

ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DISCURSO DE INCORPORACIÓN DEL
DOCTOR JOSÉ ANTONIO MUCI BORJAS
A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

DISCURSO DE CONTESTACIÓN DEL ACADEMICO
DOCTOR EUGENIO HERNÁNDEZ-BRETÓN

CARACAS, VENEZUELA

DISCURSO DE INCORPORACIÓN DEL
DOCTOR JOSÉ ANTONIO MUCI BORJAS
A LA ACADEMIA DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Señor Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales

Señores Académicos

Señoras, señores

§1. Siendo apenas un niño, el 22 de septiembre de 1971 asistí por vez primera al Acto de Incorporación de un Individuo de Número de esta Academia. Ese día presencié en este mismo salón la incorporación de mi padre, José Muci-Abraham, a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Con mis nueve años recién cumplidos no atisbaba a entender el significado, la enorme trascendencia, de ese acto solemne.

§2. En ese entonces tampoco podía imaginar que llegado el momento seguiría los pasos de mi padre: estudiaría Derecho, impartiría clases en las aulas universitarias y dedicaría mis esfuerzos a la investigación académica. Mucho menos vislumbrar que cuarenta y seis años después volvería al Paraninfo del Palacio de las Academias, inaugurado en 1876 por Antonio Guzmán Blanco, esta vez para asistir, por la generosa decisión de los académicos que integran este cuerpo, a mi incorporación como Individuo de Número de esta ilustre Academia.

----- ✧ -----

§3. Me corresponde suceder al doctor Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar y ocupar el Sillón N° 27 de esta Academia.

§4. No es tarea sencilla la que los integrantes de esta corporación han decidido encomendarme. No lo es, decía, pues a

lo largo de los años ese Sillón ha sido ocupado por distinguidos juristas venezolanos. En orden estrictamente cronológico, desde la fundación de esta Academia el Sillón N° 27 ha sido ocupado por los doctores Pedro Itriago Chacín, Carlos Álamo Ibarra, Alfonso Espinosa, Oscar García Velutini, Pedro Tinoco y Luis Ignacio Mendoza.

§5. Mi antecesor inmediato, Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar, nació en Caracas el 11 de diciembre de 1918. Hijo de Cristóbal Lorenzo Mendoza Aguerrevere y Tulia Virginia Páez-Pumar Cárdenas, el doctor Luis Ignacio Mendoza era el mayor de cuatro hermanos.

§6. Cursó estudios en la Universidad Central de Venezuela, en la que obtuvo el título de doctor en Ciencias Políticas y Sociales, mención *summa cum laude*, en el año 1942. En aquel entonces la Facultad de Derecho de la Universidad funcionaba en este Palacio de las Academias.

§7. Tras su grado, Luis Ignacio Mendoza se unió al Despacho de Abogados Rodríguez & Mendoza. Allí se desempeñó como Socio Administrador desde 1960. Allí permaneció activo hasta su retiro, cumplidos los noventa años de edad. Dos de los cinco hijos que el doctor Mendoza procreó con su amada esposa, María Cristina Machado, de nombres Luis Ignacio y Cristóbal, también abogados, continúan su labor, en calidad de socios, en el Escritorio Rodríguez & Mendoza. Ambos nos acompañan el día de hoy para recordar la obra y honrar la memoria de Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar.

§8. El doctor Luis Ignacio Mendoza se incorporó a la Academia el 22 de noviembre del año 1994. Antes de él había sido Individuo de Número de esta Academia, en calidad de Fundador, su padre, Cristóbal Lorenzo Mendoza Aguerrevere.

§9. Al dar formal contestación al Discurso de Incorporación del doctor Mendoza, el académico Tomás Carrillo Batalla resaltó los méritos de la obra intitulada *Naturaleza del Término para Formalizar el Recurso de Casación*, editada en 1980, de la que eran

coautores Luis Ignacio Mendoza y el doctor Santos Michelena, y destacó también las bondades del Trabajo de Incorporación del académico, que versaba sobre los *Deberes de los Administradores de las sociedades anónimas*. Mi reconocimiento para el académico Henrique Urdaneta Fontiveros por haberme facilitado un ejemplar impreso de ese Trabajo de Incorporación, pues fue gracias a ese gesto que pude consultar el texto original.

§10. En su Discurso de Contestación el académico Tomás Carrillo Batalla destacó igualmente el trabajo adelantado por el doctor Mendoza para la creación de un programa de computación, uno de los primeros en su área, para la administración de la *data* –inclusiva de los procesos en curso, las opiniones emitidas y un índice de las leyes en vigor– asociada a la administración de un escritorio de abogados. En palabras de sus hijos, este último dato revela que el doctor Luis Ignacio Mendoza era un hombre adelantado a su tiempo.

§11. El doctor Mendoza fue objeto de múltiples reconocimientos a lo largo de su destacada carrera profesional. Recibió la Orden Libertador en su Tercera Clase (Comendador); la Orden Francisco de Miranda en su Primera Clase; la Orden Andrés Bello, también en su Primera Clase; la Orden al Mérito al Trabajo en su Primera Clase; la Orden Mérito al Trabajo que concede la Cámara de Industriales del Estado Carabobo; y, la Orden del Colegio de Abogados del Distrito Federal.

§12. En conversación sostenida con los hijos del doctor Luis Ignacio Mendoza semanas atrás, éstos resaltaban su espíritu emprendedor. Fue ese espíritu el que le animó a participar activamente en la fundación y ulterior dirección de importantes empresas nacionales. Cartón de Venezuela, S.A., Negroven, S.A. y Tripoliven, S.A. representan parte del legado de un jurista que creía firmemente en la libertad de empresa.

§13. El doctor Luis Ignacio Mendoza también estuvo vinculado al mundo académico, en calidad de miembro del órgano de

Gobierno del reputado Instituto de Estudios de Alta Gerencia (IESA) de esta ciudad de Caracas.

§14. Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar, finalmente, participó activamente en tareas de asistencia social como las que la Asociación Civil Fe y Alegría adelanta en el país.

§15. Quienes le conocieron bien afirman que el doctor Mendoza fue un hombre extraordinario. De él destacan su condición de persona hogareña, que preciaba grandemente a su familia y que, justamente por ello, se ocupó de manera muy especial de la formación de sus hijos. Tras su desaparición física uno de sus nietos lo recordaba diciendo que de las tareas vitales emprendidas por el doctor Mendoza la que este mejor había cumplido era la que tenía que ver con su familia.

§16. Mi distinguido antecesor falleció el 24 de enero de 2017. De ese luctuoso hecho dio noticia esta Corporación mediante Acuerdo en el que destacó que a lo largo de toda su vida el doctor Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar había gozado, como ciudadano y como profesional del Derecho, del más alto aprecio y de muy honroso y merecido prestigio, por su integridad y su capacidad intelectual.

----- ✧ -----

§17. Para dar cabal cumplimiento a la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales y su Reglamento, oportunamente consigné en la Secretaría de la institución un ensayo, de mi autoría, intitulado *Potestad Reglamentaria y Reglamento: Anotaciones sobre la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas y el reglamento como fuente de Derecho Administrativo*.

§18. Al igual que ocurrió con una obra de investigación previa, intitulada *La excepción de ilegalidad*, que comencé a escribir para obsequiársela a mi hija María Juliana con ocasión de su grado como abogada en la Universidad Pontificia de Comillas de Madrid, empecé a escribir el ensayo que luego presenté a esta

corporación en calidad de Trabajo de Incorporación con el objeto de regalárselo a mi otro hijo, José Antonio, para celebrar su grado de abogado en la Universidad Católica Andrés Bello de esta ciudad de Caracas.

§19. El Trabajo de Incorporación versa sobre un tema siempre actual. Ciertamente, aunque los distintos ordenamientos jurídicos estatales le reconocen a la Administración Pública potestad reglamentaria, y el ordenamiento venezolano no es una excepción, no es menos cierto, y aquí hacemos nuestras las palabras de don Eduardo García de Enterría, que la Administración es un pésimo legislador¹. Pésimo porque la Administración Pública es una organización creada para el tratamiento de lo inmediato e implicada en un sinnúmero de gestiones concretas; una organización diseñada para actuar o incidir sobre materias cambiantes y pasajeras por definición; y, por lo tanto, una organización a la que le falta esa serenidad de juicio, esa superioridad de posición y esa ajenidad frente a los supuestos de hecho que demandan regulación, sin los cuales no resulta posible acometer la definición abstracta de un orden jurídico justo. Ese cúmulo de circunstancias justifica el acabado estudio de la potestad reglamentaria y de los reglamentos, pues el control de legalidad presupone la cabal comprensión de esa potestad estatal y del producto normativo resultante de su ejercicio.

§20. A esa razón, justificadora de mi elección, se une otra más personal: La potestad reglamentaria y el reglamento son materias que me resultan muy caras. Lo son porque sobre ellas discurro junto con mis alumnos desde que comencé a dar clases en la Universidad Católica Andrés Bello sobre los principios que informan el Derecho Administrativo, y porque sobre ellas versó el curso de posgrado que mi *Alma Mater* decidió encomendarme a principios de 2017. La cátedra universitaria me ha brindado la oportunidad de estudiar y entender la problemática del tema, y el

¹ GARCÍA DE ENTERRÍA, EDUARDO, *La lucha contra las inmunidades del poder*, Editorial Civitas, S.A., 3ª edición, Madrid, 1983, pp. 81-83.

fructífero intercambio con mis alumnos de ayer y de hoy me ha ofrecido la oportunidad de entenderla o comprenderla mejor.

§21. El trabajo de incorporación identifica los antecedentes constitucionales y legislativos de las normas que hoy por hoy disciplinan la potestad reglamentaria de la Administración y sus reglamentos. Por lo que a esos antecedentes se refiere me resultó particularmente útil, quisiera reconocerlo aquí y ahora, la magnífica Colección *Leyes y Decretos de Venezuela*, editada por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, obra pletórica de reglamentos ejecutivos y autónomos, comenzando por el Decreto de 22 de octubre de 1852, reglamentario de la Ley sobre salinas y comercio de sal. También fue de gran utilidad la obra *Constituciones de Venezuela* del Profesor Allan Randolph Brewer-Carías, reeditada por esta Academia en el año 2008, acreditativa de que la asignación de potestad reglamentaria al Ejecutivo ha sido una constante a lo largo de toda nuestra vida republicana.

§22. Sentadas esas premisas normativas, el ensayo discurre sobre el conjunto de problemas propios de la potestad reglamentaria y los reglamentos, a saber:

1. Las relaciones que median entre la Ley y reglamento;
2. El fundamento y naturaleza de la potestad reglamentaria, así como los presupuestos para su ejercicio, con especial referencia a la necesidad de la regulación reglamentaria como justificante (*conductio iuris*) para el válido ejercicio de dicha potestad;
3. Las autoridades administrativas a las cuales les ha sido asignada potestad reglamentaria;
4. Las características que definen al reglamento como género y a las diversas especies de actos reglamentarios;
5. Los límites adjetivos y sustantivos al ejercicio de la potestad reglamentaria, incluidos los condicionamientos impuestos por el Derecho Administrativo Global;

6. La novedosa reserva reglamentaria creada por el numeral 20 del artículo 236 de la Constitución política de 1999;
7. El control legislativo, administrativo y judicial del ejercicio de la potestad reglamentaria; y, finalmente,
8. Las reglas que gobiernan la reforma y la derogatoria de los reglamentos.

§23. A lo largo de toda la investigación procuré aproximarme a los distintos temas que aborda el trabajo de incorporación sin prejuicios ni anteojeras. Por ello, en el Trabajo no he vacilado en sostener una opinión discrepante con la tesis comúnmente admitida por la doctrina y jurisprudencia venezolanas, cuando he entendido que cabe argumentar y sostener un parecer distinto con base en una más acabada fundamentación. He procedido así porque entiendo que la exposición lógica y sistemática de una nueva tesis siempre resulta útil al estudio y desarrollo de la ciencia jurídica si reposa en argumentos serios y atendibles.

§24. El trabajo de incorporación contiene un balance del Derecho positivo venezolano, múltiples referencias a la doctrina nacional y comparada que ha tratado la materia, así como a las decisiones judiciales pronunciadas por tribunales nacionales y extranjeros sobre los distintos asuntos tratados a lo largo del trabajo. Resultó particularmente placentero releer la obra de autores clásicos como Sanojo, y consultar una vez más la obra de J.M. Hernández-Ron, Antonio Moles Caubet y René De Sola, por solo citar a algunos. Como hombre de leyes el recurso a la jurisprudencia me resultó a un mismo tiempo grato y penoso. Grato porque me permitió revivir la república que fuimos; singularmente penoso porque los fallos judiciales de más reciente fecha nos muestran, he aquí los resultados que arroja su disección o análisis pormenorizado, a unos tribunales que no imparten justicia, y unos jueces que sin rubor alguno han hecho las veces de sepultureros de las libertades y derechos ciudadanos. Y no obstante esos sentimientos encontrados, contradictorios, el trabajo me permitió mirar con agradecimiento el pasado, por

todo lo que de él podemos aprender; y, por qué no, aguardar con esperanza el futuro, pues en él todo está por hacer.

§25. Por razones de tiempo, el día de hoy me limito a enunciar tan solo tres de los asuntos que integran la problemática propia de la potestad reglamentaria y de los reglamentos.

§26. Quisiera referirme, primero que nada, a las autoridades con competencia reglamentaria. A lo largo de las últimas décadas el Poder Legislativo ha sancionado leyes, multiplicidad de leyes, que han tenido por objeto asignar potestades reglamentarias a una verdadera constelación de Administraciones especializadas, dotadas todas ellas de mayor o menor grado de autonomía. Aunque la lista es larga, a esa constelación de Administraciones pertenecen, a nivel nacional, la Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario, la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, la Superintendencia Nacional de Valores, el Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, la Comisión Nacional de Telecomunicaciones, el Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria y, aunque de más reciente factura, la Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos, por solo citar algunas.

§27. La concesión de potestades reglamentarias a esas Administraciones ha comportado, no podía ser de otra manera, la erosión, por lo demás significativa, de la potestad reglamentaria general que nuestra Constitución le asigna al Presidente de la República en Consejo de Ministros en el numeral 10 de su artículo 236. Una competencia general, decía, porque se refiere a todas las leyes con las únicas excepciones que la *norma normarum* señala. Sin embargo, esa delegación, por decisión del Poder Legislativo, de poderes que le son ajenos a ese Poder, porque fueron asignados al Presidente de la República en Consejo de Ministros, habida consideración, por una parte, de la singular legitimidad política del Presidente, por su elección mediante sufragio, y por la otra, de la pluralidad de intereses públicos, heterogéneos y en oportunidades contrapuestos, que se encuentran representados en ese órgano colegiado, no puede ser

conciliada con la Constitución. Siendo el nuestro — sólo en el plano de las definiciones, lamentablemente — un Estado de Derecho, el principio de división del Poder Público y la rigidez que caracteriza nuestra Constitución rechazan ese acto de disposición, ya que falta norma constitucional que habilite al Legislativo para desposeer al Presidente de la República en Consejo de Ministros de parte de sus atribuciones. Y de nada sirve afirmar que esa incompetencia, de rango constitucional, ha sido consentida por el Ejecutivo al intervenir en el proceso de formación de tales leyes, porque también falta norma constitucional que habilite al Presidente de la República en Consejo de Ministros para hacer dejación voluntaria de parte de sus facultades a favor de otras Administraciones.

§28. El fenómeno es grave. Es particularmente oprimente en el ámbito bancario, en el que pueden llegar a ser dictadas — y, por ende, coexistir — reglamentaciones aprobadas por:

1. El Presidente de la República en Consejo de Ministros;
2. El Banco Central de Venezuela;
3. La Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario;
4. Los Ministerios de Finanzas y de Agricultura y Tierras en materia de crédito agrario;
5. El Ministerio con competencia en materia de turismo por lo que respecta a los créditos dirigidos a ese sector;
6. El Ministerio para la Vivienda y Hábitat en lo tocante a créditos hipotecarios destinados a la adquisición de vivienda; y,
7. Los Ministerios con competencia en materias de finanzas e industrias en materia de crédito al sector manufacturero.

§29. Una empresa, la intermediadora en el crédito, sometida, por lo que al crédito respecta, a múltiples tipos de regulaciones en cuya elaboración intervienen ocho autoridades distintas, muchas de ellas totalmente ajenas al sector e ignorantes de su realidad. La exacerbación de la regulación estatal.

§30. Pero hay más: la anómala regulación aprobada por esas Administraciones con frecuencia creciente “deroga” o “sustituye” leyes. Allí están las normas reglamentarias aprobadas por la Superintendencia de Instituciones del Sector Bancario, “modificadorias”, por lo que a la banca se refiere, del plazo establecido por el artículo 277 del Código de Comercio, que ha de mediar entre la convocatoria y la celebración de las asambleas de accionistas; el Reglamento del Sistema de Cámara de Compensación Electrónica aprobado por el Banco Central de Venezuela, mediante el cual se regulan las operaciones interbancarias efectuadas con cheques y otros medios de pago, que “modifica” la oportunidad en la que ha de devolverse el título-valor que es objeto de pago por el deudor, *ex* artículo 447 del Código de Comercio, aplicable a los cheques por mandato del artículo 491 *eiusdem*; o, las normas reglamentarias aprobadas por la Superintendencia de la Actividad Aseguradora que estatuyen sobre el contrato seguros, a pesar de ser esa una materia reservada a la Ley, por sólo citar algunos ejemplos.

§31. Resulta imperioso revisar esa *praxis* legislativa para reconducir el ejercicio de la potestad reglamentaria a lo previsto en nuestra Constitución.

§32. En otro orden de ideas, en el Trabajo de Incorporación estudiamos con particular detalle la sentencia dictada por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia el 17 de agosto de 2004. La decisión judicial a la cual aludimos desestimó la demanda de nulidad que había sido propuesta contra el artículo 112 de la Ley del Banco Central de Venezuela, de acuerdo con el cual todo lo correspondiente al sistema cambiario del país debía ser regulado por los convenios cambiarios que celebren al efecto el Ejecutivo Nacional y el Banco Central de Venezuela².

§33. Antes de proseguir, luce importante una precisión: aunque la regulación en la materia cambiaria asume la forma de

² Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia, Sentencia N° 1.613, el 17 de agosto de 2004, asunto Henry Pereira Gorrín.

convenios, nuestro más alto Tribunal ha concluido que las normas que disciplinan el régimen cambiario deben ser objeto de la consulta pública que por mandato legal debe preceder la aprobación de reglamentos, porque a decir verdad tienen carácter reglamentario.

§34. El análisis del fallo, legitimador del régimen de control de cambio que asfixia al país, merece severas críticas por diversos motivos. Primero porque se funda, parafraseando a Tribe, en una lectura “des-integrada” —y, por lo tanto, errada— de la Constitución³. En segundo lugar, esa interpretación parcial y sesgada, contraria a las más básicas reglas de la hermenéutica jurídica, ha tolerado o consentido la completa “des-legalización” de la materia y la consecuente anulación de la garantía de la reserva legal por lo que respecta al derecho de propiedad privada y la libertad económica. Si la reserva de Ley, como postulamos en el Trabajo de Incorporación, es a fin de cuentas norma atributiva de competencia, porque es al Legislador, mediante Ley, a quien corresponde regular las materias que la Constitución defiere en exclusiva al Poder Legislativo, la Ley debe siempre delimitar, de manera acabada, la extensión o alcance de la potestad reglamentaria. Contrariando ese principio de completitud, la Ley del Banco Central de Venezuela nada prevé sobre el contenido de tales convenios, y no obstante esas carencias, el más alto Tribunal toleró la disciplina de esa trascendental materia mediante reglamento. En suma, el fallo retrata a una Asamblea Nacional que incumplió gravemente sus deberes constitucionales al sancionar una Ley, la del Banco Central de Venezuela, sin contenido por lo que a los convenios cambiarios respecta; y a un Tribunal Supremo de Justicia que ignoró su razón de ser, porque en lugar de proteger los derechos y garantías fundamentales optó por tutelar al Poder.

§35. El último de los temas al cual quisiera referirme brevemente es el relacionado con las limitaciones sustantivas a la potestad

³ TRIBE, LAWRENCE H. y DORF, MICHAEL C., *On Reading the Constitution*, Harvard University Press, Cambridge Massachusetts and London, England, 1991, p. 23.

reglamentaria. El cumplido análisis de la potestad reglamentaria de la Administración y de sus reglamentos no puede adelantarse sobre la base de la Constitución, la Ley y los principios generales del Derecho venezolano única y exclusivamente. Al contrario, demanda el análisis de reglas y cánones que se originan allende de las fronteras del Estado venezolano, porque a lo largo de las últimas décadas el Derecho Administrativo ha ido perdiendo, paulatina y progresivamente, el vínculo que lo ligaba de forma exclusiva con un Estado en particular. El análisis exige, por tanto, la consideración de limitaciones que integran un ordenamiento jurídico, el internacional, que coexisten con las de nuestro Derecho interno y que, junto con nuestro Derecho interno, se hallan simultáneamente vigentes en el espacio.

§36. Destacan, por solo citar un ejemplo, los estándares internacionales en materia aeronáutica, porque éstos, de acuerdo con la letra de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, condicionan la potestad reglamentaria que dicha Ley reconoce al prenombrado Instituto Autónomo. Los estándares internacionales en materia aeronáutica son aprobados por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), organismo especializado de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) creado para administrar y velar por la aplicación del Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Parafraseando a Battini, la Organización de Aviación Civil Internacional es una Administración sin Estado⁴; una Administración disciplinada por el Derecho Administrativo Global⁵, a la cual corresponde promover reglamentos y normas uniformes en una materia, la aeronáutica, que trasciende las fronteras estatales y que, por ello, demanda normas o reglas

⁴ BATTINI, STEFANO, *Amministrazioni senza Stato (Profili di Diritto Amministrativo Internazionale)*, Dott. A. Giuffrè Editore, Milano, 2003, pp. 197-220.

⁵ KINGSBURY, BENEDICT, KRISCH, NIKO y STEWART, RICHARD B., "The emergence of Global Administrative Law", *Law and Contemporary Problems* Vol. 68, Summer & Autumn 2005, Nos. 3 & 4, Duke University School of Law, p. 17; MUCI BORJAS, JOSÉ ANTONIO, *El Derecho Administrativo Global y los Tratados Bilaterales de Inversión (BITs)*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, pp. 62-68; y, MUCI BORJAS, JOSÉ ANTONIO, "Prólogo", en BREWER-CARIÁS, ALLAN RANDOLPH, *Procedimiento Administrativo Global ante Interpol*, Investigaciones Jurídicas, S.A., San José de Costa Rica, pp. 13-33.

—uniformes— que disciplinen los vuelos desde que se inician hasta que terminan, independientemente de la identidad de los países de origen y destino de los vuelos o de las naciones que la aeronave sobrevuele.

§37. La Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil reconoce que los reglamentos que se dicten en esta materia deben elaborarse sobre la base de las normas y métodos emanados de la Organización de Aviación Civil Internacional; que la redacción de tales reglamentos, por tanto, debe tomar en cuenta el lenguaje y léxico empleado por los instrumentos reguladores de la aviación civil internacional; y, que las definiciones incorporadas a esos reglamentos deben estar de acuerdo con esos instrumentos internacionales. En esta materia, me refiero a la aeronáutica, el cumplido análisis de la potestad reglamentaria de la Administración y de los reglamentos ha de adelantarse teniendo presente fuentes de Derecho Administrativo Global. Así lo impone el fenómeno de la globalización.

§38. Hago votos para que el trabajo de incorporación, que ya se encuentra en proceso de edición, sirva para suscitar la curiosidad de los estudiosos del Derecho y fomentar el debate sobre las potestades normativas de la Administración, particularmente en los aciagos momentos que vive nuestra querida Venezuela, pues para salir de la barbarie impuesta por quienes detentan el poder, resultará menester reconstruir las instituciones arrasadas por ese poder, y esa reconstrucción pasa, no albergó duda alguna en propósito, por reconducir el ejercicio del Poder Público a sus justos límites.

----- ✧ -----

§39. Este acto me brinda una oportunidad única; una ocasión que quisiera aprovechar para expresar mi sentida gratitud a quienes de una u otra forma han hecho posible la distinción que nos congrega en este Paraninfo.

§40. Primero que nada, a mis padres, por su amor y apoyo incondicionales, por su sabiduría y paciencia infinitas. Los valores y principios que ellos nos inculcaron a mis hermanos y a mí, porque a nuestros padres, a su vez, les habían sido infundidos por nuestros abuelos, han orientado, cual potente faro, todas y cada una de nuestras acciones. La distinción académica que hoy recibo es también un reconocimiento a la labor de mi madre y de mi padre.

§41. En segundo término, quisiera manifestar mi sentimiento de gratitud hacia mis profesores, por compartir conmigo su conocimiento de manera desinteresada. El primero de ellos, mi padre, jurista y docente de excepcional cualidad; inagotable fuente de conocimiento de la cual he tenido la fortuna de poder beber; compañero junto al cual he tenido la honra y el privilegio de trabajar desde que comencé a ejercer el Derecho. También son dignos de mención especial dos juristas que hoy lamentablemente no nos acompañan. José Andrés Fuenmayor, magnífica persona, dotado de un muy agudo sentido del humor; extraordinario abogado litigante, conocedor, como pocos, de nuestro Derecho Procesal Civil. Extraño las tardes dominicales en las que, sentados en la terraza de su casa y con el Ávila como telón de fondo, discurríamos sobre temas procesales. Allan Randolph Brewer Carías, extrañado de esta, su tierra, porque el Poder sentía aversión – sigue haciéndolo – hacia las ciencias y el conocimiento, y porque le temía a su imponente estatura intelectual. A él, que a lo largo del tiempo me ha dispensado el trato propio de un hijo, debo mi iniciación en el Derecho Público, y de manera muy particular en el Derecho Administrativo, disciplina a cuyo estudio he dedicado la mayor parte de mi vida profesional y académica; la mayor parte, decía, porque también me han seducido el Derecho Procesal y el Derecho Tributario.

§42. En este breve inventario de afectos figuran también de manera prominente mis Profesores universitarios, Individuos de Número de esta Academia, Carlos Ayala Corao, Rafael Badell

Madrid, Alberto Baumeister Toledo, Román José Duque Corredor, Luis Enrique Farías Mata, Gabriel Ruan Santos y Cecilia Sosa.

§43. Finalmente, quisiera nombrar a mis hijos, María Juliana y José Antonio, porque desde su concepción ellos –sin saberlo– han servido de inspiración última para todas mis acciones; y a mi esposa, Angèle, por su amor, su entrega y su compañía a lo largo del camino que –llenos de ilusión– comenzamos a transitar desde aquellos años, algo distantes en el tiempo, en que juntos cursábamos estudios de Derecho en la Universidad Católica Andrés Bello de esta ciudad de Caracas.

----- ✧ -----

§44. Mi agradecimiento para con esta corporación, por el honor con el que me ha distinguido al elegirme para ocupar la vacante dejada por el lamentable fallecimiento del doctor Luis Ignacio Mendoza. Me comprometo aquí y ahora a honrar los deberes que me imponen la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales y su Reglamento como Individuo de Número de esta Academia.

§45. Vivimos tiempos azarosos en los que en nuestra tierra imperan el hambre, las enfermedades y la desesperanza. Una época de familias fracturadas por la ideología, el fanatismo político y la violencia institucional, y por la emigración de nuestros seres más queridos a otras latitudes, porque el país les niega las oportunidades y el futuro promisor al cual todos tenemos derecho. Momentos de nuestra historia caracterizados por gobernantes que ejecutan una política de tierra arrasada contra las instituciones democráticas que juraron defender y contra una población –la suya– indefensa; una política perversa que incluye la destrucción de nuestra moneda. Tiempos en los que la política ha anulado el Derecho y la justicia y en los que resulta menester combatir en nuestro terreno –el de las ideas– a la sinrazón circundante, a un despotismo que amenaza con terminar de devorarlo todo.

§46. Enfrentados a esas graves adversidades, pongo a la disposición de esta Academia mi experiencia y conocimientos, amén de toda mi energía.

Señoras, señores.

DISCURSO DE CONTESTACIÓN DEL ACADEMICO
DOCTOR EUGENIO HERNÁNDEZ-BRETÓN

Con la venia del Presidente de esta Corporación, me voy a permitir iniciar este discurso de contestación al trabajo de incorporación del profesor José Antonio Muci Borjas, explicando el significado del acto que estamos presenciando, sobre todo para beneficio de aquellos distinguidos asistentes que no están familiarizados con los procedimientos y tradiciones de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

– I –

Actualmente esta Academia se rige por la Ley de 30 de junio de 1924, sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales, así como por los Estatutos y por el Reglamento que ella misma se debe dictar. Según disposición legal los individuos de número de esta Academia son electos por el sistema de *co-optación*; es decir, en la época actual los nuevos miembros de la Academia son elegidos por los propios miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, siguiendo el procedimiento establecido legal y reglamentariamente al ocurrir el fallecimiento de algún miembro de la Corporación. La Ley en cuestión establece que para ser admitido como miembro activo de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales se requiere llenar ciertas condiciones, en especial las de ser venezolano; tener el título de Abogado o de Doctor en Ciencias Políticas, que era como se llamaba a los Doctores en Ciencias Jurídicas en esos tiempos, o tratarse de sabios venezolanos.

En todos esos casos se requiere que los candidatos a individuo de número hayan escrito alguna obra, bien reputada generalmente, sobre Ciencias Políticas y Sociales; o hayan desempeñado por más

– 25 –

de cuatro años en alguna de las Universidades venezolanas o en cualquier plantel autorizado para ello, alguna cátedra sobre tales materias; o hayan sido codificador o miembro revisor de las Comisiones de Códigos creadas por el Gobierno Nacional (artículos 1° y 5° de la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales de 1924). A estas últimas condiciones, que no son acumulativas sino alternativas, se añade la exigencia de que el candidato posea “reconocida e incontestable competencia en el dominio de las Ciencias Políticas”. Sobre esto volveré en un par de párrafos (artículo 1° *ejusdem*).

– II –

El 24 de enero de 2017 falleció en Caracas el doctor Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar, quien hasta esa fecha ocupó el Sillón No. 27 de esta Academia, para el cual fue electo el 7 de diciembre de 1993, habiéndose incorporado a la misma el 22 de noviembre de 1994. Con ocasión de su sensible fallecimiento, esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales dictó un acuerdo de duelo en el cual recordó “Que el doctor Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar fue un muy respetado abogado litigante y asesor, miembro y líder de un prestigioso Despacho de Abogados, autor de importante obra jurídica y serio cumplidor de sus deberes profesionales, ejerciendo dignamente su profesión durante más de setenta años”, y también dejó constancia de que “el doctor Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar, a través de toda su vida, como ciudadano y como profesional del Derecho, gozó del más alto aprecio y de muy honroso y merecido prestigio, por su integridad y su capacidad intelectual”.

Fue un gran privilegio haber compartido en las reuniones de la Academia con el Dr. Mendoza Páez-Pumar así como recibir sus sabios consejos. Conservo con alegría la fotografía tomada en la sesión ordinaria en que me correspondió entregar los respectivos acuerdos de júbilo emitidos por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales con ocasión de la conmemoración del 70° aniversario de la graduación de Doctor en Ciencias Políticas de la UCV de los

– 26 –

académicos Luis Ignacio Mendoza Páez-Pumar, Enrique Tejera y René De Sola. Ninguno de ellos había sido convocado especialmente para esa sesión, en la cual se iba a informar del texto definitivo de los acuerdos, y ese día me correspondió suplir la ausencia justificada del Presidente. La casualidad quiso regalarme esa fotografía con tan distinguidos académicos. Dejo así testimonio del aprecio de nuestra Academia por el compañero recientemente fallecido.

– III –

La elección de un nuevo académico es un acto grave y de mucha responsabilidad para los académicos, no solo frente a la propia Academia sino ante el país, por ello la verificación del cumplimiento de los requisitos de ley lo hace cuidadosamente la propia Academia y lo expresa al elegir al candidato mediante votación secreta en sesión ordinaria. Una vez electo, por mandato de la Ley de la Academia el nuevo académico debe “Presentar un trabajo sobre Ciencias Políticas y Sociales” (artículo 5º, ordinal 4º *ejusdem*).

El trabajo de incorporación del nuevo académico está llamado a constituir, como parte de las funciones de los trabajos de la Academia, un destacado aporte personal del nuevo académico al desarrollo de las Ciencias Políticas y Sociales, pero también debe servir para atestiguar su “reconocida e incontestable competencia en el dominio de las Ciencias Políticas”. Por eso el trabajo de incorporación debe ser juzgado por la propia Academia antes de comunicarlo al público en un acto como el que se celebra hoy.

Con tal propósito los Estatutos y el Reglamento de la Academia de Ciencias Políticas, en todas sus versiones vigentes desde 1917, han previsto que la incorporación del académico electo, que todavía no tiene los derechos de un miembro activo, se haga depender de que luego de presentado tempestivamente el trabajo de incorporación, que deberá ser precedido de un “panegírico” de su inmediato antecesor, “el Presidente designará uno de los Individuos de Número para que elabore el discurso de

– 27 –

contestación, que ha de contener un juicio crítico —y esto lo destaco muy especialmente y lo repito: un juicio crítico—sobre el tema desarrollado en aquel trabajo”. Tanto el trabajo de incorporación como el discurso de contestación una vez listos deben ser admitidos o rechazados por la Academia. Solo después de cumplidos todos estos trámites es que la Academia fija la fecha de un acto como este que hoy celebramos.

Debe notarse que los términos utilizados por la Ley de la Academia para referirse a una y otra tareas, la que corresponde al académico electo para su incorporación, por una parte, y la que respecta al académico encargado de contestar, por la otra parte, son diferentes y comportan, en consecuencia, acciones de distinto alcance y contenido. Mientras que para la incorporación se requiere la elaboración de un “trabajo” en el sentido de estudio o ensayo o monografía “sobre un tema de libre elección” del académico electo, en materia de Ciencias Políticas y Sociales, junto con “una relación de los trabajos practicados sobre tales materias o indicación de los servicios prestados en obsequio de la legislación patria o de las Ciencias Políticas y Sociales en general”, al académico a quien compete la contestación solo se le exige un “discurso”, es decir, se le exige una tarea de menor extensión, pero no de menor responsabilidad y relevancia, que consiste en escribir una reflexión sobre el trabajo preparado por el académico electo y que eventualmente debe ser leído o expuesto en un acto público. El trabajo de incorporación, por su propia característica y extensión no puede ser leído en público, sino que el académico beneficiario se limita a resumirlo, y así no agotar la paciencia y las posaderas de los asistentes.

La esencia del discurso de contestación a un trabajo de incorporación está entonces en que la propia Academia, en ejercicio de las funciones que le son propias para alcanzar sus objetivos establecidos en la Ley que la rige, de manera severa y a la vez soberana evalúa el trabajo que ofrece el nuevo académico para justificar su elección que ha sido efectuada, previa la evaluación de las credenciales del candidato y del cumplimiento de las

exigencias legales, estatutarias y reglamentarias. Se trata de emitir “un juicio crítico” sobre el trabajo de incorporación, como lo dice la Ley de la Academia.

– IV –

Los treinta académicos fundadores, que fueron nombrados por el Presidente de la República en 1916, no tuvieron que presentar trabajo de incorporación. Tampoco lo tuvieron que presentar los cuatro académicos que fueron electos entre 1918 y 1922 para cubrir las respectivas vacantes que ocurrieron con ocasión del fallecimiento de igual número de académicos fundadores, ni tampoco lo tuvieron que presentar los cinco académicos que fueron electos por la propia Academia cuando la Ley de la Academia de 1924 amplió el número original de académicos a treinta y cinco. La Ley de 1924 no le exigió trabajo de incorporación a los cinco académicos resultantes de la ampliación de la nómina de la Academia y a la vez tomó la previsión de declarar incorporados de pleno derecho “a los cuatro miembros elegidos por la misma Academia”, entre los que se encontraba el propio Presidente Provisional de la República y, seguramente para el Presidente era algo engorroso ocuparse de un tema tan delicado como el de elaborar su trabajo de incorporación dentro de los lapsos legales.

De tal manera, el primer acto de recepción académica vino a realizarse a las 9:00 pm del 29 de octubre de 1926 —que fue viernes—, en este mismo Paraninfo, con la peculiaridad de que fue un acto de doble incorporación, pues fueron dos los académicos electos, los doctores Bance y Godoy Fonseca, quienes habiendo sido electos el mismo día y habiendo egresado de la Universidad Central de Venezuela en el mismo año y co-dirigido la prestigiosa revista jurídica *Themis*, publicada en Caracas entre 1896 y 1898, acordaron incorporarse a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el mismo día. Y ese mismo día se leyeron, también, sendos discursos de contestación por parte de los académicos Gustavo Manrique Pacanins y Alejandro Urbaneja, respectivamente, todo

– 29 –

de acuerdo con la normativa aplicable e imponiendo así el ceremonial académico que todavía hoy seguimos (Ver Eugenio Hernández-Bretón, “Historias de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. El primer acto de incorporación académica en la Academia de Ciencias Políticas y Sociales”, *Boletín de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* No. 154, Caracas, 2015, p. 377 y ss.). Ellos fueron los primeros y nosotros somos continuadores de una gran tradición y así debemos respetarla.

– V –

El trabajo de incorporación presentado por el profesor Muci Borjas lleva por título *Potestad Reglamentaria y Reglamento (Anotaciones sobre la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas y el reglamento como fuente de Derecho Administrativo)* y tiene una extensión de más de 300 páginas, distribuidas en diez capítulos, en las cuales se materializa una enjundiosa y meticulosa investigación de la cual dejan constancia más de 700 notas de pie de página. El trabajo en referencia, que próximamente será publicado por la Editorial Jurídica Venezolana, está acompañado de apéndices que contienen una relación de unas 167 sentencias de tribunales de instancia, tribunales superiores, del Tribunal Supremo de Justicia, de la Corte Suprema de Justicia, de la Alta Corte Federal, de la Corte Federal y de Casación y de la Corte Federal, cubriendo el período comprendido entre 1870 y 2017, y de un listado de cerca de 170 títulos bibliográficos, que incluye autores venezolanos, argentinos, chilenos, uruguayos, españoles, italianos, franceses, austríacos, alemanes, ingleses y estadounidenses, los cuales han sido citados apropiadamente a lo largo de la investigación conforme a los usos académicos de general aceptación.

El trabajo de incorporación se enmarca en una línea de investigación iniciada por el autor con (i) un trabajo intitulado “La Actividad Normativa de la Administración Pública”, publicado en 1996, y que lleva en el título el vocablo actividad, porque entonces no había procedimiento previo al ejercicio de la

– 30 –

potestad reglamentaria, al que siguieron (ii) “El ejercicio de la Función Normativa por la Administración Pública venezolana”, publicado en 2006, en el cual habla de función porque lo contempló por vez primera la Ley Orgánica de la Administración Pública, y (iii) su libro *La Excepción de Ilegalidad*, publicado en 2013, que mereció la mención de honor del Premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales para Profesionales correspondiente al año 2013-2014, en el cual Muci Borjas estudia la desaplicación judicial de los actos administrativos reglamentarios y de efectos particulares. De igual forma el trabajo de investigación se emparenta con la actividad docente que el profesor Muci Borjas ha venido desarrollando en la Facultad de Derecho de la Universidad Católica Andrés Bello desde 1988, especialmente en los cursos de pregrado de Derecho Administrativo I y, más recientemente, de Fundamentos de Derecho Administrativo y, en el curso de posgrado, precisamente, sobre Potestad Reglamentaria y Reglamento. Esos son los antecedentes inmediatos del trabajo de incorporación, con lo cual se muestra la maduración y reflexión por parte del profesor Muci Borjas acerca del tema tratado en su trabajo de incorporación.

– VI –

La primera parte del trabajo en examen se dedica a revisar los antecedentes constitucionales de la potestad reglamentaria y de los reglamentos desde 1811 hasta la Constitución en vigor. La investigación histórica le permite al nuevo académico concluir que a pesar de que solo es a partir de la Constitución de 1821 que se reconoce expresamente la potestad reglamentaria del Presidente de la República, “admitiéndose por tanto que la reglamentación de las leyes no era sino una consecuencia del deber (general) de ejecutar las leyes”, igual potestad debe reconocerse en las Constituciones de 1811 y 1829, dado el deber impuesto constitucionalmente al Presidente de la República de ejecutar las leyes. La potestad reglamentaria general –a pesar de las variantes a través del tiempo en cuanto a su extensión– ha sido desde

– 31 –

entonces una constante entre las atribuciones del Presidente de la República. Resulta interesante destacar que de la información acopiada por el profesor Muci Borjas en su trabajo de incorporación, en los Estados Unidos de América, en virtud del principio de separación de poderes, la Constitución no reconoce al Presidente de ese país poderes reglamentarios, “porque, de acuerdo a la Constitución norteamericana, es al Poder Legislativo a quien incumbe legislar” y para llenar el vacío “el Congreso norteamericano suele dictar leyes con el objeto de crear Administraciones a las que faculta para aprobar reglamento (*regulations*) en aquellas materias en las que el Congreso, por su aparente complejidad o especialización, no desea disciplinar directamente”. Esta referencia es muy interesante desde el punto de vista del Derecho Comparado, pues nosotros reconocemos la influencia de la Constitución norteamericana de 1787 en la primera Constitución venezolana de 1811, siendo que la nuestra fue la cuarta dictada en el mundo (Allan R. Brewer-Carías, *Estado de Derecho y Control Judicial. Justicia Constitucional, Contencioso Administrativo y Derecho de Amparo*, Alcalá de Henares, Madrid, 1987, p. 9 y ss.).

Ahora bien, como correctamente apunta el profesor Muci Borjas, la potestad reglamentaria conduce a la producción de instrumentos llamados entre nosotros “reglamentos”, que son una forma de expresión de los poderes normativos de la Administración Pública, en particular del Presidente de la República.

No obstante, reconoce el autor del trabajo de incorporación que “la palabra reglamento no es unívoca; tiene, por el contrario, variados significados. El término arroja realidades muy heterogéneas, porque el vocablo es empleado para designar actos o negocios jurídicos de muy dispar naturaleza. Habida consideración de la polivalencia del vocablo, resulta necesario precisar aquí qué ha de entenderse por reglamento a los efectos del presente ensayo”. En todo caso, antes de proponer un concepto el autor le niega el carácter de reglamento a una serie de actos que convencional o coloquialmente se conocen como reglamentos.

Entre ellos menciona al Reglamento Interior y de Debates de la Asamblea Nacional

“Por exigencia constitucional –nos recuerda el profesor Muci Borjas– en el precitado reglamento deben contemplarse, *inter alia*, los requisitos y procedimientos para la instalación y demás sesiones de la Asamblea Nacional, así como para el funcionamiento de sus comisiones (...). El aludido reglamento es un acto parlamentario sin forma de ley, aprobado por la Asamblea Nacional en ejecución directa e inmediata de la Constitución, y como tal se equipara a las leyes por lo que a su rango o jerarquía normativa se refiere. Así, este acto parlamentario escapa a la definición de reglamento, entendido como acto administrativo cuyas previsiones tienen rango sub-legal o infra-legal.

Para identificar a un reglamento hay que atender más a la sustancia del acto (a su rango o jerarquía, *id est*), que a las formas externas del negocio jurídico unilateral. Por esta razón, dice el autor, también deben ser excluidos de nuestra definición los “reglamentos” dictados por la Administración a los efectos de proponerle a los particulares las reglas que, de llegar a ser aceptadas por éstos, gobernarán la futura relación contractual que pueda llegar a surgir entre la Administración proponente y los particulares aceptantes de la oferta de contratación formulada por el ente público, tales como el Reglamento para el Juego del “5 y 6”. Asimismo, cabría citar las Condiciones Generales de Contratación para la Ejecución de Obras, aprobadas mediante Decreto del Ejecutivo Nacional, pues sus previsiones forman parte integrante de una oferta de contratación cuya eficacia se encuentra supeditada a su aceptación, total o parcial, por la contraparte contractual de la Administración.

También excluye de la noción de reglamento a los denominados reglamentos producidos por instituciones gobernadas por el Derecho Internacional. Nos referimos, *e.g.*, al Reglamento y las Reglas del Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI), aprobado por ese Centro con base en el Convenio sobre Arreglo de Diferencias

Relativas a Inversiones entre Estados y Nacionales de Otros Estados, o al Reglamento sobre Tratamiento de Información para la Cooperación Policial Internacional de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Trátase, en ambos casos, de actos dictados por Administraciones Internacionales (*Amministrazioni senza Stato*, en palabras de Battini), que no constituyen fuente de Derecho Interno. Igualmente excluye a los denominados reglamentos, que, no obstante este dato formal, escapan del concepto de reglamento, porque no emanan de la Administración. Aludimos, dice Muci Borjas, “a título de ejemplo, al Reglamento de Condominio previsto en el artículo 26 de la Ley de Propiedad Horizontal; al Reglamento Interno de los desarrollos inmobiliarios de multipropiedad o tiempo compartido, previsto en los artículos 7º y 20 de la Ley que Regula y Fomenta la Multipropiedad y el Sistema de Tiempo Compartido; y, a los Reglamentos Internos de las Asociaciones Cooperativas, contemplados en los artículos 8º y 26 de la Ley Especial de Asociaciones Cooperativas. Esos distintos negocios jurídicos se caracterizan por una circunstancia que les es común: sus autores son particulares que celebran esos actos desprovistos de autoridad (*auctoritas*). Celebran esos negocios obrando en ejercicio de poderes jurídicos propios del Derecho común”.

Lo dicho no obsta, dice el profesor Muci Borjas, “para que los particulares puedan obrar en determinadas circunstancias como autoridad y para que, en virtud de la denominada descentralización por colaboración, ejerzan función reglamentaria y dicten verdaderos reglamentos. Cabría citar aquí, *e.g.*, los reglamentos aprobados por los Colegios de Abogados en ejercicio de la potestad reglamentaria que a éstos reconoce la Ley de Abogados; los reglamentos dictados por las bolsas de valores con el objeto de establecer, de modo imperativo, las condiciones a las cuales deben ajustarse las operaciones que celebren quienes participen en ese mercado; y, (iii) los reglamentos dictados por los centros de arbitraje regulados por la Ley de Arbitraje Comercial”. Finalmente, en atención a las ambivalencias del lenguaje: el carácter reglamentario o contractual de las condiciones generales

para la prestación de un servicio dependerá, según el autor del trabajo de incorporación siguiendo al profesor M. S. Giannini de quien recibió lecciones en la Universidad de Roma, “si su autor es un establecimiento público; pero que si el autor del acto era, por el contrario, un sujeto de Derecho privado, esas mismas condiciones generales podían llegar a ser consideradas normas generales de contratación”.

– VII –

De tal manera, para los fines del trabajo de incorporación su autor propone que se “entiende por reglamento el acto administrativo, creador de reglas de Derecho de aplicación general, dictado por la Administración en ejercicio de potestad reglamentaria”. Permítaseme aquí añadir que las Academias Nacionales, que son personas jurídicas, pero que no son “particulares”, y en especial nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales, han dictado de conformidad con la respectiva Ley que la regula, verdaderos reglamentos (artículos 9° y 11, párrafo único de la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales de 1924), los cuales parecen haberse confundido con sus “Estatutos” también previstos en la Ley de la materia (artículo 1° *ejusdem*).

El contenido típico del reglamento está constituido por normas jurídicas de carácter general y abstracto, con lo cual si bien las normas reglamentarias son de rango inferior a la ley formal y son dictadas en ejecución de una ley, tales normas dictadas en ejercicio de la potestad reglamentaria constituyen normas con carácter de ley material. No obstante, la Constitución de 1999 que reproduce textualmente la norma de la Constitución de 1961 dándole competencia al Presidente de la República de “reglamentar total o parcialmente las leyes, sin alterar su espíritu, propósito y razón”, “reconoce también la potestad reglamentaria”, pero limitada, por razón de la materia a las Universidades, la Administración Electoral, el Banco Central de Venezuela y la Fuerza Armada Nacional.

– 35 –

De esta manera, la potestad reglamentaria que antes era general se ve “erosionada”, y también la misma potestad ha sido “desgastada ulteriormente en virtud de principios constitucionales reconocidos por nuestra doctrina y tribunales de justicia”, para utilizar las expresiones del profesor Muci Borjas. En tal sentido, por ejemplo, se le reconoce potestad reglamentaria implícita de raíz constitucional a la Contraloría General de la República, la Defensoría del Pueblo y el Tribunal Supremo de Justicia. Lo anterior se fundamenta en el principio de autonomía que la Constitución le reconoce a tales entes. Pero también se les reconoce dicha potestad reglamentaria a los Gobernadores y Alcaldes, en virtud de la autonomía política reconocida a esos entes político-territoriales en las materias de su competencia. Pero además de lo anterior, que es por lo menos cuestionable en cuanto a su constitucionalidad, resulta que el propio ente legislador nacional, en especial la Asamblea Nacional durante la vigencia de la Constitución de 1999, se ha encargado de ir asignando potestades reglamentarias a autoridades distintas a las mencionadas en la Constitución. Tal es el caso paradigmático de la Ley Orgánica de la Administración Pública que habilita el ejercicio de la potestad reglamentaria por parte del Vicepresidente Ejecutivo de la República, los Vicepresidentes Sectoriales, los viceministros y las autoridades regionales.

Pero también otras Leyes han extendido la potestad reglamentaria a otros entes especializados de la Administración Pública, tales como la Superintendencia de las Instituciones del Sector Bancario, lo cual permitió a esa Superintendencia derogar el Código de Comercio en materia de lapsos para la convocatoria de asambleas de accionistas y restringir el principio de libertad contractual, prohibiendo a las instituciones bancarias determinar el monto máximo que están dispuestas a recibir de uno de sus clientes para la apertura de un certificado a plazos. De la misma manera, se ha atribuido esa potestad reglamentaria por vía legal a la Superintendencia del Mercado de Valores, a la Superintendencia de la Actividad Aseguradora, al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil, a la comisión Nacional de Telecomunicaciones, a la

Superintendencia Nacional para la Defensa de los Derechos Socioeconómicos y al Servicio Nacional Integrado de Administración Aduanera y Tributaria, entre otros.

Con lo anterior, como bien lo apunta el nuevo académico, lo que se pretende es modificar la Constitución por un acto del Poder Legislativo – o peor aún por el Presidente de la República – mediante Decretos-Leyes dictados en ejercicio de las facultades conferidas mediante una Ley Habilitante. Entre sus conclusiones plantea el profesor Muci Borjas que tal “modo de obrar contraviene el principio de colaboración – de leal colaboración, *rectius* – entre los órganos que integran las distintas ramas llamadas a ejercer el Poder Público, porque el artículo 137 de la Constitución impide el empleo de la Ley para sustraer al Presidente de la República en Consejo de Ministros poderes reglamentarios que, conforme al Texto Fundamental, toca a él ejercer, e impide, por tanto, que se desplace – y sustituya por otra autoridad – al legítimo titular de esos poderes”.

Por otra parte, en Venezuela – destaca el autor – la potestad, de carácter o naturaleza discrecional, que habilita al Presidente de la República en Consejo de Ministros para expedir reglamentos, ex-artículo 236, numeral 10, de la Constitución, encuentra su justificación última en la legitimación política del Presidente de la República por causa de su elección mediante sufragio, y, por consiguiente, en la legitimación política que la Constitución le reconoce a ese órgano del Poder Ejecutivo – a ese órgano en especial y no a todo el Poder Ejecutivo, añadido con énfasis – para determinar las políticas públicas que han de ser implementadas por el Gobierno.

Ahora bien, aun en el caso de reconocer la conveniencia que pudiera derivarse de la asignación de una potestad reglamentaria limitada a órganos o entes especializados de la Administración Pública, acertadamente dice el autor que “el ejercicio de la potestad reglamentaria debe enmarcarse dentro de los límites que la Constitución impone. Eso supone una profunda revisión del alcance del poder normativo que la Ley puede reconocerle a las

Administraciones especializadas. De acuerdo con los límites constitucionalmente previstos, la potestad normativa de estas Administraciones especializadas ha de quedar circunscrita a la aprobación de tan sólo dos tipos de normas, a saber: primero, normas técnicas, cuya aprobación no suponga, demande o entrañe el ejercicio de discrecionalidad reglamentaria; y, segundo, normas de organización interna que quepa anclar en principios generales arraigados en nuestra Constitución". No puede ser más acertado su prudente juicio.

– VIII –

Un comentario aparte merecen los llamados "reglamentos autónomos" respecto de los cuales el profesor Muci Borjas señala que según la doctrina venezolana, son "aquellos que se aprueban con el objeto de regular materias acerca de las cuales no existe una Ley previa".

A lo largo de los siglos XIX y XX el Poder Ejecutivo ha aprobado reglamentos que no encuentran su fundamento inmediato en una Ley previa. Para ilustrar tal afirmación el autor del trabajo de incorporación cita reglamentos de muy variado contenido y con una "escueta motivación", de lo cual concluye el profesor Muci Borjas que "resulta evidente que a lo largo de nuestra historia el Poder Ejecutivo venezolano ha entendido que el ordenamiento le habilita para expedir reglamentos que no desarrollan una Ley Primaria". Este proceder ha sido avalado tanto por la Corte Suprema de Justicia que ha sostenido "que «...paralelamente a...» el ejercicio de la potestad reglamentaria prevista en la Constitución, «...el Ejecutivo puede decretar también disposiciones de carácter general que no serían reglamentos de ninguna ley en particular, ni siquiera de aquella que en casos dados resultara atributiva de su competencia», como por el Tribunal Supremo de Justicia, al afirmar que los reglamentos autónomos, «...dictados por la Administración sin sujeción a la existencia previa de una ley...», encuentran su justificación en «...necesidades de organización interna de la propia

Administración...»; y, que «...aunque en teoría pueda sostenerse en Venezuela la existencia de un poder reglamentario autónomo – discutible, según cierta doctrina –, este poder sólo es predicable en áreas que no sean de la reserva legal o en aquellas que no hayan sido objeto de regulación» mediante Ley”.

A pesar de que “en el pasado nuestra doctrina y jurisprudencia afirmaron que la aprobación de un reglamento en ejercicio de potestad reglamentaria era inherente a la función administrativa, y con base en esa premisa afirmaron también que en ausencia de norma constitucional o legal expresa que asignase a la Administración potestad reglamentaria, dicha potestad debía considerarse implícita en la función administrativa”, el profesor Muci Borjas objeta “en nuestro Derecho los reglamentos autónomos resultan admisibles siempre y cuando se limiten a disciplinar asuntos internos de la organización administrativa. En estos casos resultan admisibles, decíamos, porque, ausente la Ley, la potestad reglamentaria encuentran su base en principios generales del Derecho Administrativo que informan la organización administrativa. Sólo recurriendo a esos principios generales que habilitan a la Administración para ordenar o sistematizar sus órganos y servicios, cabe conciliar el principio de legalidad con la potestad empleada para aprobar reglamentos autónomos”. Ojalá que estos criterios más acordes con un Estado de Derecho sirvan para ilustrar los nuevos derroteros de la justicia venezolana.

– IX –

A pesar del aparente carácter omnipotente de las actuaciones del Poder Ejecutivo, el ejercicio de la potestad reglamentaria de la Administración Pública está sujeto a límites tanto adjetivos o formales, procedimentales podríamos decir, y también a límites de carácter sustantivo o material. El autor se dedica a examinar tales límites en los Capítulos VI y VII de su trabajo de incorporación. Se trata de las limitaciones establecidas como garantías del individuo y de la sociedad en general. Esas garantías imponen que para la elaboración de un reglamento se siga un procedimiento

– 39 –

previamente establecido, en el cual se forme un expediente en el cual quede constancia de todas las actuaciones que acompañan el proceso de formación de referido reglamento, en particular de los informes, dictámenes y consultas, que tengan que ver con los aspectos técnicos y en cuanto a la incidencia presupuestaria de la normativa reglamentaria en consideración, que se hayan elaborado durante el mismo.

Muy especialmente debe mencionarse que la elaboración de un reglamento requiere la consulta pública del mismo, esto por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública (artículo 90, ordinal 3°). Durante el procedimiento de formación del reglamento la Administración Pública debe determinar la necesidad y la legalidad del reglamento y motivarlo suficientemente, es decir exponer las causas que sirven de fundamento del reglamento. Se trata aquí al igual que para el caso de todos los actos administrativos de un requisito esencial. No obstante, generalmente la práctica administrativa venezolana muestra como la motivación de los reglamentos es exigua por no decir inexistente y muchas veces, sobre todo en los tiempos más recientes, los preámbulos de los reglamentos son tan solo una declaración partidista que no cumplen con los mandatos mínimos de la Ley. Finalmente, en cuanto a los límites formales, el autor recuerda una norma generalmente desconocida u olvidada, y que en la práctica no es respetada: El Ejecutivo Nacional tiene el deber de aprobar los reglamentos necesarios para la eficaz aplicación y desarrollo de las leyes “dentro del año inmediatamente siguiente a su promulgación” (artículo 91 de la Ley Orgánica de la Administración Pública).

Un mérito importante del trabajo de incorporación es la conexión que establece el autor entre el trámite de formación del reglamento y el Derecho Internacional, para lo cual el profesor Muci Borjas utiliza la expresión “Derecho Administrativo Global”. El Derecho Internacional, bajo la forma de Derecho Administrativo Global, establece exigencias de naturaleza procesal ajenos al Derecho interno del Estado receptor de inversiones

extranjeras y de tal manera brinda “una protección independiente a aquella brindada por el Derecho nacional”. Esa exigencia deriva del estándar de trato justo y equitativo (*fair and equitable treatment*) que no solo constituye una norma de Derecho Internacional consuetudinario sino que está reconocido en cada uno de los Tratados Bilaterales de Promoción y Protección vigentes para Venezuela. Este estándar del Derecho Internacional impone el deber de que la actuación de la Administración Pública en el procedimiento de formación de los reglamentos sea “transparente”. Coincidimos con el profesor Muci Borjas en que “la transparencia exigida por este canon del Derecho Administrativo Global supone, *inter alia*, consultas e intercambios de información previos con los inversionistas extranjeros protegidos por tratados bilaterales de inversión, de manera que cualquier modificación normativa resulte para ellos predecible. Asimismo, supone el deber de dar respuesta –oportuna y adecuada– a las consultas que los inversionistas extranjeros protegidos por tratados bilaterales de inversión pudieran llegar a formularle a la Administración”. De tal forma se constata, en palabras del autor, que “el Derecho Administrativo ha ido perdiendo, paulatina y progresivamente, el vínculo que lo ligaba de forma exclusiva con un Estado en particular”, fenómeno que ya había notado la doctrina alemana de principios del siglo XX, especialmente con el gran aporte del profesor Karl Neumeyer (*Internationales Verwaltungsrecht*, Schweitzer, Munich, vol. 1, 1910; vol. 2, 1922; vol. 3/I, 1926; vol. 3/II, 1930 y el vol. 4, aparecido en 1936, Verlag für Recht und Gesellschaft, Zürich, y también del mismo autor “Le droit administratif international”, *Revue Générale de Droit International Public* 18 (1911), p. 492-499 y el artículo “Internationales Verwaltungsrecht: Völkerrechtliche Grundlagen”, en J. Hatschek & K. Strupp (eds.), *Wörterbuch des Völkerrechts und der Diplomatie*, de Gruyter, Berlín, vol. 1, 1924, p. 577-581). Para beneficio de los asistentes vale la pena dar una breve información sobre este “fundador” de lo que hoy en día se conoce como Derecho Administrativo Global. Karl Neumeyer, de religión judía, fue Decano y Profesor de la Facultad de Ciencias Jurídicas de la

Universidad de Munich. En 1933, la barbarie del nacionalsocialismo le prohibió dar clases, ingresar al edificio de la Universidad y utilizar sus bibliotecas y le negó el derecho a publicar sus trabajos, por eso el volumen 4 de su monumental tratado que lleva el título de *Internationales Verwaltungsrecht* tuvo que ser publicado en 1936 en Zürich, Suiza. En 1941 se suicidó junto con su esposa Anna. Desde septiembre de 2008 el edificio donde funciona el *Institut für Internationales Recht* de la Universidad de Munich, ubicado en la Veterinärstraße 5, lleva el nombre de *Karl-Neumeyer-Haus*. En ese mismo Instituto de Munich estudió ese sabio venezolano que fue Gonzalo Parra-Aranguren.

– X –

Como antes mencionamos, además de los límites procedimentales se establecen límites sustantivos al ejercicio de la potestad reglamentaria, los cuales también operan como garantías en favor de los particulares.

Para sintetizar el pensamiento del autor señalaremos, ante todo, que la potestad reglamentaria se encuentra condicionada por las normas constitucionales que determinan las materias cuya regulación se encuentra reservada a la Ley. Se trata aquí de la llamada “reserva de Ley o reserva legal”, de aquellas materias que solo pueden ser reguladas mediante ley de la Asamblea Nacional o –en ciertos casos especiales– mediante Decretos del Presidente de la República con rango de Ley. A lo anterior se añaden las normas que distribuyen esa potestad reglamentaria entre una multiplicidad de Administraciones nacionales, estatales y municipales. Además, como ha sido tradicional en Venezuela, la potestad reglamentaria se halla limitada por la letra y el espíritu, propósito y razón de la Ley que el reglamento declara desarrollar. Pero también los principios generales del Derecho Administrativo imponen limitantes al ejercicio de la potestad reglamentaria, en particular el autor destaca la función de control que desempeña el principio *favor libertatis*, el principio

– 42 –

de racionalidad, el principio de jerarquía de las fuentes y el principio de irretroactividad, todos ellos recogidos en la Constitución.

También entre las limitantes de carácter sustantivo destaca el autor la función del Derecho Internacional y en particular del llamado “Derecho Administrativo Global”. Aquí, insistimos, el Derecho Internacional se impone preferentemente y en adición a los estándares jurídicos nacionales. En materia de protección de inversiones se trata nuevamente de la aplicación del estándar de trato justo y equitativo, lo cual supone en esta materia que el Estado tiene el deber de elaborar normas claras e inteligibles en las materias relacionadas con las inversiones extranjeras y que los cambios que se le introduzcan a la reglamentación no deben ser súbitos o bruscos, garantizando la estabilidad del marco normativo y la previsibilidad de sus eventuales modificaciones. Además, la Administración Pública debe acreditar que las normas que aprueba se fundamentan en hechos y en argumentos jurídicos convincentes. Por ello señala, con razón, Muci Borjas que “Las referencias vagas o imprecisas al interés general son insuficientes para justificar la introducción de cambios al ordenamiento jurídico” y que el Estado tiene el deber de obrar con objetividad para así garantizar que cualquier cambio del ordenamiento legal interno “debe adelantarse de buena fe, quedando prohibida la aprobación de reglas arbitrarias o discriminatorias”.

En cuanto al Derecho Internacional y su incidencia en el ejercicio de la potestad reglamentaria hay otros dos aspectos del trabajo de incorporación que quisiera destacar, a saber: La incidencia de los tratados internacionales de Derechos Humanos y la cooperación internacional entre Administraciones Públicas respecto del ejercicio de la potestad reglamentaria, aspectos ambos cubiertos en el trabajo del profesor Muci Borjas. En primer lugar, la Carta Iberoamericana de los Derechos y Deberes del Ciudadano en Relación con la Administración Pública que tiene por objeto limitar o condicionar la actividad de las

Administraciones de los distintos Estados. Al respecto destaca el autor que “a la Carta Iberoamericana la distingue una singularidad: en su texto se afirma que la misma —he aquí la novedad— es fuente de Derecho Administrativo Global”. Y además, la Carta incorpora el derecho fundamental a “una buena administración”, con lo cual amplía los estándares nacionales, y hace aplicable tal derecho fundamental a todas las actuaciones de la Administración Pública, que “se deriva de la definición del Estado Social y Democrático de Derecho, y muy particularmente de la tarea promocional que la cláusula del Estado Social le impone a los Poderes Públicos, a saber: crear las condiciones necesarias para que la libertad y la igualdad de las personas sean reales y efectivas, removiendo, al efecto, los obstáculos que impidan esa meta o propósito”, según nos dice el autor.

Y, en segundo lugar, me referiré a la cooperación inter-administrativa internacional. Esto lo ejemplifica el profesor Muci Borjas a tenor de la unificación de los estándares internacionales en materia aeronáutica. De tal manera, y no podía ser de otra, la necesaria uniformidad de normas para regular una actividad netamente internacional, como lo es el transporte aéreo transfronterizo hace que “La actuación de la Administración Pública venezolana también se encuentra limitada por normas dictadas por organizaciones internacionales, de diversa índole o naturaleza, que conforman el “gobierno global” *lato et improprio sensu*”. Por ello al Instituto Nacional de Aeronáutica Civil (INAC), como máxima autoridad de aeronáutica civil de la República, es a quien compete dictar las regulaciones aeronáuticas venezolanas (artículo 7º, ordinal 5º de la Ley del Instituto Nacional de Aeronáutica Civil), pero al dictar tales regulaciones el INAC debe proceder “...con base a los estándares internacionales” en materia aeronáutica, según se lo exige la propia Ley que lo regula. De tal forma, un necesario deber de cooperación impone las limitaciones sustantivas al ejercicio de las potestades reglamentarias en materia aeronáutica por parte de la autoridad venezolana.

Finalmente, señala el profesor Muci Borjas que “ha de tenerse presente que hay un conjunto de materias que no se hallan gobernadas por el Derecho Administrativo y que, por causa de ello, no pueden ser disciplinadas por la Administración mediante norma reglamentaria”. Es decir, en su opinión habría leyes que no admiten reglamentación, “porque esas leyes se encuentran fuera del radio de acción del Derecho Administrativo”, como por ejemplo el Código de Procedimiento Civil, en tanto que las normas de este Código tengan como destinatarios a los particulares y al Poder Judicial, o el caso de las normas del Código Civil o del Código de Comercio que sean reguladoras de conductas entre particulares y que no supongan la intervención de la Administración Pública. Me limito a señalar que tales restricciones a la potestad reglamentaria son salvaguardas del ámbito propio de la libertad de los particulares y del derecho al libre desenvolvimiento de la personalidad.

– XI –

Toda la normativa aplicable al ejercicio de la potestad reglamentaria y al reglamento está sujeta a controles de diferente tipo, a saber, legislativo, administrativo y judicial. Esto forma parte del Capítulo IX del trabajo de incorporación. Sin embargo, hemos presenciado como durante los últimos años la asamblea nacional ha dejado de ejercer su función típica de producir leyes, otorgando de manera exagerada habilitaciones para que el Presidente de la República dicte leyes en las más variadas materias, incluyendo la materia tributaria y la penal. De tal manera, la Asamblea Nacional se ha negado a sí misma, y cuando en diciembre de 2015 reclamó el legítimo ejercicio de sus competencias constitucionales como órgano plural fue silenciada mediante emboscadas judiciales. Por eso hoy en día no hay control del ejercicio de las potestades del Poder Público; no la hay por parte de Poder Legislativo, porque es desconocido por los demás poderes y no lo puede haber por parte de órganos inconstitucionales como la fraudulenta Asamblea Nacional

– 45 –

Constituyente. Pero lo más irregular, y así lo demuestra la investigación jurisprudencial del profesor Muci Borjas, es que el propio Poder Judicial, en especial el Tribunal Supremo de Justicia en Sala Constitucional, ha renunciado a la justicia, para convertirse en una oficina más del Ejecutivo Nacional: El Tribunal Supremo de Justicia ha renunciado a ser un tribunal de justicia. Ojalá que entendamos que la Sala Constitucional es el más grave problema constitucional que enfrentamos los venezolanos.

– XII –

El Capítulo X del trabajo de incorporación está dedicado al tema de la derogatoria de los reglamentos, tema de evidente utilidad práctica vista las constantes y frecuentes mutaciones de la legislación venezolana. En particular me gustaría destacar la cuestión desarrollada en el trabajo de incorporación acerca de la derogatoria de la Ley Primaria y sus efectos sobre el reglamento dictado para asegurar su cumplimiento, en especial cuando se trata de reformas parciales de la llamada Ley Primaria, pues de tratarse una derogatoria general no quedará Ley que reglamentar.

Para ilustrar este punto quiero tomar un ejemplo de la experiencia propia de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. La Ley de creación de nuestra Academia fue dictada en 1915. A tenor de sus disposiciones, en 1917, la propia Academia dictó sus “Estatutos”, aparentemente de naturaleza reglamentaria, los cuales habían sido aprobados por el Ejecutivo Nacional. En 1924 se modificó parcialmente la Ley antes referida. Pues bien, en la sesión extraordinaria de la Academia celebrada el 10 de septiembre de 1924 el académico Francisco A. Guzmán Alfaro “manifestó que por virtud de la nueva Ley referente a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, quedaban implícitamente derogados los Estatutos de la misma, y que en consecuencia proponía que se consideraran suficientes siete miembros para el quorum de las sesiones ordinarias, y diez para las extraordinarias”. Dicha moción fue votada y aprobada. Inmediatamente, el académico Rafael Cabrera Malo propuso “que

mientras se dictan nuevos Estatutos quedaran vigentes los actuales, en lo que no se oponga a la nueva Ley, sin que por ello dejara de tener eficacia para determinar el quorum la propuesta aprobada del Dr. Guzmán Alfaro". Esta nueva moción también fue votada y aprobada (Acta de la sesión extraordinaria de 10 de septiembre de 1924, *Libro de Actas de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales 1917-1937*, p. 131 a 133).

A pesar de las diferencia doctrinarias que se citan en el trabajo de incorporación, es de seguir lo afirmado por Muci Borjas: "Los reglamentos no pierden su validez por la sola modificación de la Ley que le sirve de fundamento, porque su legalidad sólo puede enjuiciarse a la luz de las circunstancias existentes para el momento de su aprobación. Los cambios en el ordenamiento jurídico producto de la sobrevenida entrada en vigor de normas legales o de superior rango o jerarquía sólo pueden comportar la ineficacia de las normas reglamentarias contrarias a las precitadas normas legales". Es esa —creo— la posición correcta que, como ya mencionamos, también encuentra apoyo en los mencionados antecedentes documentados en los libros de esta Academia. Por lo amplio y bien documentado que es el trabajo de incorporación, así como por su buena presentación y útil contenido es que considero que el mismo cumple suficientemente con los requisitos del artículo 5º, ordinal 4º de la Ley sobre Academia de Ciencias Políticas y Sociales y en el artículo 13 del Reglamento de la Academia, y en consecuencia debe considerarse que José Antonio Muci Borjas ha dado por satisfechos los requisitos para ser admitido como miembro activo de esta Corporación.

— XIII —

José Antonio Muci Borjas llega a esta Academia de Ciencias Políticas y Sociales luego de una destacadísima actividad en la docencia universitaria y de dedicación a la más rigurosa investigación científica, además de haber sido un abogado comprometido con sus responsabilidades públicas y privadas.

— 47 —

Nació en Caracas el 10 de septiembre de 1962. Es el segundo de tres hermanos. José Gonzalo el mayor; Isabela la menor. Todos ellos hijos del doctor José Muci-Abraham, respetadísimo profesor, académico y antiguo presidente de esta Academia, y de la señora María Dolores Borjas de Muci, nacidos ambos en Valencia, estado Carabobo. Al Dr. Muci-Abraham le gusta recordar que él es hijo de don José Muci, inmigrante libanés de profesión comerciante, y de doña Francisca Mendoza, venezolana oriunda de Guayabal, estado Guárico. Doña María Dolores Borjas de Muci es hija de don Leonidas Borjas, de San Carlos, estado Cojedes, y contabilista de profesión, y de doña Soledad Febres Cordero, oriunda de Rubio, estado Táchira.

Leonidas, el abuelo materno del profesor Muci Borjas, fue el hermano menor del doctor Arminio Borjas, quien a su vez fue Individuo de Número fundador de esta Academia (Sillón N° 20), autor de la famosa obra *Comentarios al Código de Procedimiento Civil*, por la cual estudiamos los que cursamos la carrera de Derecho durante la vigencia del Código de 1916.

Inició Muci Borjas sus estudios en el colegio La Salle-La Colina, en La Florida, Caracas. Allí estudió sólo hasta tercer grado porque sus padres quisieron que sus hijos aprendiesen alemán y, por ello, inscribieron a los hermanos en el Colegio Humboldt. Fue en este último colegio en el que se graduó de bachiller.

Durante sus estudios universitarios, nos relata el profesor Muci Borjas, que tuvo la fortuna de trabajar junto al doctor Allan R. Brewer-Carías, antiguo Presidente de esta Academia. Por encargo suyo, revisaba sentencias para su inclusión en la Revista de Derecho Público. También colaboró con él en la revisión de sus *Instituciones Políticas y Constitucionales* y en la búsqueda, en la Biblioteca Nacional, de uno de los textos luego publicados en sus *Constituciones de Venezuela*.

De trabajar con él —y, antes, de oírle dar clases en la Universidad Central de Venezuela, porque fue allí donde cursó el profesor Muci Borjas el primer año de la carrera de Derecho, antes

de su traslado a la Universidad Católica Andrés Bello para culminar la carrera – viene su pasión por el Derecho Administrativo. Nos comentó que él comenzó sus estudios de Derecho en la Universidad Central de Venezuela por haber sido esa el *alma mater* de su padre, pero las reiteradas protestas y suspensiones de clases durante aquel año lo llevaron a migrar a la Universidad Católica Andrés Bello.

Nos cuenta Muci Borjas que fue el profesor Brewer-Carías quien le enseñó la valía de la jurisprudencia en el Derecho Administrativo. También fue Brewer quien le motivó a escribir su primer ensayo: *La Retrocesión en la Expropiación Forzosa*, publicado en 1989, pues a partir de un comentario que le hiciera Muci Borjas a Brewer Carías respecto de la actualización de sus *Instituciones Políticas y Constitucionales* el último le dijo: “Eso es materia de un artículo o de un libro. Escríbelo y lo publicamos”.

Desde el año 1988 es profesor en la Universidad Católica Andrés Bello. Actualmente está a la espera del veredicto del Jurado sobre el Trabajo de Ascenso a la condición de Titular que presentó a esa Universidad. Ha dictado clases en pregrado de Derecho Administrativo III [Económico], de Derecho Administrativo I y luego de Fundamentos de Derecho Administrativo y en el posgrado ha dictado el curso de Bases Constitucionales del Derecho Tributario y, más recientemente, Potestad Reglamentaria y Reglamento.

Una vez culminados sus estudios de Derecho en la Universidad Católica Andrés Bello optó por estudiar en Italia “porque –nos dice– allí Massimo Severo Giannini dirigía un posgrado de Derecho Administrativo en el que, además, daba clases. *Potere Pubblico* se llamaba su asignatura”. El profesor Giannini fue Miembro Correspondiente Extranjero de nuestra Academia. Durante el segundo año de su posgrado en Italia pudo realizar estudios adicionales de Derecho Administrativo, Derecho Procesal y Derecho Tributario.

A lo largo de los años ha continuado su proceso de actualización de manera regular. Eso explica sus estudios durante el año 1994 en la Universidad de Miami, Florida. Allí, como *Visiting Scholar* adelantó estudios de Derecho Constitucional y de Derecho Tributario. En 1996 cursó la especialización en Derecho Financiero en la Universidad Católica Andrés Bello. Más recientemente, como Investigador Invitado cursó estudios sobre los Tratados Bilaterales de Inversión en la Universidad Carlos III de Madrid, España.

El profesor Muci Borjas me ha repetido una y otra vez que sus padres siempre les dijeron a él y a sus hermanos —y así fue— “que dentro de sus posibilidades económicas no escatimarían en nuestra educación, porque nadie podría quitarnos los conocimientos aprendidos; y que, llegado nuestro momento, debíamos tratar de brindarle a nuestros hijos mayores oportunidades que las que a nosotros ellos nos dieron. He tratado que sea así”.

Y los hechos lo demuestran. María Juliana, su hija, graduada en Comillas, España, es abogada con especialización en Relaciones Internacionales, con posgrado en la *Georgetown University* en la capital de los Estados Unidos de América. José Antonio, su hijo, abogado egresado de la Universidad Católica Andrés Bello, hoy cursando posgrado en la Universidad de Leiden, Holanda y ya admitido para un segundo curso de posgrado en la *Georgetown University*. María Juliana y José Antonio, hijo están hoy aquí en el Paraninfo acompañando a su padre.

El profesor Muci Borjas me ha dicho que de su padre es mucho lo que ha aprendido. A lo cual añade que su padre “un hombre y un ciudadano de excepción; mi mejor Profesor, sin duda alguna”, me dice él, con admiración y respeto. Una de las cosas que le ha enseñado su padre es “escribir siempre con un Diccionario de la Real Academia de la Lengua a mi lado”.

El primer libro del profesor Muci Borjas, que lleva el título de *La Retrocesión en la Expropiación* (Editorial Jurídica Venezolana,

Caracas, 1988), está dedicado a sus padres: A su papá a quien él llama “mi primer y verdadero Maestro en el mundo del Derecho” y a su madre “a cuyo amor y dedicación debo –en grandísima medida– lo que soy”, dice Muci Borjas.

En un ámbito personal me relata que su pasión por el Derecho Administrativo la ha combinado con el litigio en Venezuela y, más recientemente, en procesos arbitrales en el extranjero. Y aunque como litigante ha llegado a representar a contados órganos y funcionarios públicos venezolanos, a lo largo de su carrera ha habido una constante, que en sus palabras reza así: “El enfrentamiento con el Poder para demandar su control en esa interminable pugna, en ese inagotable conflicto entre la autoridad y el ejercicio del Poder y los derechos y libertades ciudadanas, que define al Derecho Administrativo. En general, mis trabajos de investigación siguen esa línea”. Y este su trabajo de incorporación *Potestad reglamentaria y reglamento (Anotaciones sobre la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas y el reglamento como fuente de Derecho Administrativo)* es un fiel testimonio de lo predicado: Un esfuerzo más en la lucha por el control del Poder Público y un reclamo de respeto a la condición jurídica del individuo.

En el camino que ha transitado José Antonio Muci Borjas desde las aulas universitarias hasta este Paraninfo lo ha acompañado una maravillosa mujer de singulares cualidades, con la cual no solo ha tenido y criado a dos buenos hijos, si no que ha sido ella la que le ha brindado todas las alegrías que le han permitido al nuevo académico hacer de él todo lo que ha podido ser: Un hombre de bien, un buen venezolano y un gran jurista. Por eso, su compañera de vida, la señora Angèle Richa de Muci, también abogada, y a quien también le dedicara su primer libro, es acreedora de este reconocimiento que hoy le hace la Academia de Ciencias Políticas y Sociales a la trayectoria y obra de José Antonio Muci Borjas.

Llega el profesor Muci Borjas a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales con cuatro libros y 37 artículos publicados, y

casi treinta años de docencia universitaria. La calidad de sus publicaciones y, en especial, de este maravilloso trabajo de incorporación demuestran que, José Antonio Muci Borjas posee “reconocida e incontestable competencia en el dominio de las Ciencias Políticas”, tal como lo exige el artículo 1° de la Ley que rige a la Academia. Esperamos y deseamos que el seno de la Academia le sea fecundo para multiplicar la producción bibliográfica de tan valioso jurista y hombre venezolano.

– XIV –

Una vez satisfechos los requisitos para su incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, de conformidad con el protocolo académico le corresponde a Usted, profesor Muci Borjas, prestar ahora el juramento de cumplir la Ley, el Reglamento y demás disposiciones de la Academia, se le colocará la medalla y se le hará entrega del diploma correspondiente por parte del Presidente de la Academia. La medalla, que pende de un cordón rojo, que es el color de los abogados según privilegio conferido por el papa Benedicto XII en 1336 a los doctores de la *faculté de Décret* de París, la deberá portar en los actos solemnes, como el de hoy, pero no es para envanecerlo, si no para recordarle su inmenso compromiso con su Academia y con su país. En su medalla verá que aparece una antorcha “como símbolo de la justicia y de la ciencia” y sobre la antorcha, en tres líneas de arriba abajo, aparecen las siguientes leyendas: *Verdad-Humanidad-Leyes Sociales*. Ellas han de marcar su actuación. Permítame que le cite lo que he tratado de ser mi lema académico: *La Academia de Ciencias Políticas y Sociales está al servicio del país, y servir al país es un honor*.

Profesor Muci Borjas: Me complace mucho poder darle la bienvenida a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales que tanto espera de Usted como científico del Derecho, como venezolano preocupado por su país y por su universidad. Esta Academia se ha de convertir en espacio para motivarlo en sus investigaciones y también para exigirle más obras de su autoría,

– 52 –

por lo menos tan notables como esta que hoy nos ha presentado acerca de *Potestad reglamentaria y reglamento*. Lo felicito muy sinceramente por su trabajo. Es un trabajo de excelente calidad y el mejor sobre el tema de los escritos en el país, y su hijo José Antonio Muci Richa debe estar muy orgulloso, además, porque a él, Usted le ha dedicado este trabajo de incorporación.

– XV –

Antes de descender de este púlpito de Santo Tomás le voy a pedir a Usted, profesor Muci Borjas, que me conceda un privilegio: Quisiera pedirle que me permita que sea yo el primero en darle un abrazo de bienvenida académica.

Señoras, señores:

Doy así por cumplida la misión que me fue encomendada por la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Nuevamente, felicitaciones muy sentidas al nuevo académico, profesor José Antonio Muci Borjas.