

Reflexiones sobre el estado actual de la investigación jurídica en Venezuela.

Especial referencia al Derecho Administrativo

Miguel Ángel TORREALBA SÁNCHEZ*

RVLJ, ISSN 2343-5925, ISSN-e 2791-3317, N.º 21, 2023, pp. 257-268.

En primer lugar, quiero manifestar mi complacencia y mi agradecimiento por participar en estas duodécimas Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira en homenaje al apreciado amigo, profesor y doctor José Luis VILLEGAS MORENO. En ese sentido, quiero también, por supuesto, agradecer a los organizadores, profesores María Inés HIGUERAY CORTÉS y Jesús Gerardo DÍAZ, por la amable invitación a participar en ella. Y, además, con un tema tan importante como lo es la enseñanza y la investigación en el Derecho Administrativo.

Y, precisamente, voy a abordar el tema en los próximos minutos, de la investigación jurídica en Venezuela, con especial referencia al Derecho Administrativo. Así las cosas, voy a permitirme compartir pantalla con ustedes,

* **Universidad Central de Venezuela** (Caracas-Venezuela), Abogado y Especialista en Derecho Administrativo, Profesor Titular de Derecho Administrativo. **Universidad Carlos III de Madrid** (Madrid-España), Máster en Política Territorial y Urbanística. **Universidad de La Coruña** (La Coruña-España), Doctor en Derecho Administrativo Iberoamericano. **Universidad Monteávila** (Caracas-Venezuela), Profesor de Derecho Administrativo y director adjunto del Centro de Estudios de Regulación Económica (CERECO). **Universidad Católica Andrés Bello** (Caracas-Venezuela), Profesor de la Especialización en Derecho Administrativo. Miembro del Foro Iberoamericano de Derecho Administrativo (FIDA) y del Instituto Internacional de Derecho Administrativo (IIDA).

Transcripción de la ponencia virtual dictada el 22-04-22 en las XII Jornadas de Derecho Administrativo de la Universidad Católica del Táchira (UCAT) en homenaje al Dr. José Luis VILLEGAS MORENO, «La enseñanza del Derecho Administrativo», UCAT y UPEL. 21 y 22 de abril de 2022.

de tal manera de iniciar la presentación. Y, mientras voy compartiendo la pantalla, les señalo que mis reflexiones serán muy puntuales, porque, hacer un análisis a profundidad sobre el estado actual de la investigación jurídica en Venezuela, implicaría abordar el difícil tema de la situación de las universidades, tanto las universidades nacionales como las de gestión privada, en el contexto del actual estado de emergencia humanitaria en Venezuela, de la debacle socioeconómica y de diversa índole, y de la muy difícil relación entre la situación política y el desempeño de las universidades.

Pero ese tema, por amplio, no será el abordado, sino que, más bien, simplemente haciendo unas referencias incidentales, voy a referirme a la investigación del Derecho Administrativo en Venezuela. Con algunas breves alusiones, porque, evidentemente, no pretendo de ninguna manera agotar el tema.

Y en ese sentido, tengo que señalar, de manera preliminar que, abordar el tema de forma directa y con total honestidad intelectual, probablemente generará polémica. Por lo tanto, solo puedo ofrecer mis disculpas anticipadas si incurro en exageraciones, pero prefiero ese riesgo a alinearme con el que yo considero desbordantemente optimista discurso de un sector de mis apreciados colegas. Me complacería comprobar en el futuro que mis hipótesis aquí planteadas, eran erradas, eran exageradas o eran tremendistas¹.

Así pues, voy a dar mi opinión. En cierta manera, acudo al humor del genial Quino; voy a dar mi opinión en esta oportunidad esperando, pues, la tolerancia de toda la audiencia.

En ese sentido, comienzo señalando que la visión aparentemente más difundida es un panorama desbordantemente optimista según algunos apreciados colegas. Y aquí coloco tres extractos de las opiniones de dos apreciados profesores, Carlos GARCÍA SOTO y Armando RODRÍGUEZ GARCÍA:

¹ En la presentación se inserta imagen del dibujante humorístico Quino y su personaje Mafalda, el primero preguntando y la segunda respondiendo: –¿Practicar algún deporte de riesgo? –Sí, a veces doy mi opinión.

Hay quienes pudieran creer que la crisis del Estado de Derecho en Venezuela sepultó el pensamiento jurídico venezolano. Por el contrario, cuando se mira el asunto con algún detenimiento (...) es evidente que los estudios de Derecho en Venezuela cuentan con instrumentos importantes para la formación y la divulgación de esta materia, y que la producción de eventos y textos jurídicos es muy impresionante².

Hoy el Instituto de Derecho Público sigue impulsando la investigación y la divulgación del Derecho Público, a través de ciclos de charlas y publicaciones, que son reseñadas, por ejemplo, en su cuenta de Twitter: @idpUCV. En esos eventos y estudios se intenta mantener el espíritu crítico ante las actuaciones del Estado venezolano, ofreciendo además pistas para la reconstrucción de nuestra institucionalidad³.

El estímulo que significa el ambiente de trabajo, es un factor destacable en la formula realización exitosa que identifica al IDP (...) pues, partiendo del inicial conjunto de actividades realizadas en común por profesores y alumnos, encaminada a la investigación de una disciplina, se consolidó como la unidad académica que reúne profesores dedicados al estudio de algunas asignaturas para un centro de enseñanza, por lo que ha constituido un semillero permanente en cuanto a la generación de conocimientos y la formación⁴.

De manera resumida, podríamos señalar que, a pesar del muy grave entorno adverso a las universidades y, por tanto, a las Facultades de Ciencias Jurídicas y Políticas, de Derecho, y a la investigación jurídica, sin embargo, hay

² GARCÍA SOTO, Carlos: «La persistencia del pensamiento jurídico en Venezuela», en <https://www.cinco8.com/perspectivas/la-persistencia-del-pensamiento-juridico-en-venezuela/>.

³ GARCÍA SOTO, Carlos: «A los 70 años del Instituto de Derecho Público de la UCV», en <https://prodavinci.com/a-los-70-anos-del-instituto-de-derecho-publico-de-la-ucv/>.

⁴ RODRÍGUEZ GARCÍA, Armando: «Breve semblanza sobre un prolongado trayecto (A propósito de los primeros 70 años del IDP/UCV)», en <https://www.derechoadministrativoucv.com.ve/wp-content/uploads/2020/05/idp-70-arg.pdf>.

un verdadero conjunto de publicaciones; hay una gran amplitud en cuanto a cantidad y también en cuanto a calidad de publicaciones en el ámbito del Derecho Administrativo. Para quienes tengan especial interés, pueden consultar estos textos que yo aquí hago la referencia también al enlace virtual.

Así pues, según la visión más difundida, el estado actual de la investigación, y especialmente la investigación jurídica de Derecho Administrativo en nuestras Facultades y, en general, en el ámbito de nuestro foro jurídico, es, pues, especialmente auspicioso, favorable, a pesar del entorno adverso.

Yo tengo que señalar que discrepo de esta visión. Mi concepción se funda en tres consideraciones concretas que paso a expresar.

En primer lugar, ciertamente hay una proliferación de publicaciones. Pero una proliferación, a mi modo de ver, de limitada calidad y de escaso aporte. Es decir, muchas publicaciones electrónicas. Algunas publicaciones incluso colectivas, en papel. Pero ¿cuántos de esos trabajos se consultarán en 5, 10 o 20 años?

Salvo excepciones, si esas publicaciones conservan algún atractivo se deberá más a la presencia de textos de autores reconocidos que a las nuevas firmas. Por supuesto, persisten publicaciones tradicionales de mayor calidad. Persisten, evidentemente, las publicaciones de autores que tienen décadas haciéndolo y que son de especial calidad y con un gran aporte. Pero, en mi opinión, esa no es la generalidad de los casos. Al menos, no lo suficientemente deseable.

Hay una segunda variable que creo que hay que considerar: la ausencia de generación de relevo. Y aquí tengo que señalar que, cuando estaba preparando esta ponencia, revisé no solo los trabajos escritos del profesor GARCÍA SOTO, sino también las conferencias. Y ciertamente, el profesor GARCÍA SOTO, en un evento, ante la pregunta acerca de este tema, sí hizo referencia al eventual problema de la generación de relevo, de la futura generación.

Pero yo no creo que sea un problema menor ni que simplemente amerite una reflexión incidental. Para mí, es uno de los problemas fundamentales. La brecha generacional y la ausencia de generación de relevo en el mediano y largo plazo en la doctrina del Derecho Administrativo venezolano, que incluso ya empieza a notarse. Basta ver la ausencia casi total en los últimos 5 o 10 años de obras relevantes –estudios monográficos de postgrado, de magister, de doctorado– escritas por jóvenes (entendiendo jóvenes académicamente, es decir, menores de 40 años), que, por sus aportes, puedan considerarse de obligada consulta para desarrollos dogmáticos o prácticos en un futuro. O que, al menos, resulten trabajos prometedores.

Si este juicio pudiera considerarse demasiado contundente, considero que es necesario entonces hacer la siguiente interrogante: ¿cuántas obras como estas han sido publicadas en los últimos diez años, por autores menores de 40 años?⁵.

Ninguna, o casi ninguna, al menos. Es decir, hay evidentemente una ausencia en los últimos 10 años –por muchas razones, algunas de las cuales las estamos exponiendo en este momento– de esa generación de relevo que va a continuar el trabajo de investigar y de publicar en el Derecho Administrativo.

Pero, además de eso, hay una tercera variable que es muy importante, y que, en cierta manera, engloba a las dos previas, o al menos incide mucho en las dos previas. Me refiero a la falta de competitividad de las Facultades y Escuelas de Derecho de las universidades venezolanas.

⁵ En la presentación se muestran imágenes de las obras: *Tutela judicial frente a la inactividad administrativa en el Derecho español y venezolano*, de Daniela UROSA MAGGI; *Procedimiento administrativo, proceso administrativo y justicia constitucional*, de Víctor R. HERNÁNDEZ-MENDIBLE; *El derecho de petición en España y Venezuela*, de José Rafael BELANDRIA GARCÍA; *Lineamientos de Derecho Administrativo*, de José PEÑA SOLÍS; *La libertad de empresa y sus garantías jurídicas*, de José Ignacio HERNÁNDEZ GONZÁLEZ; *La responsabilidad patrimonial de la Administración Pública*, de Luis ORTIZ ÁLVAREZ; *Derecho Administrativo Formal*, de José ARAUJO-JUÁREZ; *Las institucionales fundamentales del Derecho Administrativo y la jurisprudencia venezolana*, de Allan R. BREWER-CARIÁS; *El nuevo régimen del amparo constitucional en Venezuela*, de Rafael CHAVERO GAZDIK; *Las empresas públicas en el Derecho venezolano*, de Jesús CABALLERO ORTIZ.

En materia de investigación, nuestras Escuelas y Facultades son, en el mejor de los casos, simplemente, centros de enseñanza del Derecho, pero no verdaderas universidades, en el sentido de que generen sistemáticamente conocimiento jurídico nuevo y conocimiento jurídico útil. Eso se refleja en los *rankings*, a pesar de que las autoridades universitarias solo mencionan el lugar que ocupa cada universidad en el país, pero no en el contexto regional, en el cual, realmente, cada vez estamos en el vagón de cola, en el último vagón del tren latinoamericano.

Basta ver por ejemplo, este *ranking* del año 2019. Nuestras autoridades universitarias seguramente se apresurarían a decir que la primera es la Universidad Central de Venezuela. Eso es cierto por tradición, pero tomemos en cuenta que la primera universidad venezolana se encontraba en la posición 37. Es decir, ni siquiera estaba en el primer tercio de las mejores universidades en el ámbito latinoamericano. Y las terceras y cuartas universidades se encontraban en ese momento en el último tercio entre las 100 universidades contenidas en esa lista.

A diferencia del discurso usual de las autoridades universitarias venezolanas, de universidades nacionales o de gestión privada, yo considero que esto no es un motivo de orgullo ni de complacencia, sino de preocupación. Lamentablemente, profundizar en las causas remotas de este estado, y en el porqué llegamos acá, excedería con mucho el tiempo que tenemos. Pero, simplemente, me pareció que es importante tomar en cuenta esta variable.

A la aparente impresión de que la investigación jurídica, además, se encuentra en una situación auspiciosa, pudiera conducir también el auge, a partir de la pandemia, de los seminarios y de los eventos virtuales. Eventos que, en la mayoría de las ocasiones, no van acompañados de las correspondientes publicaciones, y que, en muchos casos, se destinan a comentar situaciones jurídicas coyunturalmente atractivas, pero de cuya continuidad temporal y utilidad dogmática a mediano y largo, creo que cabe dudar. Seminarios virtuales que podrán dar, en todo caso, testimonio de docencia, pero no de investigación jurídica.

El origen de fondo del problema, sin negar la emergencia humanitaria compleja, el cerco presupuestario a las universidades nacionales y el asedio a las de gestión privada, lo cierto es que hay que buscarlo, hay que remontarse, a las últimas décadas del siglo pasado. En ese sentido, hay que buscarlo principalmente en la progresiva disminución, hasta llegar a la casi total desaparición práctica, de políticas y programas de formación de investigadores en el área jurídica. Ausencia potenciada –sin duda– por la situación actual.

El asunto no se notó demasiado al principio, al menos en el Derecho Administrativo, porque coincidió con un fenómeno contrario, a saber: el auge de nuestra disciplina, tanto en la práctica como en la producción doctrinaria y jurisprudencial. En los años 80 y 90 del siglo pasado, en efecto, producto de la labor de los pioneros del Derecho Administrativo que inició a mediados de siglo, se formó una generación de doctrinarios en los postgrados de las universidades nacionales y extranjeras que combinó sus actividades privadas con la docencia y la investigación. Lo que, aunado a la labor de los precursores y al desarrollo de la legislación y la jurisprudencia, produjo una eclosión del Derecho Administrativo venezolano. Es decir, la crisis que se comenzó a plantear, al menos desde los años 80, no se notó al principio porque había muchas iniciativas particulares, que, en cierta manera, no permitieron verla, porque suplieron esas deficiencias.

Entre tanto, los institutos de investigación jurídica universitarios comenzaron a ser afectados por, primero: la crónica crisis presupuestaria universitaria. Y, en segundo lugar: la escasa atención y supervisión a las actividades de investigación en Escuelas y Facultades de Derecho. Esa situación se ha profundizado, por supuesto, en las últimas dos décadas, al punto de que, al menos en mi *Alma Mater*, la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas de la Universidad Central de Venezuela, prácticamente no han ingresado nuevos investigadores a los Institutos en los últimos 15 o 20 años⁶.

⁶ Excluyo al Instituto de Estudios Políticos, cuya situación no conozco, aunque dudo que sea muy distinta. Luego de mi conferencia virtual se me informó que, antes del inicio de la pandemia, ingresaron docentes como nuevos investigadores a los Institutos de Derecho Público y de Derecho Privado. Tal hecho, al no haber producido

A eso cabe añadirse, y es una situación común tanto en las universidades nacionales como en las privadas, la falta de vinculación entre los institutos de investigación y los doctorados, en aquellas universidades que ofrecen doctorados. Resultado: la carencia de líneas de investigación y de docentes investigadores en esos doctorados, y su sustitución en la docencia por doctores de mayor o menor prestigio académico o profesional según el caso, pero dedicados principalmente a la enseñanza, no a la investigación, cuando no a actividades profesionales y laborales extracátedra. Otro efecto es, entonces, la carencia de tutores realmente idóneos desde el punto de vista metodológico, y también la carencia de jurados adecuados para evaluar esas tesis doctorales.

Es decir, hay una absoluta desvinculación entre los institutos, la investigación que eventualmente están haciendo esos institutos o las líneas de investigación que debieran estar desarrollando, y los doctorados de esas mismas Facultades.

En el caso del Derecho Administrativo venezolano –regresando un poco al asunto histórico– una vez que se va produciendo su falta de aplicación práctica por el desmantelamiento del Estado de Derecho a partir de la primera década de este siglo, paulatinamente deja de ser entonces esta una disciplina atractiva en lo profesional, sobre todo en lo académico. Por ello, las deficiencias estructurales de los centros de investigación dejaron de ser parcialmente suplidas por iniciativas individuales o extrauniversitarias.

Resultado de todo lo anterior, la ausencia de una verdadera generación de relevo, esta es una de las causas, pues a duras penas contamos hoy en día con un puñado de jóvenes investigadores –me refiero a jóvenes de entre 30 y 40 años–, a quienes no dudo en calificar de verdaderos mártires. Y, de menor edad, ni existen ni existirán, pues el panorama, lamentablemente, les es totalmente adverso.

cambios significativos en la producción académica de estos, lejos de refutar, parece confirmar lo que se afirma en esas páginas.

Por otra parte, agréguese a todo ello la crónica ausencia de la enseñanza de la metodología de la investigación en todos los niveles de la educación jurídica, a veces incluso en los doctorados. La cual, en ocasiones, pretende suplirse con la inclusión de seminarios o materias optativas en el área, pero impartidos por profesionales de las ciencias sociales y con criterios de esas disciplinas, no siempre aplicables a la investigación y dogmática jurídicas. O bien, se pretende suplir esa carencia con la contratación de algún «metodólogo» que se dedicará a revisar aspectos meramente formales relacionados con la elaboración de un plan de investigación, o con el sistema de citas, o con asuntos afines. Es decir, si es un problema de si la cita debe ser la APA del 2022 o del 2021, o con el sistema de citas Chicago. Pero, a veces, estos metodólogos jamás han escrito un libro, y mucho menos un texto jurídico, ni están familiarizados con los pormenores teóricos y prácticos de nuestra disciplina: la dogmática jurídica⁷.

Por razones de tiempo, en lo que se refiere a la enseñanza del Derecho Administrativo, nos limitamos a exponer un asunto relacionado con lo aquí expuesto. La vinculación automática que pauta la normativa universitaria entre docencia y la investigación, a pesar de ser teóricamente acertada, sin embargo ha demostrado, en la práctica, al menos en lo jurídico, su rotundo fracaso.

Si el decrecimiento de la producción doctrinaria es evidente en el caso de los institutos de investigación universitarios, cuando se trata de los docentes no investigadores en el área jurídica, en su inmensa mayoría, la carrera docente no pasa de ser una entelequia. La exigencia universitaria prevista en el marco regulador, en cuanto a la carrera académica, es sistemáticamente inobservada, y, si se intentara aplicar con las consecuencias del caso, sencillamente nos dejaría sin profesores de Derecho.

⁷ Después de dictar la conferencia virtual que dio lugar a este texto se publicó el extraordinario libro de URBINA MENDOZA, Emilio J.: *Métodos e investigación jurídica. Análisis e investigación en Derecho II*. Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 2022. No es esta la ocasión para comentar la obra, pero ojalá que experiencias similares a la que allí se narra que está teniendo lugar en el postgrado de Derecho de la UCAB se extienda a otras universidades.

Si alguien duda de esta afirmación, invito a que realice un estudio general de la ubicación de cada profesor en las Facultades de Derecho, tanto en las nacionales como en las privadas, que tienen escalafón. Ubique a cada profesor en ese escalafón docente, revise el tiempo de permanencia legal y reglamentario en ese escalafón docente y, luego, confronte ese tiempo legal, ese tiempo normativo de cada categoría, con los tiempos reales de permanencia de cada profesor en el correspondiente nivel del escalafón.

De allí que, entonces, frente a esta situación y ya por razones de tiempo, tengo que ir planteando algunas propuestas, a modo de ir cerrando esta conferencia.

En primer lugar, tener conciencia del problema y entender sus causas y efectos. No convienen las actitudes autocomplacientes. No se trata de buscar culpables o responsables, sino de saber que hay un problema y actuar en consecuencia.

Publicar menos, pero publicar mejor. Aplicar sistemas de arbitraje de verdadera rigurosidad. Y, de ser el caso, plantearse si tiene sentido tener publicaciones periódicas vinculadas con instancias universitarias simplemente por tenerlas.

Revisar el propósito de los centros universitarios de investigación jurídica en su concepción tradicional y burocrática. Quizá sea mejor contar solo con tres investigadores que publiquen que con una docena en la que solo los mismos tres publiquen.

De *lege ferenda*, aunque es una propuesta de difícil acomodo con el marco normativo vigente: En primer lugar, vincular los doctorados con las líneas de investigación que tengan estos centros de investigación, más vinculado con lo anterior.

Pero, más importante aún: diferenciar entre los docentes-investigadores de los docentes. Es decir, entre los profesores de los investigadores-docentes. Tanto en ingreso, pero, sobre todo, en permanencia, en ascenso, y también en remuneración y escalafón. No tiene sentido tener docentes a tiempo

completo o a dedicación exclusiva si no son investigadores-docentes. Mantener el concurso de oposición para todos, eso es admisible, pero aplicar el sistema de ascensos solo a los investigadores-docentes.

Los docentes que no sean investigadores –que pueden ser muy buenos docentes en pregrado como divulgadores, pero que no generarán mayor conocimiento teórico– pueden ser evaluados periódicamente por medios distintos a la labor investigadora y de publicaciones. Es decir, pueden ser evaluados en cuanto a la actualización de sus conocimientos. Pero, en lo que se refiere a los ascensos en el escalafón que prevé la normativa universitaria, desde el punto de vista de presentar publicaciones, limitarlo al caso de los investigadores-docentes.

Si se considera que esto es aceptar un fracaso, creo que es un mal necesario, y pregunto si no es mejor que seguir con la opción hasta ahora mantenida, a saber: la inaplicación generalizada del régimen de la carrera docente universitaria en los términos en que se plantea en el ordenamiento jurídico venezolano. Siempre será mejor una verdad incómoda que amerite rectificación en lugar de una mentira, o de la fábula de los ascensos en el escalafón docente, que, al menos en las facultades de Derecho de las universidades venezolanas, realmente, en la mayoría de los casos no se cumple.

Para finalizar, insisto con lo que empecé. Me complacería equivocarme, pero, veo que si no cambiamos el panorama, y seguimos manteniendo esa actitud absolutamente optimista sin ver los problemas, lo que nos va a pasar es que, dentro de algunos años, mi generación se va a encontrar con una escena como esta. Y por supuesto, hago aquí uso nuevamente del humor, para, digamos, suavizar una situación preocupante.

En unos años, quizá algún investigador-docente en una universidad nacional o de gestión privada, podrá preguntar o podrá expresar:

–¿Investigador-docente? ¡No había escuchado ese nombre en años!⁸.

⁸ Se acompaña de una foto del actor Alec Guinness en la primera entrega de una muy famosa saga de películas de ciencia-ficción.

Por el contrario, ojalá reflexionemos para que, dentro de un cuarto de siglo o más, podamos seguir teniendo jornadas como esta y, sobre todo, podamos homenajear a los José Luis VILLEGAS MORENO del futuro. Muchas gracias por su atención.