas se pretende imponer una consecuencia jurídica ablativa al particular.

**

Miguel Ángel Torrealba Sánchez, por su parte, nos aporta su artículo de derecho comparado “*Sobre algunas intersecciones entre el juez administrativo y el juez ordinario en Francia, con especial referencia a la vía de hecho y a la protección de los derechos y garantías constitucionales. Diferencias con el caso venezolano*”, en el que escribe sobre la jurisdicción dual propia del derecho francés y el rol del juez de “*derecho común*” como garante natural de las libertades individuales y la propiedad, para luego precisar cómo es posible que en casos de vías de hecho y ocupaciones ilegales exista una confluencia de competencias entre este último y el juez contencioso.

La colaboración termina con una mirada al tema por parte del Poder Judicial venezolano en donde se destaca –además del carácter judicialista de la jurisdicción contencioso-administrativa– la pretendida limitación del juez contencioso administrativo para pronunciarse en materia del derecho de propiedad y la necesidad de evaluar el tratamiento clásico de las vías de hecho en virtud de la inexistencia de la dualidad jurisdiccional francesa en el país.

**

Otro análisis nos propone Daniela Urosa Maggi con el artículo “*Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en Venezuela. Veinte años después*”, en el que retoma el tema de su tesis doctoral dirigida por el homenajeado, para ahora mostrar la evolución que ha presentado a nivel legislativo y jurisprudencial.

Después de unos comentarios sobre el Estado de Derecho y los cambios que ha experimentado la tutela jurisdiccional efectiva en relación con la inactividad administrativa desde 1925, la autora centra su estudio en las disposiciones de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa de las que extrae –por ejemplo– cuáles serían las pretensiones deducibles frente a la inactividad administrativa, el procedimiento a seguir, la legitimación exigida, la posibilidad de obtener una tutela cautelar y el contenido que habría de tener la sentencia definitiva, todo lo cual compara con los dichos de los tribunales venezolanos que, como se sabe, tienden a declarar la inadmisibilidad de estas demandas.

**

El capítulo concluye con el artículo “*Algunas consideraciones respecto a la interpretación jurisprudencial del artículo 66 de la Ley Orgánica de la Jurisdicción Contencioso Administrativa*” de Igor Enrique Villalón Plaza, consistente en la revisión de dos sentencias en cuanto a la admisibilidad de las demandas por abstención, de acuerdo con los requisitos previstos en la norma mencionada en su título.

Tomando como origen el derecho de petición y las previsiones legales sobre estas demandas, el autor reseña los criterios asumidos en la materia por la Sala Político-Administrativa del Tribunal Supremo de Justicia y la importancia que, en su criterio, habría de dársele al silencio negativo de la Administración para proceder con la admisión de la demanda cuando por su propia inacción no se han podido acreditar los trámites efectuados.

IV. TEMAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL

El último capítulo del libro cuenta con cuatro colaboraciones, todas referidas a asuntos de Derecho Constitucional.

La autoría del primer texto corresponde a Manuel Rojas Pérez, versa sobre “*La revisión constitucional en la Constitución venezolana*” y examina diversos aspectos de este tema, que van desde su marco conceptual y naturaleza jurídica según la doctrina y la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia hasta su relación con el *writ of certiorari* del derecho anglosajón.

El artículo concluye con algunas reflexiones sobre la justificación y límites de este “recurso procesal extraordinario” y ciertas precisiones procedimentales en cuanto a su admisibilidad, competencia y lapsos.

**

A continuación hallamos la segunda colaboración de José Gregorio Silva Bocaney, ahora referida a “*El control del poder. Caso Venezuela*” y cuyos comentarios se dividen en dos ideas fundamentales.

En la primera de ellas, el autor expone sobre los aportes de las revoluciones del siglo XVIII, al promover una serie de derechos que habrían de ser garantizados por la autoridad, so riesgo de que, de no hacerlo, se le pudiese desconocer por mecanismos jurídicamente válidos. En la segunda, en tanto, comenta por qué –aun cuando en nuestro país teóricamente existe el reconocimiento indicado– los medios para controlar al Poder han fracasado al desnaturalizarse y emplearse el Derecho como un instrumento político.

**

Gabriel Sira Santana estudia “*La dignidad humana en los fallos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia*”, tomando como base un artículo similar elaborado por el homenajeado en relación con el Tribunal Constitucional español, para preguntarse si dicha Sala alude a la dignidad humana al momento de motivar sus decisiones y, de existir tales referencias, si las mismas se corresponden con las circunstancias que González Pérez constató en el derecho español.

Esta colaboración –que cita más de doscientos fallos de la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia– aborda cuál es la naturaleza jurídica de la dignidad humana según este órgano decisor; sus funciones como límite a la actividad del Poder Público, los derechos fundamentales y la autonomía de la voluntad; su categorización como rango esencial de toda persona; sus medios de protección jurisdiccional y su relación con otros derechos fundamentales como podrían ser la vida, igualdad, libertad y propiedad.

**

El libro cierra con el artículo “*¿La oralidad garantiza la tutela judicial efectiva?*” de Cecilia Sosa Gómez, en el que busca responder la interrogante planteada de acuerdo con las disposiciones constitucionales al respecto y las previsiones del derecho convencional, entre los que destaca la Convención Americana sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos.

Con este bagaje, la autora determina que si bien la oralidad –en efecto– facilita los fines, principios y garantías del proceso –tales como la inmediación, el contradictorio y la publicidad–, el garantizar la justicia, la defensa y la tutela jurisdiccional efectiva va más de que un proceso judicial o administrativo sea oral y requerirá, entre otros, fomentar la ética y la argumentación jurídica de quienes hacen vida en el sistema de justicia.