



Prof. José Peña Solís

Semblanza de José PEÑA SOLÍS*

1. Estudios universitarios. Su labor docente en la Facultad de Odontología de la Universidad Central de Venezuela y sus primeras obras

Nacido en El Callao, estado Bolívar, en el año de 1945, José PEÑA SOLÍS se gradúa como Maestro Normalista en la Escuela Normal Columbo Silva Bolívar, con mención Honorífica, y entre los años de 1963 a 1970, desempeñará tal profesión en el estado Bolívar y el extinto Distrito Federal.

Posteriormente, se traslada a Caracas, donde cursa estudios en la Facultad de Humanidades y Educación de la UCV, los cuales culmina en 1970 obteniendo la Licenciatura en Pedagogía con mención honorífica *Magna Cum Laude*, vocación a la que dará continuidad en toda su trayectoria vital. También en la UCV realizará sus estudios de Derecho, en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, donde obtendrá el título de Abogado, en 1975, con mención honorífica *Summa Cum Laude*.

Ingresa al escalafón docente de la Facultad de Odontología de esa misma Casa de Estudios, donde imparte, entre otras, la Cátedra de Odontología Legal, en la que hará exitosa carrera docente. En esa etapa destaca la elaboración de sus primeros trabajos editados por la UCV, a saber: *Técnicas de la investigación en Odontología* (1974), *Lineamientos de Derecho Sanitario* (1981, inédito), *Régimen jurídico del Colegio de Odontólogos de Venezuela* (1978) y *Régimen jurídico del ejercicio de la Odontología en Venezuela* (1988),

* La elaboración de estas páginas contó con la inestimable información aportada por los profesores Fernando PARRA ARANGUREN y Carlos PÉREZ FERNÁNDEZ, quienes dieron, además, sugerencias para el texto. Sirva esta referencia como agradecimiento.

este último preparado como trabajo de ascenso a la categoría de Profesor Titular y publicado el año siguiente. Se trató de un valioso aporte en un área en la que los trabajos jurídicos nacionales eran prácticamente inexistentes, y en el cual se revelan las dotes de investigador y doctrinario de PEÑA SOLÍS, al proponer tesis interpretativas novedosas frente a los diversos problemas que planteaba la aplicación de la Ley de Ejercicio de la Odontología y su normativa complementaria, en el marco de la doctrina iuspublicista venezolana del momento.

Paralelamente a su carrera docente, PEÑA SOLÍS cursa estancias académicas de postgrado en Italia, en las que realiza, primeramente, dos Cursos de Perfeccionamiento. Uno en Ciencias Administrativas (Universidad de Roma, 1977), y el otro en Estudios Europeos (Instituto de Estudios Europeos Alcide de Gasperi, Roma, 1977). Posteriormente, hace un tercer Curso de Perfeccionamiento en Derecho Sanitario (Universidad de Bologna, 1981). Esos estudios van a reflejarse en la orientación de varias de sus posteriores publicaciones.

2. Docencia e investigación en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela. Primera parte

2.1. Su Tesis Doctoral: Los recursos contencioso-electorales en Venezuela

En el año de 1989, José PEÑA SOLÍS ingresa como profesor de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, y en 1994 publica la que había sido su Tesis Doctoral cursada en el Centro de Estudios de Postgrado de esa misma Facultad, sobre *Los Recursos Contencioso-Electorales en Venezuela* (FUNEDA, 1994). Aunque para el momento de su publicación el marco legal había cambiado, lo cierto es que se trató de otro importante aporte en un campo poco estudiado por la doctrina venezolana. De allí que, si bien algunas de las tesis y propuestas concretas planteadas en esa obra quedaron rápidamente fuera del contexto normativo en que se formularon, la investigación histórica y la visión de conjunto sobre los vicios de los actos electorales trascendió el momento histórico y se constituyó en fuente bibliográfica de obligada consulta para posteriores investigaciones.

2.2. *Una primera aproximación general al Derecho Administrativo.*

Los lineamientos de Derecho Administrativo (1995-1997)

Pero, sin duda alguna, la obra que comienza a perfilar lo que serán los futuros derroteros de PEÑA SOLÍS en la doctrina venezolana, son *Los lineamientos de Derecho Administrativo*, de los que publica dos volúmenes por la UCV: *La organización administrativa venezolana* (1995) y *El Derecho Administrativo y sus fuentes* (1997). Su propósito, parcialmente interrumpido, era constituirse en una colección de libros de texto para el estudio de la asignatura, sobre la base del programa oficial de la materia: «Derecho Administrativo I» de la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la UCV. Se trató de una iniciativa especialmente necesaria, para ese entonces, pues si bien se contaba con excelentes manuales de Derecho Administrativo venezolano, ellos habían sido elaborados en las décadas de los 60 y 70 y, en el mejor de los casos, habían sido actualizados. De allí la importancia de contar con una obra concebida para la realidad del momento en una disciplina tan dinámica y cambiante.

En esa misma época, PEÑA SOLÍS publica dos estudios monográficos destinados a formar parte de *Los lineamientos*, como lo son: *El régimen jurídico de la potestad reglamentaria en Venezuela* (UCV, 1996) y *El principio de legalidad y la discrecionalidad administrativa en Venezuela* (CGR, 1998). Ambos temas serían posteriormente retomados.

3. Un paréntesis jurisdiccional.

La Jurisdicción Contencioso-Administrativa y la Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia (1999-2000)

A partir de 1998, la labor profesional de José PEÑA SOLÍS va a andar, primero, por la senda de la función pública, como director general de Servicios Jurídicos de la Contraloría General de la República, y para el año siguiente, por la actividad jurisdiccional. Primeramente, como juez provisorio en lo Contencioso-Administrativo de la Región Capital, y de seguidas en la Corte Primera de lo

Contencioso-Administrativo (donde había sido previamente relator), tribunal que, a diferencia de la actualidad, cumplía una importante labor judicial en el contencioso-administrativo venezolano, al trazar en muchas ocasiones tendencias jurisprudenciales que luego eran asumidas por la Sala Político-Administrativa de la entonces Corte Suprema de Justicia. La estadía de PEÑA SOLÍS como magistrado de la Corte fue breve, pero en ella puede destacarse, entre otras, su contribución a un polémico cambio de criterio, atinente a la concepción y efectos del silencio administrativo regulado en la Ley Orgánica para la Ordenación del Territorio y a su aplicabilidad en el ámbito del Derecho Urbanístico.

Continuó PEÑA SOLÍS su labor jurisdiccional al ser designado como Magistrado de la nueva Sala Electoral del Tribunal Supremo de Justicia, innovación del Constituyente que fue controversial, habida cuenta de la discusión que se planteó, primero en la propia Asamblea Nacional Constituyente, luego en el foro, y por último en la doctrina, sobre la justificación de la incorporación de esa Sala, como cúspide de una jurisdicción contencioso-electoral, en la estructura organizativa del máximo Tribunal. La permanencia de PEÑA SOLÍS en ese órgano no alcanzó el año, justo antes de que comenzaran a desaparecer los últimos resquicios de autonomía e independencia del Poder Judicial. Pero de su labor jurisdiccional pueden recordarse los criterios que se establecieron en fallos bajo su ponencia, respecto a, entre otros asuntos: el ámbito competencial de la propia Sala (tema especialmente polémico); la opcionalidad del agotamiento de la vía administrativa como requisito previo para acceder a la Jurisdicción Contencioso-Electoral; la identificación del vicio de inconsistencia numérica en las actas electorales y la determinación de sus efectos (criterio abandonado prontamente luego de la salida de PEÑA SOLÍS del TSJ y sustituido por uno más condescendiente frente a las actuaciones de la Administración Electoral), y la interpretación de los lapsos en la tramitación del recurso jerárquico regulado en la Ley Orgánica del Sufragio y Participación Política.

4. Docencia e Investigación en la Escuela de Derecho de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas en la Universidad Central de Venezuela. Segunda parte

Pero incluso durante su desempeño como magistrado del Tribunal Supremo de Justicia, PEÑA SOLÍS no dejó de lado la docencia universitaria, tanto en la asignatura: Derecho Administrativo I, como más recientemente en la Especialización en Derecho Constitucional. No obstante, en esta etapa destacan especialmente las siguientes publicaciones con la Fundación Gaceta Forense del Tribunal Supremo de Justicia¹:

i. Los tres volúmenes del *Manual de Derecho Administrativo* (con múltiples reimpressiones) y sus otras publicaciones con la Fundación Gaceta Forense del Tribunal Supremo de Justicia, a saber: *El régimen de la formulación de reparos en la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República y del Sistema Nacional de Control Fiscal* (2002); *La potestad sancionadora de la Administración Pública venezolana* (2005); y *Los tipos normativos en la Constitución de 1999 (tesis sobre los principales problemas interpretativos que origina su regulación)* (2005)².

El *Manual de Derecho Administrativo* fue –y sigue siendo– una obra fundamental para el estudio de la asignatura Derecho Administrativo I. Tiene el mérito adicional de que vino a llenar el vacío surgido inmediatamente luego de la entrada en vigencia del texto constitucional de 1999. No es el caso describir aquí su contenido, pero sí, quizá, destacar el rigor y profundidad en el estudio

¹ Aparte de las obras aquí mencionadas, fueron múltiples las colaboraciones de PEÑA SOLÍS en la *Revista de Derecho* del Tribunal Supremo de Justicia así como en las obras colectivas publicadas bajo la iniciativa de la Fundación Gaceta Forense entre 2000 y 2004.

² En las palabras de presentación de varias de estas obras, se señala que ellas “... son el resultado de una labor solitaria, carente, además, de contenido económico para el autor, por haber cedido los derechos correspondientes a la Fundación Gaceta Forense, como su contribución personal para la mejor preparación profesional de quienes integran el mundo de las leyes: jueces, abogados y estudiantes”.

de los temas, el profuso y acertado uso de la doctrina nacional y extranjera, así como la originalidad de los enfoques y tesis interpretativas allí planteados.

Se trata quizá del trabajo más influyente de PEÑA SOLÍS, y que puede considerarse de obligada consulta en la bibliografía nacional del Derecho Administrativo. Ello coloca a la obra y a su autor en el distinguido sitial de referente del Derecho Administrativo venezolano, junto a otros pocos pero distinguidos maestros de esta rama jurídica.

En ese sentido, de entre sus otras publicaciones en Derecho Administrativo, resalta también, especialmente, por su influencia, *La potestad sancionadora de la Administración Pública*. A partir de este libro, la doctrina cuenta además con un trabajo actual, amplio y detallado del tema sobre el cual profundizar, a lo que puede añadirse que ya en este el autor comienza a poner en evidencia las desafortunadas tesis interpretativas que en esta materia –como en tantas otras– ha venido estableciendo la Sala Constitucional.

ii. Las *Lecciones de Derecho Constitucional*³. Ha publicado también en la rama del Derecho Constitucional lo siguiente: a. Volumen I, *Lecciones de Derecho Constitucional General*. Tomos I y II. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela. Caracas, 2008; b. Volumen II, *Lecciones de Derecho Constitucional venezolano*, Tomo I: *Los Derechos Civiles*. Ediciones Paredes. Caracas, 2012 y *Lecciones de Derecho Constitucional venezolano*, Tomo II: *Los derechos políticos, sociales, culturales y educativos, económicos, de los pueblos indígenas y ambientales*. Ediciones Paredes. Caracas, 2014; c. Volumen III, *Lecciones de Derecho Constitucional venezolano*, (*Los Poderes Públicos Nacionales, Estadales y Municipales*). Ediciones www.libreriaconsulta.com. Caracas, 2016.

Las *Lecciones de Derecho Constitucional*, volumen I, publicadas en dos tomos, como el propio autor señala en su introducción, inician como un proyecto

³ La redacción de este epígrafe y de la primera parte del siguiente estuvo a cargo de la profesora Nélica PEÑA COLMENARES, a quien agradecemos además por la revisión general y la confirmación de los datos contenidos en estas páginas.

didáctico que consiste en escribir un manual o unas lecciones de Derecho Constitucional, dedicadas a estudiar la Constitución teniendo como marco de referencia el programa de Derecho Constitucional de la Escuela Derecho de la UCV. En su firme propósito de despertar el interés del estudiante de la carrera y también de los abogados recién egresados, en esta materia transcendental que sirve de base al resto de las disciplinas jurídicas, el autor logra con su pedagogía característica ahondar en el Derecho Constitucional general y particular, que, para ese entonces y ahora más que nunca, permite no solo a los estudiantes sino a los operadores jurídicos, comprender y manejar el verdadero sentido de las instituciones venezolanas.

Luego, en la prosecución de su objetivo, publica el segundo volumen de las *Lecciones de Derecho Constitucional*, dos tomos, dedicado al estudio pormenorizado de las distintas categorías de derechos humanos atendiendo a la clasificación consagrada constitucionalmente. Como en el resto de sus libros, PEÑA SOLÍS, que censura la práctica de los «apuntes» o «pastillas» en el proceso de aprendizaje del Derecho, desarrolla un marco teórico bastante completo, producto del examen de la doctrina del Derecho Comparado y la jurisprudencia, nacional y extranjera, con su particular cuestionamiento crítico de algunas sentencias emanadas del Tribunal Supremo de Justicia, realizadas siempre con ánimo de abrir el debate y defender la integridad de la Constitución, en un aspecto nuclear como son los derechos humanos.

Finalmente, cabe añadir que el autor culmina su proyecto en 2014, con el volumen III, *Lecciones de Derecho Constitucional venezolano, (Los Poderes Públicos Nacionales, Estadales y Municipales)*, el cual, debido a la situación económica que afecta severamente a las empresas editoras, se publicó recientemente en formato *eBook*.

iii. Otras publicaciones vinculadas con el Derecho Público. En otras publicaciones como son: *Las fuentes del Derecho en el marco de la Constitución de 1999* (FUNEDA, 2009) y *El procedimiento legislativo en Venezuela* (UCV, 2009), PEÑA SOLÍS continúa por la senda del Derecho Constitucional. Ambas monografías representan un aporte significativo en esta rama del Derecho,

cuyo manejo es clave para entender el funcionamiento del ordenamiento jurídico venezolano. En las fuentes del Derecho, aborda aspectos primordiales desde la nueva concepción de las mismas, a la luz de la Constitución (en la que incorpora la jurisprudencia constitucional y el referendo abrogatorio), y en el procedimiento legislativo, examina detalladamente el procedimiento de formación de las leyes visto como exigencia del sistema democrático y garantía de los ciudadanos.

Conviene señalar que, paralelamente con sus estudios monográficos y luego con sus manuales, PEÑA SOLÍS constantemente ha publicado adelantos de estos, o bien trabajos aparte, en forma de artículos en obras colectivas (TSJ, UCV, UCAB) o revistas especializadas, como lo son la *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas* de la UCV, la *Revista de Derecho Público*, la *Revista de Control Fiscal*, la *Revista Electrónica de Derecho Administrativo Venezolano*, o esta misma *Revista*, entre otras, colaborando con diversos temas de interés y actualidad.

5. Una trayectoria que continúa

Pero, quizá, lo que le da mayor propósito a este número de la *Revista Venezolana de Legislación y Jurisprudencia* es concluir la semblanza del homenajeado señalando que ella queda necesariamente inconclusa, pues afortunadamente José PEÑA SOLÍS sigue muy activo en la docencia y en la investigación. Para quienes nos dedicamos al estudio y enseñanza del Derecho Público, ello es especial motivo de regocijo. Solo nos queda esperar la publicación de sus próximas obras, que seguramente seguirán contribuyendo al desarrollo de la doctrina en el Derecho Administrativo y Constitucional, lo cual es especialmente importante en estos tiempos, dado el estado de postración –por todos conocido– en que se encuentra nuestra jurisprudencia.

No podemos culminar estas líneas sin una breve referencia personal. José PEÑA SOLÍS no solo es docente en las aulas y a través de su obra, lo es también al animar asiduamente a quienes fueron sus alumnos a dedicarse al estudio riguroso de la disciplina y a publicar el resultado de tal labor, sea en trabajos

monográficos o en manuales. Los que ostentamos el privilegio de considerarnos sus discípulos lo sabemos muy bien, al haberlo tenido bien como tutor o jurado de trabajos de grado, de tesis doctorales o de ascensos en el escalafón docente. Es pues, un compromiso profesional y de vida, el que enseña el destinatario de este Homenaje, tanto con su labor docente y sus publicaciones como con su conducta en general, y que compromete especialmente, como es común en los Maestros, a quienes nos hemos dedicado también a enseñar en las aulas universitarias en el cumplimiento del deber de divulgar y someter al examen de los pares y del público en general los resultados de las investigaciones realizadas en la disciplina correspondiente. La generosidad va siempre acompañada de la rigurosa exigencia en el caso de José PEÑA SOLÍS, caracteres ambos que han sido, son y serán aún más absolutamente necesarios cuando llegue el momento de contribuir con el restablecimiento de la institucionalidad y del Estado de Derecho en nuestro país.

Miguel Ángel TORREALBA SÁNCHEZ
Caracas, enero de 2016

