

IBEROAMERICANA

**SOBRE EL DERECHO PÚBLICO
IBEROAMERICANO: A PROPÓSITO DEL
TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO
DE ALLAN R. BREWER-CARIÁS**

JESÚS MARÍA ALVARADO ANDRADE
Catedrático de Derecho Constitucional
Universidad Francisco Marroquín (Guatemala)
Universidad Central de Venezuela

INTRODUCCIÓN

La prestigiosa casa Editorial Civitas-Thomson Reuters, en coedición con la Fundación de Derecho Público y la no menos prestigiosa Editorial Jurídica Venezolana (EDJV), publicaron en 2013 un colosal *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano*, cuyo autor es el profesor doctor Allan R. BREWER-CARIÁS. La referida obra consta de seis tomos debidamente sistematizados, los cuales ofrecen en aproximadamente seis mil cuatrocientos sesenta y dos (6.462) páginas una síntesis de la obra escrita en Derecho Administrativo en más de cincuenta años de intensa actividad académica y profesional, con un doble fin, a saber: *primero*, adelantarse a la iniciativa de búsqueda, recopilación y sistematización que en el futuro pudiera hacer un «buen y generoso amigo o antiguo alumno», y *segundo*, de servir a los estudiosos, los cuales podrán por vez primera obtener una visión de conjunto de la *Teoría General del Derecho Administrativo* dispersa en la fecunda obra intelectual del jurista caraqueño¹.

El referido *Tratado*, en tanto compilación de los distintos libros y artículos científicos publicados sobre el Derecho Administrativo a lo largo de estas cinco décadas, se enfoca fundamentalmente en la llamada *Teoría General del Derecho Administrativo*²; en especial, en el estudio exhaustivo de las bases constitucionales del Derecho Administrativo, sus

¹ Allan R. BREWER-CARIÁS, «Palabras elaboradas con motivo del acto de Presentación del *Tratado de Derecho Administrativo. Derecho Público Iberoamericano*, Editorial Thomson-Aranzadi Civitas (Madrid 2013)» (videoconferencia), en el Centro de Estudios de Derecho Público, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Monteávila, Caracas, 2013.

² Habrá que esperar la publicación de los tomos concernientes al denominado Derecho Administrativo Especial y el Tratado de Derecho Constitucional.

principios fundamentales, el concepto de la disciplina, su formación en Venezuela³ y en el Derecho Comparado (tomo I); los fundamentos y las organizaciones de las Administraciones Públicas en Venezuela e Iberoamérica (tomo II); la definición, requisitos, clasificación y efectos jurídicos del «Acto Administrativo» y de los «Contratos Administrativos» (tomo III); el régimen constitucional y legal sobre el procedimiento administrativo venezolano y en Iberoamérica (tomo IV); las tareas de las Administraciones Públicas en la sociedad democrática, así como los límites a la discrecionalidad administrativa y a las potestades normativas y reguladoras en la economía por parte de las Administraciones Públicas (tomo V), y, por último, todo lo referido al control jurisdiccional de los actos estatales de las Administraciones Públicas, a saber, la llamada *jurisdicción contencioso-administrativa* (tomo VI), la cual en la obra reviste una importancia cardinal, ya que en el caso de Venezuela, por expresa disposición constitucional, los jueces con competencia en lo *contencioso-administrativo* ejercen de igual modo la *justicia constitucional* materialmente respecto de la actividad administrativa⁴.

I. LA GESTACIÓN DEL *TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. DERECHO PÚBLICO IBEROAMERICANO* DE ALLAN R. BREWER-CARÍAS (1975-2013)

La publicación de la referida obra reviste una importancia fundamental tanto para Venezuela como para Iberoamérica, ya que se trata de la cristalización de un viejo proyecto que el jurista había ofrecido en 1975⁵, el cual no se materializó en su oportunidad debido a la intensa actividad profesional, política⁶ y académica, en la que resalta la incurción fructífera en los predios del Derecho Constitucional, cuya muestra se patentiza en obras de indiscutible calidad académica, a saber:

³ José Ignacio HERNÁNDEZ G., «Allan R. Brewer-Carías y el concepto de Derecho Administrativo en Venezuela», en *Revista de Administración Pública*, núm. 184, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2011, págs. 349-355.

⁴ Allan R. BREWER-CARÍAS, «La actividad administrativa y su régimen jurídico», en *II Jornadas sobre Derecho Administrativo. Las formas de la actividad administrativa*, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Colegio de Abogados del Estado Carabobo, Caracas, 2005, págs. 11-41.

⁵ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975.

⁶ Es menester destacar que el jurista se ha desempeñado como Presidente de la Comisión de Administración Pública de la Presidencia de la República (1969-1972); Ministro de Estado para la Descentralización (1993-1994); Senador Suplente por el Distrito Federal; Miembro Suplente del Consejo Supremo Electoral (1979-1984); Juez y Magistrado de distintos órganos jurisdiccionales, entre ellos la Sala Político-Administrativa de la Corte Suprema de Justicia (1979-1984), y miembro de la Asamblea Nacional Constituyente (1999).

*Judicial Review in Comparative Law*⁷; *Instituciones Políticas y Constitucionales*⁸; *Constitutional Protection of Human Rights in Latin America. A Comparative Study of the Amparo Proceedings*⁹; *Constitutional Courts as Positive Legislators*¹⁰; *La Patología de la Justicia Constitucional*¹¹; *Documentos Constitucionales de la Independencia-Constitutional Documents of the Independence 1811*¹²; *Derecho Procesal Constitucional. Instrumentos para la Justicia Constitucional*¹³; *Constitutional Law Venezuela*; *Práctica y distorsión de la Justicia Constitucional en Venezuela (2008-2012)*¹⁴; *Sobre el Constitucionalismo Hispanoamericano Pre-Gaditano 1811-1812*¹⁵; y, por último, *El Control de Convencionalidad y Responsabilidad del Estado*¹⁶, entre muchas obras recientes que se pueden destacar de ese corpulento *curriculum vitae*.

La no realización del proyecto inicial de 1975, si bien tuvo bastante relación con la intensa actividad profesional, política y académica antes referida, debe agregársele un factor decisivo, a saber, la estudiada y denunciada *crisis terminal del sistema político venezolano*¹⁷, la cual afloraba en Venezuela a finales de la década de los setenta (1970's) del siglo pasado (xx), lo cual obligó al autor a realizar el tan criticado «intrusismo en campos ajenos»¹⁸, en tanto demandaba la circunstancia histórica del país una profunda «constitucionalización»¹⁹ del Derecho Ad-

⁷ Cambridge Studies in International and Comparative Law, New Series, Cambridge University Press, Cambridge, 1989, 406 págs.

⁸ Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal (1996-1998).

⁹ Cambridge University Press, New York, 2009, 432 págs.

¹⁰ Cambridge University Press, New York, 2011, 923 págs.

¹¹ Editorial Investigaciones Jurídicas-Editorial Jurídica Venezolana, San José, 2012, 596 págs., y Segunda Edición ampliada, European Research Center of Comparative Law, Bissendorf-Niedersachsen Germany, 2013, 588 págs.

¹² Colección Textos Legislativos, núm. 52, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, 644 págs.

¹³ Editorial Investigaciones Jurídicas, S.A., San José, Costa Rica, 2012, 628 págs.

¹⁴ Colección Justicia, núm. 3, Acceso a la Justicia, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Universidad Metropolitana, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, 520 págs.

¹⁵ Colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Charles Brewer Maucó sobre Historia del Derecho, Universidad Católica Andrés Bello, núm. 5, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2013, 432 págs.

¹⁶ Universidad Externado de Colombia, Bogotá, 2013, 384 págs., en colaboración con el profesor Jaime ORLANDO SANTOFIMIO.

¹⁷ Allan R. BREWER-CARIAS, «La Crisis de las Instituciones: Responsables y Salidas», en *Revista de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas*, núm. 64, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1985, págs. 129-155.

¹⁸ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, *La Constitución como Norma y el Tribunal Constitucional*, Editorial Civitas, Madrid, 2001, pág. 20.

¹⁹ El fenómeno de la «constitucionalización» requeriría una completa profundización, pero al respecto en el ámbito constitucionalista e *iusfilosófico* se han propuesto las siguientes notas características: i) Constitución rígida; ii) control jurisdiccional de la Constitución; iii) fuerza normativa-vinculante de la Constitución; iv) «sobre interpretación» de la Constitución; v) interpretación conforme de las Leyes; vi) aplicación directa de las normas constitucionales; y vii) influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas. Josep AGUILÓ RE-

ministrativo, sumado a la honda convicción en el autor de que las disciplinas del Derecho Público —Derecho Constitucional y Derecho Administrativo— presentan vínculos estrechos, lo cual obligaba a un estudio en conjunto. De allí que en lo que se refiere a la disciplina objeto de estudio —el Derecho Administrativo— como se refiere en el *Tratado*, advirtiera que, como *derecho estatal*, le era necesario interiorizar el «conjunto de bases constitucionales, que son las mismas bases del Estado contemporáneo y que, en general, en el mundo occidental corresponden a lo que se ha venido denominando el «Estado Social y Democrático de Derecho», terminología acuñada desde hace décadas en las Constituciones europeas»²⁰, lo cual inexorablemente conllevó una ampliación de horizontes intelectuales, que resultaba imposible concretizar en un breve período.

Con arreglo al fenómeno occidental de la «constitucionalización» del Derecho Administrativo, y a la denunciada *crisis terminal del sistema político venezolano*²¹ —cada vez más acentuado por la incompreensión del liderazgo político de la obra realizada, a saber, la imposición de condiciones que hicieran favorable la vida democrática—, se sumaba en el autor una preocupación intelectual que nunca lo abandonará, como ha sido la toma de *conciencia histórica* de que Venezuela a finales de la década de los cincuenta (1950's) era el país que «menor tradición democrática tenía entre todos los países de América Latina»²², lo cual dio un giro luego de finalizada la penúltima dictadura del siglo xx, que enca-

GLA, Manuel ATIENZA y Juan RUIZ MANERO, *Fragmentos para una Teoría de la Constitución*, Biblioteca Jurídica Básica, Iustel, Madrid, 2007. En el caso de Venezuela, «constitucionalización» se ha entendido, lamentablemente, muchas veces como la incorporación de conceptos, instituciones y procedimientos anti-liberales en las «Constituciones», a los fines de acrecentar el poder del Estado. Con la venia de estilo, Jesús María ALVARADO ANDRADE, «Aproximación a la tensión Constitución y libertad en Venezuela», en *Revista de Derecho Público*, núm. 123, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, págs. 17-43, y Jesús María ALVARADO ANDRADE, «Sobre Constitución y Administración Pública. ¿Es realmente el Derecho Administrativo en Venezuela un Derecho Constitucional Concretizado?», en *100 Años de Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009* (Coord. José Ignacio HERNÁNDEZ G.), Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila-Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2011, págs. 165-263.

²⁰ Allan R. BREWER-CARIAS, «El proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia», en *Revista de Derecho Público*, núms. 55-56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1993, pág. 47. Vale indicar que la primera vez que se usó en Venezuela la expresión «Estado Democrático y Social de Derecho» fue en el subtítulo del libro de BREWER-CARIAS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, el cual era «Contribución al estudio del Estado Democrático y Social de Derecho».

²¹ Juan Carlos REY, «La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación», en *Revista de Estudios Políticos*, núm. 74, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1991, págs. 533-578, y Allan R. BREWER-CARIAS, «Venezuela: historia y crisis política», en *Derecho y Sociedad. Revista de Estudiantes de Derecho de la Universidad Montevideo*, núm. 3, Universidad Monteávila, Caracas, 2002, págs. 217-244.

²² Allan R. BREWER-CARIAS, *Historia Constitucional de Venezuela*, Colección Trópicos-Historia, Editorial Alfa, tomo I, 463 págs.; tomo II, 542 págs., Caracas, 2008.

bezó el General Marcos Pérez Jiménez, debido, entre otros factores, a las alianzas políticas e internacionales en procura de la *democracia*, inspiradas en los contenidos del *Annual Message (Four Freedoms) to Congress* (1941) del Presidente de Estados Unidos de América, Franklin D. Roosevelt, y de los postulados del derecho a la *autodeterminación de los pueblos*, formalizada en la denominada *Carta del Atlántico*, suscrita el 14 de agosto de 1941²³.

En efecto, con arreglo a dicho contexto político, jurídico, económico y social, resultó imperioso para el prolífico jurista emprender investigaciones académicas a los fines de ir más allá de la exégesis legislativa imperante en Venezuela, para encauzar los estudios jurídicos bajo la senda del Estado de Derecho y de la Democracia, como ocurría en otras latitudes de Occidente, en especial en Estados Unidos de América, desde su *génesis* como República liberal, y en Europa continental, con énfasis, luego de las llamadas guerras mundiales o europeas, máxime si se toma en cuenta la formación y propagación ideológica que pronto comenzó a desarrollarse en Venezuela, basada en la falsa identificación de una inexistente *crisis de la democracia* como régimen político²⁴ con una *crisis del sistema político* que sí existía, con el fin de desprestigiar a la *democracia-liberal* como régimen político, a los fines de hacer más fácil su aniquilamiento o desmantelamiento²⁵, como ha ocurrido en la actualidad, en la cual se aprecia el reemplazo total de la satanizada *democracia formal* por una presunta y confusa *democracia social* o *socialista*, la cual propugna abiertamente la abolición definitiva de los pocos resquicios de igualdad en el «juego democrático», la proscripción de la precaria *sociedad civil* por la absorción total de ésta por el Estado y, por último, la tiranía de la mayoría por medio de *elecciones* basadas en la coacción estatal, universales, directas y no secretas, violando con ello la propia «Carta-Constitución» de 1999.

La preocupación y pasión por el Derecho Público en el contexto antes expuesto impulsaron a BREWER-CARÍAS prematuramente a abandonar el viejo proyecto inicial de un *Tratado de Derecho Administrativo* para con ello encauzar sus esfuerzos intelectuales al Derecho Constitucional,

²³ El 20 de septiembre de 2001 murió Marcos Pérez Jiménez en su casa de La Moraleja (Alcobendas, Madrid), a los 87 años. Desde el año de 1948 a 1958 tendrá un papel estelar en la vida política venezolana. Sobre las alianzas y políticas en procura de la *democracia venezolana*, Germán CARRERA DAMAS, *Mis historias: contribuciones a historias colectivas*, Fondo Editorial de Humanidades y Educación-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2006.

²⁴ Allan R. BREWER-CARÍAS, «Reflexiones sobre la crisis del sistema político, sus salidas democráticas y la convocatoria a una Constituyente», en Allan R. BREWER-CARÍAS (Coord.), *Los Candidatos Presidenciales ante la Academia*, Serie Eventos, núm. 12, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 1998, págs. 9-66.

²⁵ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Dismantling Democracy in Venezuela. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York, 2010, 418 págs.

dada su convicción de que era ineludible previamente en el contexto venezolano llevar a cabo un estudio omnicompreensivo que superara en lo inmediato los «esquemas formales de la dogmática del Derecho Administrativo»²⁶, en tanto la mayoría de los estudios doctrinales —para la fecha escasos— estaban enfocados en la mera exégesis de la legalidad ordinaria, descuidando abiertamente el necesario tratamiento de las instituciones y acarreado con ello una indefensión *ideológica* profunda en la Academia y en los operadores jurídicos, que conllevará a la no asimilación académica, política y social de que la Administración Pública y la *Política* se encuentran esencialmente unidas²⁷, por lo que criticará con mucho énfasis el autor «los criterios desideologizadores y tecnocráticos que pretenden ver a la administración pública como una entidad neutra políticamente», en tanto en el contexto actual, aseguraba, «hoy por hoy no tienen aplicación»²⁸.

Tal crítica en contra de las posturas *desideologizadoras y tecnocráticas*, que aún hoy lucen extrañas y escandalosas para cualquier jurista con mentalidad estrecha acerca del Derecho —por lo menos en Venezuela—, procuraba superar en lo inmediato los esquemas *formalistas* imperantes de la dogmática del Derecho Administrativo que se venían propagando²⁹, en procura de obtener la comprensión de los supuestos políticos, sociales y económicos que siempre por darse por *supuestos* en los estudios de Derecho Público se esquivan, rompiendo con ello el autor definitivamente con toda visión del Derecho «formal y tecnicista»³⁰, el cual, en su criterio, impedía el ansiado y pregonado «desarrollo»³¹.

²⁶ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, pág. 13.

²⁷ Del otro lado del Atlántico, el siempre recordado, genial e influyente jurista Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA advertirá en su tan influyente y magistral estudio algo que en Venezuela no se comprende aún, y que de un modo u otro resultaba similar al planteamiento de BREWER-CARÍAS. Refería el jurista: «No es exacto que una buena Administración pueda sustituir una ausencia de Política o que todo el problema del Estado de Derecho pueda ser reconducido a un problema de justicia administrativa, como alguna vez se ha pretendido, pero sí lo es, sin embargo, que sin una total y plenaria resolución de este gran tema de la justicia administrativa el Estado de Derecho es literalmente nada. El ciudadano se enfrenta con el Poder primariamente en cuanto poder administrativo. Él le acompaña, como decían nuestros clásicos del siglo XIX, desde la cuna a la sepultura. Pero no se trata, naturalmente, de enfocar este problema de la justicia administrativa como un sistema de regulaciones procesales formales, sino de hacer pasar por ellas todo un conjunto de reglas sustanciales». Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «La lucha contra las inmunidades del Poder en el Derecho Administrativo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 38, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1962, pág. 11.

²⁸ *Ibid.*, pág. 347.

²⁹ Algo sobre lo cual muchos abogados en Venezuela, e incluso autoproclamados discípulos de BREWER-CARÍAS, no terminan de comprender.

³⁰ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho y Desarrollo*, Colección Derecho y Desarrollo, núm. 1, Publicaciones de la Facultad de Derecho-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1971, pág. 53.

II. LAS PREOCUPACIONES INTELECTUALES DE BREWER-CARIÁS POR LA DISCIPLINA DEL DERECHO CONSTITUCIONAL: ¿OLVIDO DEL DERECHO ADMINISTRATIVO?

La incursión de BREWER-CARIÁS al Derecho Constitucional, con el consecuente abandono de la redacción del *Tratado*, se debió básicamente a una preocupación constante por «constitucionalizar» el Derecho Administrativo y a la vez por comprender detenidamente el *fundamento* de las instituciones de los sistemas políticos y constitucionales occidentales, gracias a sus permanentes preocupaciones y estudios amplios en lo que se refiere al Derecho Comparado. Sin embargo, como consecuencia no querida, el jurista desarrolló en sus estudios de dogmática jurídica un Derecho Constitucional *sui generis* en sus inicios, en tanto esta disciplina en Venezuela, lamentablemente, ha estado condicionada históricamente por la dogmática del Derecho Administrativo, la cual en Venezuela no ha estado históricamente —tiene sus altos y bajos— concebida como una disciplina favorable a la protección de la libertad individual frente al poder político, sino que, al contrario, ha estado orientada a legitimar las acciones de una Administración omnipotente resultado de un crecimiento desproporcionado de las «... actividades prestacionales, productivas y comerciales del sector público, y por la otra, en la penetración de la intervención reguladora y contralora del Estado, respecto de materialmente todas las actividades privadas»³².

En efecto, el Derecho Administrativo en Venezuela, al cual tantas ho-

³¹ Al respecto afirmaba el autor, y vale la pena destacar, que: «En América Latina, como consecuencia, y en Venezuela en particular, el desarrollo está vinculado a esos tres elementos: la planificación como proceso de ordenación del cambio; la transformación de las estructuras, como consecuencia del desarrollo; y una acción decidida y permanente del Estado, como único ente con poder —el poder público— capaz de provocar y acelerar esos cambios que el desarrollo implica». *Ibíd.*, págs. 13 y 14. Sobre el concepto de «Planificación» puede leerse Allan R. BREWER-CARIÁS, «La planificación del desarrollo económico y social en Venezuela», en *Estudios de Derecho Económico*, vol. IV, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 1983, págs. 7-46, y en el ámbito económico, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Ediciones del Instituto Latinoamericano de Ciencias Fiscalizadoras-Contraloría General de la República, Caracas, 1969, 176 págs. Dada la expansión inusitada del Estado y la derivación *socialista-marxista actual*, que de un modo u otro no es más que la *fase superior* del colectivismo anterior, el jurista recientemente se ha pronunciado en contra de la *planificación de carácter centralizado y obligatorio* que de modo inconstitucional existe en la actualidad. Allan R. BREWER-CARIÁS, «Comentarios sobre la inconstitucional creación de la Comisión Central de Planificación, centralizada y obligatoria», en *Revista de Derecho Público*, núm. 110, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2007, págs. 79-89.

³² Allan R. BREWER-CARIÁS, «Los problemas de la Administración Pública y la capacidad de acción del Estado en América Latina», en Manfred MOLDS y Josef THESING (Eds.), *El Estado en América Latina*, Fundación Konrad Adenauer Stiftung y Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo Latinoamericano CIEDLA, Buenos Aires, 1995, págs. 175-248.

ras de estudio le dedicará BREWER-CARÍAS, se basará inicialmente en tesis antiliberales o iliberales, sobre los cuales la dogmática administrativa hará un hercúleo esfuerzo, bastante infructuoso por lo demás, por no explicitarlas, ocultando con ello la mayor de las veces las bases ideológicas en «donde se apoyan de manera consciente o inconsciente»³³, contra el cual BREWER-CARÍAS se pronunciará críticamente, no en el sentido inicialmente de propugnar una visión liberal del Derecho y del Estado, pero sí para sostener que «el Estado y el derecho administrativo son productos de la historia, y como tal han de analizarse»³⁴.

Con arreglo a lo anterior, el autor, a diferencia de la dogmática *ius-publicista* venezolana, explicitará en sus estudios los *supuestos* con los cuales operará, y sostendrá en sus años juveniles, como prolífico investigador y académico, que el Derecho Administrativo en Venezuela, en tanto *fenómeno social*, tendrá que tomar postura entre: i) el conjunto de prerrogativas (*eminentia jura*) que irán situando a la Administración Pública en un plano de superioridad frente a los ciudadanos³⁵, y ii) la necesidad de los controles políticos y jurisdiccionales en procura de garantizar el *Estado de Derecho*.

³³ Alejandro NIETO GARCÍA, «La vocación del derecho administrativo de nuestro tiempo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1975, pág. 11. En Venezuela es importante destacar que la gestación del Derecho Administrativo no fue el resultado de las mismas preocupaciones y reflexiones que permitieron su nacimiento y consolidación en Europa. De hecho, nació y se desarrolló al calor de una justificación gradual del poder omnímodo del Estado. En efecto, tal y como se advirtió siguiendo a GARCÍA DE ENTERRÍA, lucía simple reducir la consecución del «Estado de Derecho» a la atención y reforzamiento de una *justicia administrativa*, que será impotente ante un anti-liberalismo militante, el cual irá diluyendo todas las reglas sustanciales, a los fines de garantizar una Administración Pública omnímoda. De allí que muchas veces la dogmática jurídico-administrativa en Venezuela haya evitado a toda costa la explicitación y defensa de principios generales de organización social. De hecho, tal aversión ha tenido que ver en grado mayúsculo con la manipulación constante por cerrar el debate sobre los principios, para con ello fomentar una visión *pragmática* —en el peor de los sentidos—, con la intencionalidad política de garantizarle a la Administración Pública el resolver «caso a caso», lo cual tendrá como consecuencia el que con la «inevitabilidad de la gradualidad» se abran las puertas al desplazamiento de un orden social que descansa en el reconocimiento general de ciertos principios en favor de la libertad individual y propiedad privada, a un sistema cuyo ordenamiento es creado por medio de *órdenes* directas bajo la consabida consigna de «ni individualismo ni socialismo», la cual de hecho ha sido la puerta segura para desplazar la sociedad libre a la *sociedad colectivista*. Friedrich VON HAYEK, *Individualismo: El Verdadero y el Falso*, Unión Editorial, Madrid, 2009.

³⁴ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, pág. 18.

³⁵ Por eso, con mucha razón se ha percatado recientemente el *maestro* de la situación pasada y los retos actuales, al sostener que: «El derecho administrativo, por tanto, no es ni puede ser lo mismo en un Estado autoritario, que en un Estado democrático. En el primero, lejos de un equilibrio entre los poderes de la Administración y los derechos de los particulares, lo que existe es más bien un marcado desequilibrio a favor del régimen de la Administración, con pocas posibilidades de garantía de los derechos de los particulares frente a su actividad. En cambio, el equilibrio antes mencionado sólo tiene posibilidad de pleno desarrollo en Estados con regímenes democráticos, donde la supremacía constitucional esté asegurada, la separación y distribución del Poder sea el principio medular de la organización del Es-

En efecto, tal tensión explica la circunstancia histórica de cómo el Derecho Administrativo en Venezuela inicialmente estará circunscrito al estudio y defensa de las tradicionales actividades administrativas, a saber: de *policía, fomento y servicio público*, pero debido a la expansión inusitada del Estado en la vida política y social ampliará su objeto de estudio, considerando la irrupción de otras formas de actividades administrativas, como las de *gestión económica*, en las cuales el Estado asumirá en sus inicios su plena realización³⁶ conforme a la cláusula del «Estado Social», aspecto que obligará a BREWER-CARÍAS a fijar posiciones sobre esta tensión, lo cual permite comprender a su vez lo expedito que fue el vínculo entre el naciente *Derecho Administrativo* venezolano con las tesis antiliberales de moda en Latinoamérica, y lo impotente que resultaban tales controles políticos y jurisdiccionales al Estado en procura de garantizar el Estado de Derecho, lo cual se corrobora con el hondo descuido que en los estudios sobre el Derecho Administrativo se tenía por la protección de los derechos individuales, debido principalmente al empeño por lograr garantizar los medios jurídicos idóneos a un Estado omnipotente —devenido en *Catoblepás*³⁷—, el cual se amparará en un proceso de «desarrollo» que, visto globalmente, pondrá en entredicho hasta la actualidad el ideal político del Estado de Derecho (*Rule of Law*) como aspecto esencial de todo orden social liberal.

La preocupación intelectual de BREWER-CARÍAS por la disciplina del Derecho Constitucional estará en completa tensión con la cada vez más desarrollada disciplina del Derecho Administrativo, hasta el punto que esta última moldeará aquélla. En efecto, tal tensión puede evidenciarse en las obras de los años setenta del autor, en las que se afirmará, por ejemplo, que «dentro del mismo campo de la estructura social, debe ampliarse la acción del Estado para la protección y cuidado de diversos sectores de la población que lo necesitan y particularmente de los menores que carecen, permanente y temporalmente, del cui-

tado, donde el ejercicio del Poder Público pueda ser efectivamente controlado, y donde los derechos de los ciudadanos puedan ser garantizados por un Poder Judicial independiente y autónomo. Nada de ello se encuentra en los Estados con regímenes autoritarios, así sus gobernantes hayan tenido origen electivo». Allan R. BREWER-CARÍAS, «Derecho Administrativo y Democracia. A los 100 años de la Cátedra (1909-2009)», texto de la Salutación leída por el profesor Víctor HERNÁNDEZ MENDIBLE en las *Jornadas Conmemorativas del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela*, Facultad de Derecho, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 2009, pág. 2.

³⁶ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, op. cit., pág. 385.

³⁷ Sostenía el jurista que la ineficiencia e ineffectividad de los «monstruosos aparatos burocráticos que están actuando» en Venezuela se parecían al «Catoblepás», aquel animal tan estúpido que se comía a sí mismo. Allan R. BREWER-CARÍAS, *El Estado Incomprendido*, Vadell Hermanos Editores, Caracas, 1985, 160 págs.

dado de padres y guardianes. El Estado debe entonces asumir la educación, inclusive familiar de los cada vez más numerosos niños y menores que viven —si es que puede llamarse vida— en nuestros barrios. Frente al panorama de los menores de los miserables suburbios de las grandes ciudades, es una falacia imperdonable hablar del derecho y deber a la educación y de la libertad de escoger la educación de los hijos. Allí ni hay derecho ni hay libertad, lo que hay es miseria e indignidad»³⁸, aspecto que revelaba la imposibilidad de fomentar un genuino Derecho Constitucional, y en especial su objeto de estudio, a saber, una genuina Constitución, dado la defensa de un rol del Estado invasor y abusivo del ámbito propio de la *sociedad civil* y de la familia, lo cual estará en oposición total con los principios del constitucionalismo liberal³⁹, que luego estudiará tan profusamente en las obras indicadas de Derecho Constitucional.

Tal expansión inusitada del Estado explica de un modo u otro la precaria importancia que inicialmente ocupará el Derecho Constitucional en Venezuela —pese a todas las «Constituciones» que ha tenido a lo largo de su historia—, la cual, como se ha sostenido, ha contado históricamente con una dependencia innegable a la dogmática del Derecho Administrativo *estatista* que se adoptó inicialmente en Venezuela, de forma contraria al *deber ser*, lo cual generará un «constitucionalismo» *falso*, en tanto históricamente ha estado condicionada la disciplina de la libertad individual, por los requerimientos de un Derecho Administrativo en Venezuela que se opuso desde sus inicios, expresa y tácitamente, al ideal político del Estado de Derecho (*Rule of Law*), al cual hasta el día de hoy lo sigue considerando peyorativamente como «formal».

Tal circunstancia se comprende mejor si se tiene conciencia de que de este lado del Atlántico la disciplina del Derecho Administrativo surgió de manera radicalmente diferente a lo que sucedió en otras partes de Occidente (Francia, España y Alemania, por ejemplo), en tanto ha tenido por objetivo básico el de servir de soporte teórico para otorgar la juridicidad necesaria a la acción expansiva de una Administración prestacional, que tendrá su fuerza en la condición *despótica* del Esta-

³⁸ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, op. cit., pág. 57.

³⁹ Sobre esta importante conquista de la civilización occidental se ha dicho que «... el fenómeno del constitucionalismo no es otra cosa que la lucha por la limitación del poder y la conquista de la libertad frente a la arbitrariedad y el despotismo, así como la profundización en la igualdad y los presupuestos democráticos de cada sistema; esto es, el elemento imprescindible de la idea de constitucionalismo reside en que el ejercicio del poder exige consentimiento de los gobernados». Rafael JIMÉNEZ ASENSIO, *El Constitucionalismo. Proceso de Formación y Fundamentos del Derecho Constitucional*, 3.^a Edición, Marcial Pons, Madrid, 2005, pág. 24.

do Petrolero⁴⁰, el cual se irá perfilando y afianzando a partir de los años treinta del siglo pasado (xx), en detrimento de los principios del orden social liberal catalogado de vetusto, y no, como sucedió en otras partes de Occidente, como disciplina que ha perseguido —como condición necesaria pero no suficiente— la defensa de la libertad individual en las relaciones del poder político con los ciudadanos.

De lo anterior luce fácil juzgar cómo *prima facie* el Derecho Administrativo en sus inicios en Venezuela —con proyecciones actuales que no cabe negar— propició una acción inusitada del Estado que a veces redundó en detrimento de los derechos individuales, conllevando la no menos problemática *administrativización del Derecho Constitucional*⁴¹ y, a la vez, la imposibilidad de la concretización histórica de un orden social liberal que asegure la libertad individual frente a un poder político corruptor, debido a las inusitadas y cada vez más amplias funciones que irá asumiendo el Estado, con el consiguiente resultado de una *sociedad civil* engullida por el Estado, y por tanto inexistente e inerte frente al poder descontrolado de la intervención estatal.

En efecto, la cienienta disciplina del Derecho Constitucional en Venezuela adquirirá posteriormente gran interés en BREWER-CARIÁS, debido básicamente a la necesidad por estudiar los *supuestos*⁴² y fundamentos últimos de los sistemas políticos y constitucionales occidentales, del cual es un gran conocedor. Sin embargo, inicialmente estará ceñido su estudio por los requerimientos de un Derecho Administrativo *estatista-socialista* que comenzará a fortalecerse en Venezuela, bien por la doctrina, legislación o jurisprudencia que influirá en sus primeros estudios dogmáticos, y en todos los que posteriormente se hicieron con arreglo a sus tesis. De allí que en dicho contexto advirtiera el autor a la comunidad jurídica nacional que para el ansiado «desarrollo» era imperioso tomar conciencia de algunos *supuestos*

⁴⁰ Es menester destacar la opinión del *Premio Príncipe de Asturias de las Letras* (1990) Arturo USLAR PIETRI: «... La intervención ha sido necesaria para garantizarle a Venezuela un *mínimum* de economía normal, y mientras la industria petrolera subsista en proporción tan desmesurada con respecto al resto de nuestras actividades, la intervención del Estado continuará siendo necesaria para asegurar un equilibrio económico artificial, que pueda transformarse paulatinamente en el equilibrio económico sano y espontáneo de una nación normalmente desarrollada, cuando la hipertrofia del petróleo se reduzca por sí misma o en razón del incremento y progreso de otras ramas de nuestra actividad económica». *Sumario de Economía Venezolana para alivio de estudiantes*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 2006, pág. 140.

⁴¹ Pablo LUCAS VERDÚ, «Derecho Constitucional como Derecho administrativo», en *Revista de Derecho Político*, núm. 13, Universidad Nacional de Educación a Distancia (UNED), Madrid, 1982, págs. 7-52.

⁴² Allan R. BREWER-CARIÁS, «Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos», en *Revista de la Escuela Empresarial Andina*, Convenio Andrés Bello, núm. 8, Lima, 1980, págs. 239-258.

que no son abordados en la dogmática del Derecho Administrativo y, a la vez, sostener de manera rotunda que los principios del *liberalismo clásico* cuya discutible influencia había mediado en las «Constituciones» de Venezuela del siglo XIX y XX devenían en insuficientes, dado que, en su criterio, seguían esbozándose «argumentos que todavía se dan en defensa de un liberalismo tradicional, que no existe, como sistema, en ninguna parte del mundo», agregando críticamente que «sin embargo, ante esa realidad del Estado intervencionista, en los hechos, ésta pretende seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del Estado liberal-burgués, es decir, sustancialmente, con los esquemas del Estado abstencionista, aun cuando en algunos casos, con ciertas correcciones»⁴³.

En efecto, el autor abogará tempranamente por un Estado *intervencionista*, relegando con ello cualquier intento doctrinario o político que pretendiera seguir explicando o postulando los clásicos principios del *liberalismo clásico*, en tanto el Estado moderno presuntamente no podía seguir gestionando o conformando la realidad económica o la realidad social con los esquemas del «Estado liberal-burgués», es decir, sustancialmente con los esquemas del Estado abstencionista, por lo que propondrá un fortalecimiento del Estado, y en particular del Poder Ejecutivo, como «condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo, que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas, y muchas veces audaces»⁴⁴, que luego el autor criticará⁴⁵, al sostener que ello fomentará el abandono de un presidencialismo atenuado o con sujeción parlamentaria por un presidencialismo inusitado, que visto en perspectiva no luce radicalmente diferente al que se pedía con intensidad en la dogmática del Derecho Administrativo *estatista*, por no tener el contrapeso del control propio de un régimen democrático⁴⁶.

El estudio del Derecho Administrativo en BREWER-CARIÁS, en tanto precede en interés intelectual y profesional al Derecho Constitucional, le permitirá profundizar y perfeccionar en sus estudios de Derecho Administrativo, el estudio *realista* y *pragmático* que siempre quiso elaborar, a los fines de evitar un estudio desde una «perspectiva puramente

⁴³ Allan R. BREWER-CARIÁS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, op. cit., pág. 36.

⁴⁴ Allan R. BREWER-CARIÁS, «Las Transformaciones de la Administración Pública para el desarrollo: el caso de Venezuela», en *Revista de Administración Pública*, núm. 58, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1969, pág. 405.

⁴⁵ Allan R. BREWER-CARIÁS, «El proceso constituyente y la fallida reforma del Estado en Venezuela», en *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2001, págs. 25-48.

⁴⁶ Allan R. BREWER-CARIÁS, «Reflexiones críticas sobre la Constitución de Venezuela de 1999», en *La Constitución de 1999*, Biblioteca de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Serie Eventos 14, Caracas, 2000, págs. 63-88.

formal, como si existiese un derecho administrativo universal, aplicado y aplicable por igual en todos los países y en todos los tiempos»⁴⁷ con el objetivo de lograr un Derecho Administrativo *instrumental*, que sirviera a los *finés* del Estado y a sus métodos políticos, pero que muy probablemente el autor en su época equiparó *ideológicamente* como consustanciales y equivalentes a los intereses de la *sociedad civil*, lo cual posteriormente ha ocasionado graves problemas que el jurista ha venido a rectificar en sus excelentes obras jurídicas recientes, al percatarse que el problema de fondo en Venezuela pasaba irremediablemente por la inexistencia de un Estado de Derecho (*Rule of Law*) derivado de la claudicación de la *sociedad civil* en aras del Estado todopoderoso, cuya muestra apenas se evidencia en la inexistente *separación de poderes*, lo cual ha sido el resultado de la desatinada y peligrosa idea según la cual el orden social liberal es contrario a los intereses de las mayorías, para lo cual hay que levantar y abandonar los frenos y controles al poder. En efecto, en una crítica contundente reciente del autor sostendrá que:

«A la base de toda esta situación, en todo caso está el hecho lamentable de que a pesar de las tres décadas de vigencia de la Constitución, la justicia y el derecho no han llegado a ser un valor fundamental de la vida social. La mayoría de la población —así lo dicen las encuestas— no cree en la justicia, y el derecho como conjunto de reglas que rigen las relaciones sociales, no se respeta en forma absoluta. La viveza criolla, es el signo de la ajuricidad y los valores que difunden los medios de comunicación, son los más alejados al respeto de la Ley. En todo caso, una democracia que no se basa en el imperio de la Ley, que no imponga el gobierno por la Ley, y no por los hombres, es una democracia a medias, como la que tenemos. Aquí, de nuevo, debemos señalar que si ese es el Estado de Derecho que queremos, parcial y a medias, nada tenemos que hacer; pues todo está hecho. De lo contrario, si queremos estructurar un verdadero Estado de Derecho, hay que cambiarlo todo, y una política fundamental de los gobiernos tendría que ser erigir el imperio de la Ley, en el valor más importante de la vida social. Hoy no lo es»⁴⁸.

⁴⁷ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, pág. 11.

⁴⁸ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I: El Régimen Histórico Constitucional del Estado*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1996, págs. 520 y 521.

La peligrosa equiparación de los intereses de la *sociedad civil* con los del Estado interventor, que en buena parte se puede cotejar en algunas de las obras compiladas en el *Tratado*, devendrá de la influencia de los postulados de la *social-democracia venezolana*, las cuales favorecerán un aumento opresor del Estado, en menoscabo de los derechos individuales y de la posibilidad de una ciudadanía fortalecida, debido a la titularidad omnicompreensiva por parte del Estado, de todos los recursos naturales del país, en especial de los más importantes, a saber: los hidrocarburos, generando con ello un *país pobre con un Estado rico*⁴⁹, que en tiempos recientes el autor criticará vehementemente, sosteniendo con prístina claridad que «en medio de una de las crisis económicas más agudas del Estado petrolero, en la cual, sin conciencia alguna de lo que significa, los grupos que lo han controlado han educado a la población para que pida más como si la riqueza petrolera fuera inagotable, y como si no se hubiera comprobado que el modelo de repartir dadivosamente esa riqueza ha sido, no sólo una fuente de corrupción, sino una de las causas de la crisis por la que estamos ahora atravesando»⁵⁰, lo cual tiene su origen en la inexistencia de la propiedad privada en Venezuela y de la presencia de un orden *telocrático* dirigido y fomentado por el Estado, que ha socavado la libertad individual, la propiedad privada y, por ende, la igualdad ante la Ley.

El enfoque realista y pragmático del Derecho Administrativo del jurista, centrado en los problemas socio-históricos presentes en cada país, tendrá tempranamente su impacto en el Derecho Constitucional, el cual tendrá cada vez más un interés acentuado, debido a la comprensión de la *administrativización del Derecho Constitucional* y de la pérdida paulatina de las convicciones subyacentes en favor del Estado de Derecho (*Rule of Law*), resultados ambos fenómenos de la expansión inusitada del Estado interventor como resultado del «consenso socialdemócrata imperante»⁵¹, el cual posteriormente criticará con vehemencia a finales de la década de los ochenta, cuando se avecinaba la *crisis del sistema político* —no de la democracia como régimen político—, aduciendo que «la simbiosis en extremo de la partidocracia y el Estado, con el desdibujamiento de la separación de poderes —no hay fre-

⁴⁹ Allan R. BREWER-CARIÁS, «Discurso de Instalación: Reflexiones sobre el Estado Rico y el País Pobre», en *VII Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan R. Brewer-Carías*, Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2004.

⁵⁰ Allan R. BREWER-CARIÁS, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pág. 19.

⁵¹ Dalmacio NEGRO PAVÓN, «La tiranía del consenso», en *Altar Mayor*, núm. 136, Hermandad de la Santa Cruz y Santa María del Valle de los Caídos, Madrid, 2010, págs. 1005-1025, y Thomas DARNSTÄDT, *La Trampa del Consenso*, trad. Francisco SOSA WAGNER, Editorial Trotta, Madrid, 2005, 248 págs.

nos ni contrapresos reales— y la atenuación o casi eliminación de la autonomía de la Administración Pública y de los Tribunales, minimizada además la independencia que estos últimos deberían tener, ha puesto en crisis las bases mismas del Estado de Derecho, que deberían estar montadas sobre la legalidad y el respeto al derecho»⁵².

Tal «consenso socialdemócrata imperante» y uno de sus productos, a saber, el Estado interventor basado en la clausula del «Estado democrático social de Derecho», fue criticado en sus fundamentos —sin percatarse— en las importantes obras de análisis y denuncia de BREWER-CARÍAS, cuando afirmaba que «los partidos políticos venezolanos no han escapado al imperio de la famosa regla de la naturaleza oligárquica de su dirigencia, formulada por R. Michels a comienzos de siglo (1914)», por lo que advertía que en todo el proceso político *democrático* son las cúpulas partidistas, sus élites tradicionales, las que controlan la estructura y funcionamiento de los partidos y las fracciones parlamentarias y, a través de ellos, el propio Estado⁵³.

Tal crítica del autor, catalogada de *simplista*⁵⁴, derivado de un *paralogismo* comúnmente conocido como de *falsa oposición*, el cual consiste en tomar lo complementario por contradictorio⁵⁵, ha imposibilitado la comprensión de que la tesis de la *partidocracia* planteada por BREWER-CARÍAS, ya que la misma resulta plenamente compatible con la tesis del denominado *sistema populista de conciliación de élites*, el cual descansa en la tesis importante de que, conjuntamente con los procedimientos de participación democráticos, existían y existen en el *sistema político venezolano* procedimientos no democráticos que posibilitaban y posibilitan roles protagónicos y participaciones *privilegiadas* por parte de empresarios, gremios y profesionales de diversa índole, al margen de los partidos políticos, e incluso —y lo que es más grave— al margen de las disposiciones constitucionales⁵⁶, lo cual no es más que *colusión* flagrante, en un país en donde el ideal político del Estado de Derecho (*Rule of Law*), siempre y lamentablemente, ha sido una quimera.

En efecto, una vez realizado el estudio por comprender la naturaleza del drama político-social-económico y jurídico de Venezuela, BREWER-CARÍAS dedicará todos sus esfuerzos intelectuales a estudiar y cri-

⁵² Allan R. BREWER-CARÍAS, *Problemas del Estado de Partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pág. 21.

⁵³ *Ibid.*, págs. 13 y 14.

⁵⁴ Juan Carlos REY, «El sistema de partidos falló», en *Revista SIC*, núm. 722, Centro Gumilla-Universidad Católica Andrés Bello, 2010, pág. 68.

⁵⁵ Carlos VAZ FERREIRA, *Lógica Viva. Moral para Intelectuales*, Biblioteca Ayacucho, Caracas, 1979, págs. 7 y ss.

⁵⁶ Juan Carlos REY, «La democracia venezolana y la crisis del sistema populista de conciliación», *op. cit.*, págs. 533-578.

ticar el *sistema político* en decadencia, y a la vez dedicar más horas de trabajo arduo al Derecho Constitucional, sin abandonar, como es evidente de la lectura del *Tratado*, el estudio por el Derecho Administrativo, aun cuando no sin antes sentir cierta frustración por ver reducida esta última disciplina en los estudios *iuspublicistas* en Venezuela a un *formalismo* carcomido, empeñado —hasta la actualidad— en la *comodidad* que ofrece el ensimismamiento en unas supuestas e inexistentes categorías «universales», aspecto que criticará siempre, lo que tendrá un precio en el autor bastante dramático *a posteriori*, como ha sido el exilio de su país, con el consabido *silencio* de los políticos que se sentían aludidos en sus obras críticas, y también con el silencio y rechazo de un sector de la Academia que insistirá en reducir el Derecho Administrativo, y el Derecho Público en general, a la *exégesis legislativa*, evitando cualquier discusión teórica e institucional, a los fines de lograr la comodidad y los *privilegios* que da la *colusión* con el poder político.

III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO COMO PRODUCTO DE LA HISTORIA: LOS HORIZONTES INTELECTUALES DE BREWER-CARIÁS

La visión *realista* y *pragmática* del Derecho Administrativo antes analizada, y que inicialmente propugnará el eminente jurista, inevitablemente sufrirá drásticos cambios a lo largo de su amplia obra, dado que todos los *finés* del Estado y métodos políticos que en sus obras de Derecho Administrativo eran analizados y defendidos terminarían revelándosele *a posteriori* como contrarios al ideal político del Estado de Derecho (*Rule of Law*) y a la democracia liberal⁵⁷, en sus cada vez más

⁵⁷ Es menester destacar que BREWER-CARIÁS defenderá militantemente la *democracia liberal representativa*, en contra de las propuestas de sustitución de aquella por una idílica *democracia directa*, sosteniendo a tal efecto que: «En cuanto al principio democrático, es indudable que en el constitucionalismo moderno se optó por el modelo de democracia representativa frente al modelo de democracia directa, la cual, por la práctica política y por imposibilidad histórica de implementación en sociedades complejas nunca pudo establecerse, salvo en lo que leemos de la política en las ciudades griegas». Allan R. BREWER-CARIÁS, *Golpe de Estado y Proceso Constituyente en Venezuela*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2002, pág. 61. De igual modo, el jurista Santiago MUÑOZ MACHADO ha sostenido de manera precisa, a los efectos de satisfacer algunas pretensiones sociales y políticas por una *democracia directa*, que: «De momento, parece más realista defender, como ha hecho recientemente Bobbio, recogiendo una idea bastante generalizada entre la mejor doctrina, la validez de determinadas instituciones de democracia directa como complemento del sistema representativo». Santiago MUÑOZ MACHADO, «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1977, pág. 532. Tales posiciones tienen la virtud de aclarar los conceptos y hacer las respectivas aclaraciones, ya que, como también sostiene el jurista estudiado: «No tienen sentido, por tanto, los planteamientos que con motivo de los vicios de la representatividad en las democracias de partidos, pretenden sustituir la democracia representativa por una supuesta democracia direc-

audaces y densas obras de Derecho Público. En efecto, la afirmación según la cual «la doctrina o principio de la separación de poderes no tiene aplicación alguna en Venezuela, en su concepción rígida, como separación de tres “poderes” atribuida en forma exclusiva a tres órganos distintos e independientes, sino que más bien ha sido formulada como una “división del Poder” en el sentido de que se establece una multiplicidad de órganos y a cada uno se asigna una función propia, lo que en modo alguno significa exclusividad en el ejercicio de esa función»⁵⁸, si bien la mantendrá de un modo coherente, tendrá sus momentos de *crisis*, cuando se muestre la necesidad por recobrar la doctrina clásica de la separación de poderes⁵⁹.

ta. La democracia, en las complejas sociedades contemporáneas, tiene que ser representativa y, en realidad, lo que hay que perfeccionar es esa representatividad, precisándose a quién, efectivamente, es que tiene que representarse». Allan R. BREWER-CARIAS, *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, Colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Doctor Charles Brewer Maucó «Historia del Derecho en Venezuela», Universidad Católica Andrés Bello, núm. 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pág. 17. Ambas posturas son absolutamente incomprendidas en Venezuela, dado el empeño en destruir la *democracia representativa* por una *democracia directa y socialista*.

⁵⁸ *Ibid.*, pág. 219.

⁵⁹ Allan R. BREWER-CARIAS, «Retos constitucionales para el siglo XXI», en *Revista Política*, núm. 26, Instituto de Estudios Políticos-Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2001, págs. 47-68. Al respecto ha advertido el jurista Antonio EMBID IRUJO en su magnífico estudio que «en ningún lugar existe la división de poderes al modo como la pensaron sus ideólogos, empezando por Montesquieu. Nuestro Tribunal Constitucional, incluso, con el buen sentido que rezuma en la práctica totalidad de sus sentencias, ha dicho que “es lícito dudar que fuera incluso viable”. No, nunca existió esa división absoluta de poderes. La Administración no tardó mucho en establecer derecho por medio de reglamentos, el Legislativo administró —y administra— directamente por medio de Leyes singulares, Leyes-medida; el Judicial sustituyó —y en ocasiones sustituye— a las decisiones administrativas. Por eso es mucho más lícito y apropiado hablar, como hace STERN, de una “separación de funciones” como resultado práctico de la teórica división de poderes». Antonio EMBID IRUJO, «La relación entre los Poderes del Estado en la reciente dogmática alemana», en *Revista de Administración Pública*, núm. 115, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1988, págs. 405 y 406. Sin embargo, la breve objeción que se pretende esbozar aquí es que en la obra de BREWER-CARIAS, por el sincretismo de la *teoría formal sustancial* y de los aportes de la escuela vienesa, se dificulta enormemente precisar cuáles actos crean, modifican o extinguen situaciones jurídicas, cuáles gozan de imperatividad o de ejecutoriedad y cuáles gozarían de eso que aún se sigue defendiendo «presunción de legitimidad» y «legalidad», dado que no todos esos «actos» son el resultado de un procedimiento administrativo, y no todos ellos están sujetos a los mismos recursos administrativos. Lo dicho se refiere —como se podrá observar en el *Tratado*— en tanto la tesis central del autor es que, en cuanto a la aplicación del principio de la «separación de poderes» en el régimen constitucional venezolano, la «división del Poder» no coincide exactamente con la «separación de funciones», con lo cual los órganos del Estado, además de sus «funciones propias», ejercen funciones que por su naturaleza deberían corresponder a otros órganos, permitiendo así la «Constitución», según este criterio, la intervención o interferencia de unos órganos en las funciones propias de otros, que en criterio de quien suscribe es criticable a la luz de la idea genuina de la *separación de poderes*, pero que es imposible por ahora explicar, ya que desviaría la atención del objeto principal del trabajo. Allan R. BREWER-CARIAS, «Marco constitucional del derecho administrativo», en *Revista Iberoamericana de Derecho Público y Administrativo*, Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo Profesor Jesús González Pérez, Colegio de Abogados de Costa Rica, núm. 9, San José, 2009, págs. 127-153.

En efecto, en BREWER-CARÍAS, si bien no hay un rechazo total de la doctrina clásica de la *separación de poderes* desde el punto de vista orgánico, sí luce pertinente advertir que sí se imposibilitará en buena medida su comprensión y, a la vez, se dificultará ostensiblemente la posibilidad de control político y jurisdiccional a las Administraciones Públicas por la asunción de la discutible *teoría formal sustancial*, la cual nació en la doctrina germánica con una clara intencionalidad política, a los fines de cuestionar el denostado *liberalismo clásico*, lo cual conllevó a una expansión inusitada de la *función administrativa*, que a final de cuentas está reñida con la *separación de poderes*, dado que con arreglo a dicha teoría se sostendrá una definición de *acto administrativo*⁶⁰ tan amplia que se identificará con todos los actos del Estado excluidos la *ley formal* y las *sentencias*, derivado de ese sincretismo jurídico⁶¹ entre teoría formal sustancial y escuela de formación del derecho por grados (Hans Kelsen⁶² y Adolf Merkl⁶³), que sería importante, el jurista *a posteriori* pueda explicar o atenuar en sus todavía largos años de magisterio en Iberoamérica.

Es menester destacar que el influyente jurista venezolano, desde sus inicios en la actividad académica ligada al Derecho Público, mostrará especial atracción y pasión por el Derecho Administrativo, y en especial por la organización y conformación de las Administraciones Públicas contemporáneas en el mundo occidental, pero siempre bajo el lente de una visión multidisciplinaria y comparada. Tales estudios conjugarán la Política, la Economía y el Derecho, sin menoscabo de los «análisis anatómicos y estructurales del sector público»⁶⁴ y de los necesarios controles políticos y jurisdiccionales, aunado a las exigencias disciplinarias para hacer efectivas a las Administraciones Públicas, en el cumplimiento de los cometidos que les han sido confiados bajo el paraguas del «Estado Social»⁶⁵, pese a que dicho orden social *telocrático*

⁶⁰ Con provecho, para digerir todo la discusión doctrinal sobre el «acto administrativo» es imprescindible, como obras recientes, Raúl BOCANEGRA SIERRA, *La Teoría del Acto Administrativo*, Iustel, 1.ª Edición, 2005; José Luis MEILÁN GIL, *La Estructura de los Contratos Públicos*, Editorial Iustel, Madrid, 2008, y del mismo autor, *Categorías Jurídicas en el Derecho Administrativo*, Editorial Iustel, Madrid, 2008, págs. 105 y ss.

⁶¹ Gonzalo PÉREZ LUCIANI, *La Noción del Acto Administrativo*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Editorial Italgráfica, Caracas, 1998, pág. 119.

⁶² *Teoría General del Estado*, Editorial Comares, Granada, 2002, 912 págs.

⁶³ *Teoría General del Derecho Administrativo*, Editorial Comares, Granada, 2004, 520 págs.

⁶⁴ Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Revista de Administración Pública*, núm. 94, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1981, pág. 370.

⁶⁵ No es la intención discutir la pertinencia de la cláusula del «Estado Social» *urbi et orbi* —pese a ser susceptible de críticas en tanto resulta incompatible con el «Estado de Derecho»—, mas sí es pertinente destacar para el público español, que en Venezuela el «Estado Social» no es similar ni se concretiza de igual forma al español, básicamente por el factor y/o condición del *Estado Petrolero* venezolano, el cual lo hace inevitablemente un artefacto con propensión totalitaria e incontrolable, y que suprime la *sociedad civil*, aunado a que la

devenga contrario al Estado de Derecho (*Rule of Law*), en tanto se basa en la consecución de los *propósitos* que tenga a bien fijar el Estado⁶⁶, bajo el amparo de la supuesta protección de los *no afortunados*, lo cual luego obligará al autor a repensar sus tesis más básicas en sus obras de Derecho Constitucional, cuya muestra se ve patente en su obra *Reflexiones sobre el constitucionalismo en América*⁶⁷, en la que si bien no abandona muchas de sus premisas teóricas básicas puede considerarse una obra crítica e imprescindible, para observar un *giro liberal* importante en su obra⁶⁸.

Como se advirtió, el jurista caraqueño se ha empeñado con éxito, en *primer lugar*, en establecer en sus estudios de Derecho Administrativo

doctrina iuspublicista española no ha estado tan imbuida de tesis *anti-liberales*, gracias a la pléyade de juristas que hicieron posible esta genial REVISTA. Huelga advertir, como manifestare con precisión Carlos RANGEL, que en Latinoamérica ser «revolucionario» es más o menos «tan heterodoxo y tan arriesgado como ser fervientemente católico en un seminarario irlandés», advertencia dirigida contra aquellos ingenuos que consideran incluso que el credo *colectivista latinoamericano* es parecido al europeo. En Latinoamérica, el colectivismo-socialista es básicamente una idea y actitud conservadora. Carlos RANGEL, *Del Buen Salvaje al Buen Revolucionario*, Editorial Criteria, Caracas, 2005, pág. 237. Por otra parte, es menester destacar que el «Estado Social» en Venezuela se ha «juriificado» como resultado de las luchas e imposiciones del credo colectivista siempre mayoritario, el cual, como bien ha explicado HAYEK, se ha basado en la abolición del Estado de Derecho (*Rule of Law*) —catalogado de formal y «burgués»— y en toda condena al *mercado*, a los fines de garantizar privilegios a sectores sociales, mediante la posibilidad de dirigir al Estado «peticiones de protección contra un descenso no merecido desde una posición ya alcanzada» a los fines de «proteger a ciertos grupos de una declinación desde su posición anterior, con arreglo a la presunta “justicia social”». Friedrich August HAYEK, *Principios de un Orden Social Liberal*, Unión Editorial, S.A., Madrid, 2001, págs. 45 y ss.

⁶⁶ Con provecho, Dalmacio NEGRO PAVÓN, *La Tradición Liberal y el Estado*, Unión Editorial, S.A., 1995.

⁶⁷ Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001.

⁶⁸ El jurista ya ha comenzado a hacer ese giro en obras importantes como «El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los Poderes de la Administración y los derechos del administrado», en *Revista Mexicana «Statum Rei Romanae» de Derecho Administrativo. Homenaje al profesor Jorge Fernández Ruiz*, Asociación Mexicana de Derecho Administrativo, Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad Autónoma de Nuevo León, México, 2008, págs. 85-122; y en Víctor HERNÁNDEZ MENDIBLE (Coord.), *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo (Conmemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela)*, tomo II, Ediciones Paredes, Caracas, 2009, págs. 1417-1439; y «Sobre las nuevas tendencias del derecho constitucional: del reconocimiento del derecho a la Constitución y del derecho a la democracia», en *Vniversitas. Revista de Ciencias Jurídicas (Homenaje a Luis Carlos Galán Sarmiento)*, Pontificia Universidad Javeriana, Facultad de Ciencias Jurídicas, núm. 119, Bogotá, 2009, págs. 93-111; en Sergio J. CUAREZMA TERÁN y Rafael Luciano PICHARDO (Dirs.), *Nuevas tendencias del derecho constitucional y el derecho procesal constitucional*, Instituto de Estudios e Investigación Jurídica (INEJ), Managua, 2011, págs. 73-94. Igualmente vale destacar los trabajos «El principio de la separación de poderes como elemento esencial de la democracia y de la libertad, y su demolición en Venezuela mediante la sujeción política del Tribunal Supremo de Justicia», en *Revista Iberoamericana de Derecho Administrativo, Homenaje a Luciano Parejo Alfonso*, núm. 12, Asociación e Instituto Iberoamericano de Derecho Administrativo Profesor Jesús González Pérez, San José, Costa Rica, 2012, págs. 31-43; y «Sobre la mutación del principio de la separación de poderes en la jurisprudencia constitucional», en *Revista de Derecho Público*, núm. 132, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2012, págs. 201-213.

las bases conceptuales, principios y técnicas para una Administración Pública eficiente⁶⁹ y, en *segundo lugar*, en defender militantemente los necesarios mecanismos jurisdiccionales de control de la constitucionalidad y legalidad para la pervivencia del Estado de Derecho (*Rule of Law*)⁷⁰, el cual convive por disposición constitucional —casi en antagonismo conceptual y de difícil compatibilidad— con la cláusula del «Estado Social», en el que la Administración Pública se reserva para sí un poder *conformador* del orden económico y social, que en el caso de un país como Venezuela, en el que el Estado es el gran dueño de todos los recursos naturales del país, terminará a la postre con imposibilitar la necesaria separación de poderes en su *origen*, no en el Estado ni en el Gobierno, a los fines de evitar un *orden colectivista* con propensión totalitaria como el que ha existido de este lado del Atlántico.

La independencia del Estado de la *sociedad civil* inexistente, o de modo más preciso, la subordinación de la *sociedad* al Estado, inquietará profundamente al autor del colosal *Tratado*. En efecto, la conciencia de que ineludiblemente había que ir más allá del Derecho Administrativo se pone de manifiesto en BREWER-CARIÁS con la publicación de la obra titulada *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*⁷¹ y en su obra, de 1975, titulada *Derecho Administrativo*, tomo I, en el que se evidenciaba ya un interés genuino y admirable por exponer y comprender los orígenes históricos, políticos y filosóficos de la idea de Constitución, que nace con el fenómeno del constitucionalismo⁷², a los fines de vislumbrar cabalmente las tensiones permanentes en las disciplinas del Derecho Público, a saber, el Derecho Constitucional, como disciplina que estudia la Constitución como fuente de Derecho para la garantía de la libertad individual mediante el control jurisdiccional y político de todos

⁶⁹ Al respecto luce vital leer los informes que preparó Allan R. BREWER-CARIÁS al concluir el ejercicio de funciones públicas, a saber: *Informe sobre la Descentralización en Venezuela 1993. Memoria del Dr. Allan R. Brewer Carías*, Ministro de Estado para la Descentralización, Caracas, 1994, 1.072 págs.; e *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional. Presentado por Allan R. Brewer-Carías, Presidente de la Comisión de Administración Pública*, Caracas, 1972, vol. 1, 645 págs., y vol. 2, 621 págs.

⁷⁰ Allan R. BREWER-CARIÁS, *El Control de la Constitucionalidad de los Actos Estatales*, Colección Estudios Jurídicos, núm. 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1977, 219 págs., y *Estado de Derecho y Control Judicial*, Instituto Nacional de Administración Pública, Alcalá de Henares, Madrid, 1987. Vale advertir que si bien ello ha sido una constante en la obra del autor, las preocupaciones centrales por la consecución del Estado de Derecho en Venezuela provinieron de sus estudios de Derecho Administrativo Comparado, *exempli gratia*, «Los límites al poder discrecional de las autoridades administrativas», en *Revista de la Facultad de Derecho*, núm. 2, Universidad Católica Andrés Bello, Caracas, 1966, págs. 9-35.

⁷¹ Colección Estudios Jurídicos, núm. 2, Editorial Jurídica Venezolana. Caracas, 1977, 219 págs.

⁷² Allan R. BREWER-CARIÁS, *Reflexiones sobre la Revolución Americana (1776) y la Revolución Francesa (1789) y sus aportes al Constitucionalismo Moderno*, Cuadernos de la Cátedra Allan R. Brewer-Carías de Derecho Administrativo, Universidad Católica Andrés Bello, núm. 1, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1992, 213 págs.

los actos y actuaciones del Estado, y el Derecho Administrativo en Venezuela, basado en la prerrogativa inicialmente, como *derecho* del Estado, forjador de privilegios que sitúan a la Administración en un plano de *superioridad* sobre los ciudadanos, que luego irá constitucionalizándose y democratizándose *de alguna manera* gracias a los aportes del autor, como *maestro*⁷³ principal de los estudios *iuspublicistas* en Venezuela.

Tal tensión entre un Derecho Constitucional genuino, a la luz de los principios liberales clásicos, y un Derecho Administrativo en Venezuela que inicialmente se emparentó con clásicos postulados autoritarios del Derecho Administrativo *francés*, basado en la prerrogativa, despertará en el jurista inquietudes más acentuadas por el Derecho Constitucional y por la historia constitucional, lo que permitirá a la postre la investigación y fundamentación del carácter normativo de la Constitución —el cual será a nivel doctrinario muy poco asimilado en la Venezuela actual, si se coloca como referencia lo que sucede a nivel jurídico y político actualmente—, el cual coincidió feliz e históricamente con la aparición de valiosas e influyentes obras jurídicas al otro lado del Atlántico, como las de los prestigiosos juristas Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Ignacio DE OTTO, Francisco RUBIO LLORENTE, Manuel ARAGÓN REYES, Pedro CRUZ VILLALÓN y Santiago MUÑOZ MACHADO, entre muchos otros ilustres juristas españoles, quienes durante y luego del *franquismo* lograron con sus extraordinarias obras encauzar a España en la senda del Estado de Derecho, en tanto viejo y valioso ideal político, que tristemente hoy se encuentra en preocupante declive —con mayor gravedad en América Latina— gracias a la fuerte influencia de la perniciosa mentalidad *anti-liberal* y *anti-capitalista*⁷⁴.

Es por todo lo anterior que resulta explicable que desde temprana fecha el jurista asumiera la tarea de estudiar los *supuestos* históricos,

⁷³ Es menester destacar que BREWER-CARIÁS ha construido en Venezuela una real «Escuela». Todos los profesores de Derecho Administrativo y Derecho Público en general en el país se han formado al calor de sus aportes, estudios y tutorías. Sin duda alguna, el grueso de los más importantes académicos venezolanos le reconocen su condición de *maestro* y se consideran miembros orgullosos de la «Escuela Brewer» o de la «Escuela de Caracas». Su obra es imprescindible y su influencia es decisiva en toda la conformación del Derecho Público venezolano, hasta el punto de que con la publicación de este *Tratado* quepa la siguiente pregunta: ¿hasta dónde la proyección de esta obra habrá de prolongarse en los futuros destinos de Venezuela? La influencia del jurista, es menester destacar, va más allá de la relación profesor-alumno, dado que son muchos los que no siendo alumnos directos de BREWER-CARIÁS han pasado a convertirse en discípulos y seguidores de su obra, como es el caso de quien escribe, pese no ser *alumno directo*.

⁷⁴ Ya sostenía José ORTEGA Y GASSET que si se deseaba superar el *liberal-ismo* del siglo XIX «esto es justamente lo que no puede hacer quien [...] se declara anti-liberal. Porque eso —ser antiliberal o no liberal— es lo que hacía el hombre anterior al liberalismo. Y como ya una vez éste triunfo de aquél, repetirá su victoria innumerables veces o se acabará todo [...] El liberalismo es posterior al antiliberalismo». *La Rebelión de las Masas*, Círculo de Lectores, 1967, pág. 119.

socioeconómicos, políticos y administrativos⁷⁵, bajo la inspiración de la tradición francesa de las *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel* y española del denominado *Derecho Político*, preocupadas ambas tradiciones en el estudio de los factores políticos, sociales y económicos que influyen en la normatividad constitucional, los cuales se pueden observar en el conocido *Derecho Administrativo*, tomo I⁷⁶ —en su momento reseñado en esta prestigiosa REVISTA⁷⁷—, lo cual le permitió una visión omnicomprensiva de las instituciones jurídicas y políticas que evitara la ignorancia sobre temas que «inadvertidamente se dan por supuestos»⁷⁸, pues, siguiendo a Prosper WEIL: «El Estado y el derecho administrativo son productos de la historia, y como tal han de analizarse»⁷⁹.

La perspectiva adoptada no significó una abjuración de lo *jurídico*, sino una ampliación de horizontes intelectuales que le permitió al jurista no sólo ser el primero en Venezuela en proponerse un programa de *investigación* en el Derecho Administrativo basado en una *conceptualización* y *sistematización* que era una necesidad en la Venezuela de mitad del siglo xx, sino también el de ser el pionero en el estudio riguroso en ámbitos como el Derecho Constitucional; los problemas inherentes a la Administración Pública; los estudios politológicos; los aportes históricos, urbanísticos, y, por último, el Derecho Comparado.

Dado que innegablemente el autor ha realizado una obra en la que predominan las referencias al Derecho venezolano, y ha dado a la imprenta un sinnúmero de valiosos libros referidos a ese ordenamiento ju-

⁷⁵ Es menester recordar lo que explicaba el excepcional jurista Alejandro NIETO: «La evolución permanente del Derecho administrativo es una consecuencia necesaria de su naturaleza de fenómeno social. Cada sociedad se expresa en un determinado Derecho y las transformaciones sociales arrastran inevitablemente una alteración de la superestructura jurídica, aunque como puede suponerse, el proceso de arrastre o influencia no es mecánico, sino muy sutil». Alejandro NIETO GARCÍA, «La vocación del Derecho administrativo en nuestro tiempo», en *Revista de Administración Pública*, núm. 76, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1975, págs. 9-10.

⁷⁶ Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975, inserto en el tomo I del *Tratado*.

⁷⁷ En dicha recensión se señalaba lo siguiente: «De hecho nos encontramos con una auténtica “Teoría General del Derecho Administrativo Venezolano”, aun si el autor modestamente renuncia en la primera página del libro a proclamarlo. Puede parecer excesiva esta apreciación si se considera que formalmente la obra no es más que una tesis doctoral; pero no es menos cierto que no faltan ejemplos, desgraciadamente poco numerosos, en los que han sido este tipo de trabajos los que han sentado las piedras angulares de una nueva disciplina o, por lo menos, de un nuevo tratamiento de la misma en un país concreto», agregando que «la aparición de nombres y de obras como aquellos a los que se refiere esta reseña, abren un amplio margen a la confianza de que en breve plazo la instauración de Administraciones firmemente asentadas sobre los conceptos jurídicos fundamentales será una realidad feliz en muchas de las naciones hispanoamericanas». Nelson RODRÍGUEZ GARCÍA, *Revista de Administración Pública*, núm. 79, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1976, págs. 498 y ss.

⁷⁸ Allan R. BREWER-CARIAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, pág. 12.

⁷⁹ Allan R. BREWER-CARIAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, pág. 18.

rídico en particular, es menester referir —como se podrá observar en el *Tratado*— que a dicha preocupación por Venezuela como objeto de conocimiento y pasión ha existido históricamente una preocupación intelectual y unos méritos inobjetables en el manejo del Derecho Público Comparado⁸⁰ que nutren y embellecen su obra, y le imprimen un interés amplio, dado que no está reducida a los venezolanos, sino a todo estudioso y amante del Derecho Público occidental, pese a que insista el autor en un Derecho Administrativo adaptado al contexto socio-histórico de cada país.

Tal visión multidisciplinaria y comparada —advertirá el jurista— sólo será posible si no se abandona el enfoque sobre el derecho positivo, ya que observaba inicialmente que existía una pretensión en algunos casos a resolver las *cuestiones jurídicas* solamente desde perspectivas puramente sociológicas, económicas o políticas, agregando a su vez en sus primigenias obras referidas al Derecho Comparado que el estudio jurídico debía eludir cualquier «perspectiva parcial», opuesta al «neutralismo técnico» que debía asumir inevitablemente cualquier investigador⁸¹, cuyo aspecto variará en alguna medida con el decidido empeño a partir de 1975 por superar las «perspectivas tradicionales y dogmáticas sobre la institución estatal» por «anticuadas y engañosas»⁸², aunado a la asunción militante de una defensa del Estado de Derecho (*Rule of Law*) y de la democracia liberal representativa, que veía derrumbarse antes que los fracasados *coup d'état* de 1992, y los cantos de sirena autoritarios que culminaron en el fatídico *proceso constituyente* en 1999⁸³, el cual se materializó a través de un *coup d'état* prolonga-

⁸⁰ Allan R. BREWER-CARÍAS, «Derecho Administrativo Comparado», en LUCIO PEGORARO (Coord.), *Glosario de Derecho Público Comparado*, Biblioteca Porrúa de Derecho Procesal Constitucional, Universidad Nacional Autónoma de México-Editorial Porrúa, México, 2012, págs. 84-90. Vale destacar la precisa opinión del jurista Roland DRAGO, Secretario General Perpetuo de la Academia Internacional de Derecho Comparado y uno de los grandes profesores de Derecho Administrativo francés, al iniciar su Prólogo al libro de Allan R. BREWER-CARÍAS titulado *Études de Droit Public Comparé*: «El profesor Allan R. Brewer-Carías es considerado desde hace mucho tiempo como uno de los más distinguidos comparatistas de su tiempo», elogiando merecidamente la obra, sosteniendo que «la calidad de su información, su dedicación al trabajo y el valor de su actividad científica» es meritoria y admirable. Académie Internationale de Droit Comparé-Bruylant, Bruxelles, 2001, pág. 7. En la referida obra se encuentran los importantes trabajos jurídico-comparados del maestro BREWER-CARÍAS, algunos incluidos en el *Tratado*.

⁸¹ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del estado)*, Colección Monografías de la Facultad de Derecho, vol. XXXVI, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1967, págs. 24 y 25.

⁸² Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, pág. 154.

⁸³ Alessandro PACE, «Muerte de una Constitución (Comentario a la Sentencia de la Corte Suprema de Venezuela, núm. 17, del 19 de enero de 1999)», en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 57, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1999, págs. 271-283.

do que permitió la promulgación de una «Constitución» que fundará en el país una nueva y nociva concentración del Poder en la República, bajo un régimen *militarista* y un paternalismo inusitado⁸⁴ que terminará incluso persiguiéndole como el más importante jurista venezolano.

IV. LAS INFLUENCIAS INTELECTUALES NO JURÍDICAS EN LOS ESTUDIOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO DE ALLAN R. BREWER-CARIÁS

Para entender a cabalidad el porqué de esta perspectiva amplia en los estudios del autor es menester referir un hecho intelectual que tiene la mayor significación, a saber: las influencias intelectuales no jurídicas. Tales influencias en BREWER-CARIÁS pueden verse en varios ámbitos: en *primer lugar*, en la decisiva impronta en su obra de los sesenta y setenta de los postulados de la llamada *Teoría de la Dependencia*, representado en autores como Raúl PREBISCH, Hans SINGER, Theotonio DOS SANTOS, Celso FURTADO, Enzo FALETTO y Fernando Henrique CARDOSO, entre otros, así como de las tesis de Walt Whitman ROSTOW; en *segundo lugar*, una influencia decisiva de los postulados de la *socialdemocracia*, lo que lo llevó a propugnar siempre una discutible y confusa *democracia social y económica*, al amparo de las defensas más clásicas del llamado «Estado Social», basada principalmente no ya en las reglas del «juego democrático», sino en una determinada *acción de gobierno* que procuraría la *felicidad* e igualdad material de los ciudadanos por oposición a la igualdad ante la ley, y, en *tercer lugar*, una influencia de las teorías del desarrollismo económico (estructuralismo) en *democracia*, las cuales no se podrán desarrollar, ya que desbordaría con creces la intención de este trabajo, pero que han sido refutadas por las más sólidas teorías económicas modernas, a la vez que desmentidas por los hechos, aun cuando sigan siendo tales teorías bastante influyentes en América Latina.

Las influencias anteriormente descritas fomentarán en BREWER-CARIÁS una pasión por el estudio y *transformación* de las instituciones y estructuras, lo cual lo llevará a concebir, con arreglo a las influencias antes comentadas, que: «Una cosa es cierta y definitiva en este campo: el desarrollo no puede definirse in abstracto, no puede definirse genéricamente, sino sólo por comparación. Se trata por tanto de una meta, con variantes, que surge por módulos de comparación con las sociedades industriales o desarrolladas de la actualidad. Desarrollo en este

⁸⁴ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Palabras de Presentación al Libro la Ciudad Ordenada de Allan R. Brewer-Carías en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Madrid, 11 de Junio de 2009», en *Revista de Derecho Público*, núm. 114, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2008, pág. 274.

sentido es sinónimo de progreso, pero de progreso comparado con metas ya logradas por otros países. El desarrollo entonces, no es un fin en sí mismo, sino un medio de satisfacer aspiraciones humanas, por lo que en nuestros países, es un medio para la reforma social»⁸⁵.

En efecto, la pasión por la *transformación* de las instituciones, convicción heredada a partir del *marxismo* de que los estudios sociales sirven para emancipar y cambiar instituciones y estructuras, se comprende en tanto y en cuanto no se está en presencia de un abogado que en sus ratos libres escribe y ofrece ideas a la imprenta, sino de un académico que ha sabido armonizar el tiempo⁸⁶ dedicado al Derecho con la *Política*, en la que ha sobresalido como senador, ministro, asesor, redactor y co-redactor de importantes *legislaciones* en el ámbito del Derecho Público venezolano y foráneo⁸⁷, e influyendo por sus sólidos conocimientos jurídicos en la dogmática *iuspublicista* venezolana y foránea, a la vez que ha logrado convertir su obra jurídica en una medida nada despreciable en derecho positivo, pese a los intentos actuales por abolir lo que queda de la legislación democrática, o bien por edificar «un Derecho *de la Administración*, del Poder, de la prerrogativa»⁸⁸.

Tales influencias intelectuales no jurídicas llevarán al autor a cumplir en el ámbito jurídico la undécima tesis sobre FEUERBACH de KARL MARX, que tanto ha influido en el panorama intelectual, la cual reza que: «Los filósofos no han hecho más que interpretar de diversos modos el mundo, pero de lo que se trata es de transformarlo». Así pues, con arreglo a ello, propuso siempre el jurista la necesidad de salir de la «Universidad, sin abandonarla para conocer de cerca los problemas de la Administración»⁸⁹, para así lograr la necesaria *transformación* de las

⁸⁵ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Una Revolución para el Desarrollo*, Cuadernos para la Reforma Administrativa, núm. 1, Comisión de Administración Pública, Caracas, 1970, pág. 13.

⁸⁶ Allan R. BREWER-CARÍAS, «Palabras en el acto de graduación de la Promoción de Abogados Allan R. Brewer-Carías 2013, de la Universidad Central de Venezuela», leídas por Jesús María Alvarado Andrade el 27 de noviembre de 2013, Aula Magna, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 2013.

⁸⁷ El jurista BREWER-CARÍAS, gracias a su prestigio, fue electo «Constituyente» en 1999, con una votación asombrosa de más de un millón de personas. Fue uno de los escasos cuatro (4) miembros que se oponían a las arbitrariedades del poder. En dicha Asamblea Constituyente se opuso rotundamente a casi todo el texto que se discutía y aprobaba, como se puede leer en su obra *Debate Constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, tomo I (8 agosto-8 septiembre 1999); *Debate Constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, tomo II (9 septiembre-17 octubre 1999), y *Debate Constituyente. Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente*, tomo III (18 octubre-30 noviembre 1999), publicados por la Fundación de Derecho Público-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999. Su elección evidencia que muchas personas, abogados o no, conocían la obra de este destacado profesor y le confiaron una importante tarea, que cumplió a cabalidad.

⁸⁸ José Ignacio HERNÁNDEZ G., «Allan R. Brewer-Carías y el concepto de Derecho Administrativo en Venezuela», *op. cit.*, pág. 354.

⁸⁹ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, *op. cit.*, pág. 13.

instituciones políticas, administrativas y jurídicas, sin reparar el autor a veces en los alcances y límites de la *razón humana*, lo cual quizás se explica en tanto en su condición de *iuspublicista* integral ha renegado el encierro «defensivo y cómodo» en la almena del «debe ser» para eludir el necesario compromiso con la realidad social de su tiempo⁹⁰.

La irrupción de la llamada «cuestión social»⁹¹ en tanto fenómeno histórico también va a influir de modo determinante en el jurista, en tanto en gran medida dimitirá de los clásicos postulados del *liberalismo clásico* para adentrarse en las filas del *socialismo democrático*, al sostener que «el argumento liberal» se encontraría presuntamente en el mundo occidental totalmente fuera de lugar, debido a la irrupción de los llamados y discutidos *derechos sociales* y a la pérdida de la otrora separación *Estado-Sociedad*, lo cual ha venido a fortalecer el predominio del Estado en la vida colectiva e individual, derivada de «la transformación social provocada por la urbanización o la desruralización en gran escala, con la consecuente concentración de la población en las ciudades», lo cual provocó a su vez que en todo el mundo, y especialmente en Europa, apareciera «una masa enorme de nuevos actores políticos, identificados con el proletariado urbano e industrial, en gran parte marginal, que comenzó a reclamar la protección del Estado y además, el acceso al Poder»⁹², lo cual, aunado a una fuerte presión social, favoreció el predominio del Estado en la vida individual y colectiva, asumiendo para sí un rol protector, benefactor y conformador de la sociedad, resultado de la «quiebra generalizada de las economías después de la Segunda Guerra Mundial»⁹³, que, sin duda alguna, va a estar en tensión con la defensa de la libertad individual en sus obras de Derecho Constitucional.

En efecto, en las obras jurídico-administrativas del autor se evidencia la adopción de un enfoque *socialista*, el cual propugnará la inadecuación de todo enfoque jurídico que insista en asumir una perspectiva *liberal*, en razón de la circunstancia histórica de la expansión del

⁹⁰ Destaca con bastante razón el jurista PAREJO ALFONSO sobre BREWER-CARÍAS que «por eso mismo el frente de lucha no está sólo en las aulas y los libros, se extiende también, además de al foro, al ejercicio del poder público. En todos esos campos se ha batido el Prof. Brewer por la libertad real, de todos y no de unos pocos», en Luciano PAREJO ALFONSO, «Discurso del profesor Luciano Parejo Alfonso, Vicerrector de la Universidad Carlos III, en el acto de conferimiento del grado de Doctor Honoris Causa a Allan R. Brewer-Carías», publicado en Allan R. BREWER-CARÍAS, *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, pág. 210.

⁹¹ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, págs. 49 y ss.

⁹² Allan R. BREWER-CARÍAS, *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, Colección Cuadernos de la Cátedra Fundacional Doctor Charles Brewer Maucó «Historia del Derecho en Venezuela», Universidad Católica Andrés Bello, núm. 2, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2001, pág. 31

⁹³ *Ibidem*.

Estado, mediante la apropiación de los medios que por principio debían corresponder a la *sociedad civil*, lo cual comenzó a germinar y concretizarse precisamente a partir de la segunda postguerra. Ahora bien, tal ruptura con el pensamiento *liberal* terminó a la postre dándole la razón al denostado *liberalismo clásico*, pues, como advirtió años más tarde el jurista, el dadivoso «Estado Social» terminó con acabar «con las iniciativas privadas y minimizó a la sociedad civil, la cual fue sustituida por la burocracia pública. Al controlar, dirigir, someter y regular todo, el Estado no ha dejado libre a la iniciativa privada, a la cual, por lo demás, no logra siquiera suplirla a medias pues no sólo no tiene recursos suficientes para ello, sino que se ha endeudado excediendo su capacidad de pago»⁹⁴.

Esta conclusión, que desde una perspectiva *liberal* era bastante predecible, vino ligada al constante estudio del autor y a la sensibilidad por aceptar tesis e ideas que en su momento consideró inadecuadas. En efecto, no hay soberbia intelectual en BREWER-CARIÁS, pese a todo su prestigio y al celo que da toda obra ya ejecutada, y más si es famosa, valorada, influyente y admirada⁹⁵, ya que si antes concebía enfáticamente que el Estado era parte de la Sociedad, e incluso era su *organización*, y como tal el instrumento político para la consecución de sus *finés*, y particularmente del *bien común*, posteriormente admitirá por la contundencia de los hechos que el «Estado Social», por lo menos el que se fue confeccionando en Venezuela, debía sufrir una radical *transformación*, aun cuando ello no significará una dimisión plena de las tesis colectivistas para enfilarse en las filas del *liberalismo clásico*, ya que seguirá defendiendo la *justicia social* y los cometidos *sociales* del Estado ya mitificado.

Sin embargo, es pertinente reseñar que en los años ochenta el profesor BREWER-CARIÁS sostuvo que el Estado tenía la responsabilidad fundamental de conducir la *sociedad*, e incluso afirmaba que los «derechos individuales no se conciben como derechos frente al Estado, sino a través del Estado»⁹⁶, lo cual posteriormente corregirá, gracias a

⁹⁴ *Ibíd.*, pág. 32.

⁹⁵ Por su prístina claridad, es menester referir las exactas palabras del profesor doctor Luciano PAREJO ALFONSO: «modelo, primero, de universitario prendido de la curiosidad, entregado al estudio y la reflexión críticas, abierto siempre a la renovación y la propia superación, tan firme en la defensa de las propias posiciones como atento y respetuoso con las posiciones de los demás, generoso en la dación de sí mismo y generador de inquietudes y vocaciones». Luciano PAREJO ALFONSO, «Discurso del profesor Luciano Parejo Alfonso, Vicerrector de la Universidad Carlos III, en el acto de conferimiento del grado de Doctor Honoris Causa a Allan R. Brewer-Carías», publicado en Allan R. BREWER-CARIÁS, *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, págs. 208 y 209.

⁹⁶ Allan R. BREWER-CARIÁS, *Fundamentos de la Administración Pública*, tomo I, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, págs. 103 y ss.

la dedicación y estudio por los principios del constitucionalismo liberal, aspecto que puede corroborarse en su argumento más reciente de que: «La Constitución de América Latina para el Siglo XXI, sin duda, tiene que redefinir el papel del Estado Social, para asegurar los principios de justicia social del régimen económico, tanto público como privado; pero para ello tiene que deslastrarse de la imposición a los particulares de tantas limitaciones y controles —tiene que desregularse—; y tiene que salir de tantas empresas y actividades que tiene que privatizar, de manera que se liberen las iniciativas privadas, se asegure la participación de la sociedad civil y el sector privado en tantas tareas tradicionalmente públicas, y el Estado se concentre en la conducción y asunción de las políticas públicas que aseguren seguridad, salud, educación, infraestructura y servicios a todos y con la participación de todos»⁹⁷.

Dado que el autor del recién *Tratado* desde temprana fecha se empeñó por superar los esquemas formales de la dogmática del Derecho Administrativo, la promesa de un *Tratado de Derecho Administrativo* lucía imposible, como a su vez la promesa efectuada en 1996 lucía irrealizable, dado que allí sostenía que tenía proyectado volver rápidamente a su «campo específico» a los fines de escribir unas «Instituciones de Derecho Administrativo que espero saldrá pronto a la luz pública»⁹⁸, lo cual no ocurrió. La no realización no deriva de la *negligencia* del jurista —imposible para alguien que ha escrito ciento cincuenta y tres libros, doscientos libros en coautoría y más de ochocientos trabajos publicados en Revistas y Obras Colectivas—, sino al deseo de emprender un *corpus doctrinario* omnicompreensivo y sistemático de Derecho Público, que a partir de este *Tratado* podrá comprenderse en conjunto con los tomos prometidos del *Derecho Administrativo Especial* y el *Tratado de Derecho Constitucional*.

V. EL TRATADO DE DERECHO ADMINISTRATIVO. DERECHO PÚBLICO IBEROAMERICANO COMO RESULTADO DEL «MILAGRO BREWER»: LAS RELACIONES CULTURALES Y JURÍDICAS ESPAÑA-VENEZUELA COMO SUSTRATO DE ESE MILAGRO

El recién publicado *Tratado* reviste una importancia inusitada para el Derecho Público venezolano e Iberoamericano, como se refirió al

⁹⁷ Allan R. BREWER-CARIÁS, *Reflexiones sobre el Constitucionalismo en América*, op. cit., pág. 32.

⁹⁸ Allan R. BREWER-CARIÁS, «Prólogo» a las *Instituciones Políticas y Constitucionales. Tomo I: El Régimen Histórico Constitucional del Estado*, Universidad Católica del Táchira-Editorial Jurídica Venezolana, Caracas-San Cristóbal, 1996, pág. 22.

inicio, en tanto ha sido proyectado y elaborado no para dar cuenta del *derecho positivo* vigente en Venezuela y otras latitudes —hay trabajos sobre ello, pero no de modo exclusivo—, sino que ha venido a representar una exhaustiva compilación de toda la obra académica en el Derecho Administrativo General —en BREWER-CARÍAS, es más que ello— para toda la comunidad jurídica nacional y foránea, para dar cuenta por vez primera de un *corpus* doctrinario unitario, el cual ha sido forjado con tesón a lo largo de varias décadas, como indiscutible *fundador* de los estudios del Derecho Público venezolano, tal y como conocemos hoy en día.

Dicho *Tratado* cristalizado a su manera permite apreciar en conjunto los fundamentales, importantes e innegables aportes del jurista en esta importante disciplina, en el que se evidencia además la construcción histórica del Derecho Administrativo en Venezuela e Iberoamérica, en la cual el autor es figura principalísima, como así lo evidencia la más autorizada doctrina nacional y foránea, pues debe recordarse una y otra vez que fue el primero en trazarse un *programa de investigación* conceptual y sistemático sobre el Derecho Administrativo en Venezuela, gracias a su famosa tesis *Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*⁹⁹, la cual representa una investigación histórica y conceptual de lo mejor de la doctrina francesa y española, y de toda la jurisprudencia constitucional y administrativa de la Corte Suprema 1930-1974, que compiló luego en los años setenta¹⁰⁰, la cual comenzó a estudiar en sus años como Auxiliar de Asuntos Legales para el Estudio de la Jurisprudencia de la Antigua Corte Federal en el Instituto de Codificación y Jurisprudencia (1961-1962).

En efecto, aunque le precedían históricamente en la cátedra universitaria los profesores Federico URBANO, Federico ÁLVAREZ FEO, José Manuel HERNÁNDEZ RON, Eloy LARES MARTÍNEZ, Gonzalo PÉREZ LUCIA-

⁹⁹ Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pág. 13. Al respecto es pertinente destacar la opinión del jurista Eduardo ROCA ROCA: «Allan R. Brewer-Carías irrumpe en el Derecho Administrativo de su país, en 1964, cuando aparece publicado su libro *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*. Esta obra se puede considerar como la primera que, en Venezuela, y en Hispanoamérica, expuso el Derecho Administrativo contemporáneo, con una metodología moderna. Se trata de un intento de mostrar la situación de la teoría general del derecho administrativo, construida sobre la base de las decisiones jurisprudenciales de la Suprema Corte del país, la cual hasta ese momento era casi totalmente desconocida. La obra, sin duda, contribuyó a darle un vuelco total al derecho administrativo en Venezuela, antes de esa fecha muy poco cultivado». Eduardo ROCA ROCA, «Discurso del profesor Eduardo Roca en el acto de conferimiento del grado de Doctor Honoris Causa a Allan R. Brewer-Carías en la Universidad de Granada, España, 1986», publicado en Allan R. BREWER-CARÍAS, *Reflexiones en España*, Caracas, 1987, pág. 86.

¹⁰⁰ Ediciones del Instituto de Derecho Público de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1975-1979, en ocho grandes volúmenes.

NI, Luis Henrique FARIAS MATA y Antonio MOLES CAUBET¹⁰¹, entre otros profesores, ninguno antes había emprendido un *plan de investigación completa* del Derecho Administrativo, por lo que, como advertirá el profesor BREWER-CARIAS en su laureada tesis, titulada *Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, comenzará «a llenar el vacío hasta ahora existente»¹⁰², pero siempre concibiendo «el Derecho no como un fin en sí mismo, en cuyo campo pueden alzarse sin riesgo —el riesgo será ya de otros— las construcciones más sutiles y acabadas, sino, más modestamente, como instrumento de la razón humana para el más justo gobierno de los hombres, el arreglo concreto posible de los problemas de la convivencia, y, por tanto, instrumento cultural e histórico para el progreso de ésta en la razón»¹⁰³.

Cincuenta años después, el *Tratado de Derecho Administrativo* debe valorarse como único en su género, no sólo por su calidad —la cual está fuera de toda duda y será debidamente apreciada por el amable lector—, sino porque evidencia lo determinante e influyente que ha sido la obra y el autor en lo que respecta al Derecho Público venezolano y foráneo, destacándose de esta influencia en Venezuela la legislación y jurisprudencia —que aún resististe los embates del autoritarismo *socialista-marxista* que se concretiza cada vez más en Venezuela—, aunado a la influencia en la doctrina patria como no lo ha hecho ningún autor hasta la fecha, aun cuando, paradójicamente, la obra del tratadista siga siendo en buena parte desconocida en el ámbito venezolano, debido a que no sólo es difícil seguirle el ritmo de trabajo, sino también a la dificultad de conseguir las decenas de obras publicadas en el extranjero, las cuales al no ser leídas y analizadas en las Universidades han truncado buena parte de la evaluación total de esta extraordinaria y colosal obra académica.

El público al cual va dirigido el *Tratado*, *prima facie*, no es el estudiantil, siempre propenso a memorizar, aprender y enfocarse en la mera legalidad. Su objetivo es mucho más ambicioso, a saber, el de ofrecer en esta completa compilación toda la obra escrita a lo largo de varias décadas de intenso trabajo e investigación en lo que se refiere a

¹⁰¹ *Textos Fundamentales del Derecho Administrativo. Cien años de la creación de la cátedra de Derecho Administrativo de la Universidad Central* (Ed. José Ignacio HERNÁNDEZ G.), Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2010, 380 págs.

¹⁰² Allan R. BREWER-CARIAS, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Colección Tesis de Doctorado, vol. IV, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas, 1964, pág. 14.

¹⁰³ Luciano PAREJO ALFONSO, «Discurso del profesor Luciano Parejo Alfonso, Vicerrector de la Universidad Carlos III, en el acto de conferimiento del grado de Doctor Honoris Causa a Allan R. Brewer-Carías», publicado en Allan R. BREWER-CARIAS, *Reflexiones sobre la Organización Territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1997, págs. 208 y 209.

la construcción del Derecho Administrativo venezolano como parte de la tradición occidental, lo cual es de sumo interés para cualquier estudioso de la disciplina —y algún estudiante versado—, quienes podrán por vez primera leer en conjunto este monumental *corpus doctrinario*, para efectuar una evaluación completa de los aportes de este prolífico jurista, lo cual propiciará el diálogo académico necesario, bien para compartir o bien para refutar los contenidos de la obra de toda una vida y los fundamentos más básicos de esta apasionante disciplina como es el Derecho Administrativo.

Los contenidos o aspectos de fondo del *Tratado*, si bien no pueden referirse íntegramente, merecen al menos varias consideraciones. En *primer lugar*, los contenidos del Derecho Administrativo tratados sólo han sido posibles por la intensa labor universitaria y de investigación llevada a cabo en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela. En *segundo lugar*, la obra tiene la impronta de un académico que ha tenido el *privilegio* —gracias a su prestigio académico— de incursionar de manera plena en los problemas inherentes a la Administración Pública y en los problemas políticos de su país y continentales, no para figurar, sino para aportar y cambiar las realidades adversas, previamente pensadas y estudiadas en múltiples ideas originales dadas a la imprenta.

En *tercer lugar*, la convicción profunda de que el «derecho administrativo es ante todo un derecho estatal, es decir, un derecho del Estado en el sentido de que además de emanar de éste, está destinado a regular una parte esencial de su organización y actividad; particularmente la Administración Pública como complejo orgánico, su organización y funcionamiento; el ejercicio de la función administrativa, y las relaciones jurídicas entre las personas jurídicas estatales y los administrados; siendo su objeto, por tanto, normar instituciones de carácter público que persiguen fines públicos y colectivos, situados por encima de los intereses particulares»¹⁰⁴, pero inspirado siempre bajo el ideal político del Estado de Derecho (*Rule of Law*), al punto de que «sin éste no habría derecho administrativo»¹⁰⁵. Y, en *cuarto lugar*, la seriedad en el trabajo de investigación.

Sobre lo *primero* es menester destacar que si bien la obra de BREWER-CARÍAS no estuvo atada a su permanencia en la Universidad y a los Ins-

¹⁰⁴ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Tratado de Derecho Administrativo, Derecho Público Iberoamericano*, tomo I, Editorial Civitas-Thomson Reuters, en coedición con la Fundación de Derecho Público y la Editorial Jurídica Venezolana, Madrid, 2013, págs. 1065 y ss.

¹⁰⁵ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo. Principios del Derecho Público, Administración Pública y Derecho Administrativo. Personalidad jurídica en el Derecho Administrativo. Régimen de la Administración Pública*, Universidad Externado de Colombia-Universidad Central de Venezuela, Bogotá, 2005, pág. 186.

titutos de Investigación, no puede olvidarse que su formación se debió a la presencia de fuertes Institutos de Investigación, así como a los imperantes parámetros de máxima calidad docente en la Universidad Central de Venezuela. En efecto, la afirmación del eminente jurista Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA —el cual siempre será recordado y al cual nunca alcanzarán los agradecimientos y reconocimientos por su legado intelectual— de que «Brewer es un milagro de la naturaleza exuberante del trópico venezolano»¹⁰⁶ debe entenderse también no sólo como un elogio merecido al autor del *Tratado*, sino también a todo un ambiente intelectual y cultural que hizo posible el «milagro Brewer», dada la alta capacidad de estudio y de investigación y destrezas que desde temprana fecha adquirió con tan notables juristas, muchos de ellos exiliados españoles que llegaron a Venezuela a cambiar radicalmente los estudios jurídicos bastante pre-modernos del país, por lo que Venezuela siempre estará en una deuda impagable.

Es menester recordar que BREWER-CARIÁS comenzó su actividad académica de investigación en el año de 1960, cuando aún cursaba tercer año de la carrera de Derecho en la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela, bajo la dirección del profesor doctor Manuel GARCÍA PELAYO, quien ya para 1958 había sido recién nombrado Director del Instituto de Estudios Políticos. En dicho Instituto, BREWER-CARIÁS comenzó en calidad de auxiliar de investigación, bajo la dirección del recordado profesor, «la búsqueda, síntesis y ordenación de la información relativa a los acontecimientos más relevantes en política internacional, con destino a la sección informativa de la naciente Revista Politeia que editó el Instituto»¹⁰⁷, lo cual, sin duda alguna, marcará su formación como investigador y docente, pues con dicha experiencia y ejemplo se acrecentará la pasión por la lectura y la investigación que luego continuará con el profesor Antonio MOLES CAUBET y luego en solitario, hasta llegar a ser el más importante profesor y Director del Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, al cual estuvo vinculado durante veintisiete (27) años, hasta su jubilación (1960-1987).

Este clima intelectual que favoreció el «milagro Brewer» sólo es posible, reproducible o imitable si la Universidad es fortalecida, y puede volver a robustecerse, ante tantos embates contra el conocimiento

¹⁰⁶ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Discursos en el acto de Presentación del libro: El derecho público a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías», en *Revista Peruana de Derecho Público*, año 4, núm. 7, Lima, 2003, pág. 120,

¹⁰⁷ Allan R. BREWER-CARIÁS, «La ilegítima mutación de la Constitución por el juez constitucional y la demolición del Estado de derecho en Venezuela», en *Revista de Derecho Político*, núms. 75-76, Homenaje a Manuel García Pelayo, Universidad Nacional de Educación a Distancia, Madrid, 2009, págs. 289 y ss.

y la verdad en Venezuela, gracias al régimen *autoritario-socialista* actual. Dado que la Universidad no es sólo *docencia*, es menester no olvidar que el «milagro Brewer» también se debió, como antes se indicó, a los importantes Institutos de Investigación que fueron desarrollándose con la presencia de destacados académicos, la gran mayoría españoles, que entregaron y aportaron tanto a Venezuela, los cuales es meritorio referir a título enunciativo: doctores Manuel GARCÍA PELAYO, Juan David GARCÍA BACCA, Antonio MOLES CAUBET, Joaquín SÁNCHEZ COVISA, Juan Antonio NUÑO MONTES, Federico RIU FARRÉ, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, FRANCISCO RUBIO LLORENTE, Pedro BRAVO GALA, Ángel CRISTÓBAL MONTES y Juan Carlos REY, entre muchos otros.

Ese clima intelectual en la Venezuela de ese entonces se debía al hecho innegable, puesto de bulto por el eminente jurista FRANCISCO RUBIO LLORENTE¹⁰⁸, de que la vida en Venezuela en los años cincuenta para un profesor universitario era muy fácil, en tanto el sueldo era bueno, y mucho mejor que en España para la época. En efecto, sostenía el jurista que el país era próspero y la vida en Caracas era una vida grata, y la Universidad Central de Venezuela de entonces era una especie «de ghetto privilegiado», porque el profesorado estaba compuesto por una comunidad de académicos de alto nivel que, gracias al ambiente plural que allí se vivía, permitió el reconocimiento internacional de la Universidad, cuyo capital humano lo formaban exiliados o emigrantes de Europa, resultando el ambiente académico un «mundo culto, cosmopolita, y encantador».

En relación al *segundo* aspecto, es pertinente destacar que es imposible encasillar la obra del profesor BREWER-CARIÁS dentro de los clásicos parámetros de los estudios de Derecho Administrativo, no sólo venezolanos, sino también foráneos. La razón de ello es que siempre el autor ha tratado de desbordar el campo riguroso de su especialización original, a saber, el Derecho Administrativo, para con ello ir en auxilio de otras disciplinas, a veces catalogadas por la *mentalidad estrecha* como «cuestiones meta-jurídicas», etc. En efecto, en el *Tratado de Derecho Administrativo* se podrá estimar una aproximación multidisciplinaria con sucesivas aproximaciones históricas, políticas, administrativas y jurídicas, siempre bajo el prisma de lo que algunos filósofos llaman «pensamiento situado», o, dicho de otro modo, teniendo presente la realidad política, jurídica, económica y social de su preocupación fundamental: Venezuela.

¹⁰⁸ Entrevista realizada en el recinto de la Universidad de Valladolid. <http://www.youtube.com/watch?v=NTI2ikSwkF0>.

A partir de la preocupación central del autor por el Derecho Administrativo, y por ende del objeto primordial, cual es la regulación, organización y actividad de la Administración Pública como complejo orgánico, el autor rechazará cualquier aproximación *iuspublicista* que relegue el problema *político*, en tanto el resultado de dicho alejamiento de lo *político* en los estudios de Derecho Público —en especial los de Derecho Administrativo— lo catalogará de sacrificio que se hace al necesario estudio de los fines y de la actividad de la Administración Pública, en aras de ofrecer sólo un *aspecto formal*, desligándola del contexto donde se produce¹⁰⁹.

La visión de BREWER-CARÍAS es que la Administración Pública no es más que un instrumento para la realización de los *fines del Estado*, lo cual implica su subordinación a la *política juridificada*, dado que toda Administración Pública no es más que el «producto del sistema político respectivo, por lo que la misma no tiene ni puede tener autonomía ideológica respecto de éste, sino que tampoco puede tener fines propios. Los fines de la Administración Pública son los fines de la sociedad y del Estado, y su filosofía es la filosofía del sistema político que la condiciona»¹¹⁰. Tal visión, con las críticas antes advertidas y correcciones posteriores del autor, irá desarrollándose bajo una inequívoca posición de defensa de la libertad, y bajo la claridad de que la ciencia o el Derecho en sí no es neutral ideológicamente, como se sigue insistiendo en Venezuela, dado que en el estudio de unas disciplinas tan importantes como el Derecho Administrativo y el Derecho Constitucional siempre existirá «un background ideológico, propio y personal del investigador científico, que se proyecta sobre el resultado de la investigación y cuyo contenido es detectable, incluso en contra de la voluntad de quien quiere oscurecer su propio pensamiento, amparándose en una supuesta e inexistente objetividad de la Ciencia»¹¹¹.

En relación al *tercer punto*, es pertinente destacar que este colosal *Tratado de Derecho Administrativo* está llamado a seguir influyendo de modo determinante en los estudios de Derecho Público en Venezuela e Iberoamérica, aun cuando en el mismo se encuentran indiscutidas discrepancias con sus escritos de Derecho Constitucional, cada vez más elaborados y mucho más *liberales*¹¹², como se ha tenido ocasión de co-

¹⁰⁹ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Fundamentos de la Administración Pública*, tomo I, *op. cit.*, págs. 84 y ss.

¹¹⁰ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Derecho Administrativo*, tomo I, *op. cit.*, págs. 349 y 350.

¹¹¹ Raúl BOCANEGRA SIERRA, «García de Enterría y la libertad. Una visión diferente de una de las grandes figuras del Derecho en España», en *La Nueva España*, edición del 22 de septiembre de 2013.

¹¹² En efecto, como ha sostenido Marcel WALINE, el Derecho Administrativo tiende, por una parte, «a evitar inmovilismo y la impotencia, y por la otra, la tiranía». *Droit Administratif*, 9^e ed., Paris, Sirey, 1963, pág. 4.

mentar brevemente en las páginas que preceden y en otro lugar¹¹³. De la lectura del *Tratado* se comprobará que existen, en lo que respecta al Derecho Administrativo, algunas tensiones entre los postulados liberales defendidos en sus obras de Derecho Constitucional y algunos resabios *estatistas* y colectivistas, los cuales deberán en todo caso evaluarse en el contexto histórico en que fueron escritas¹¹⁴, dado que, si bien lo *ideal* hubiese sido una nueva obra, habrá que convenir con el *maestro* que a las alturas de su intensa vida no es fácil —ni siquiera para los jóvenes— emprender la redacción de seis mil cuatrocientos sesenta y dos (6.462) páginas debidamente revisadas y actualizadas.

Tal circunstancia de ningún modo significa la claudicación de la continua obra académica de BREWER-CARÍAS, como puede apreciarse con la publicación de las obras recientes antes mencionadas. Sin embargo, dado que el *Tratado* no cumple con lo ideal, quizás al estudioso de este *Tratado* se le presentará una pregunta de difícil resolución, a saber: ¿todo lo que en el *Tratado* se afirma sigue siendo opinión al día de hoy suscrita por el autor?

La respuesta a tal pregunta no luce fácil ni será respondida en estas páginas, ya que la única tarea cierta por ahora es la de leer íntegramente el *Tratado* y valorar una obra colosal y dialogar con el jurista en las Revistas especializadas —como en esta prestigiosa e influyente REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA— con arreglo a estos primeros seis tomos, que el gran público e incluso el especializado desconoce en buena medida, ya que seguramente muchos jóvenes académicos no tuvieron el privilegio de escucharle en la Universidad, de comprar sus libros en los años en que fueron editados, conversar con él y acudir a su magisterio, en tanto varios —como es el caso de quien escribe— ni siquiera habían nacido y, en otros casos, se ha imposibilitado el privilegio de su magisterio, por el lamentable e injusto exilio al que está sometido, debido a la persecución inconstitucional, ilegal y violatoria de los más elementales principios del Estado de Derecho, del Derecho Internacional y del Derecho Humanitario a la que ha sido expuesto desde 2005, por ser un claro y vertical defensor de la democracia¹¹⁵ y del

¹¹³ Jesús María ALVARADO ANDRADE, «División del Poder y Principio de Subsidiariedad. El Ideal Político del Estado de Derecho como base para la Libertad y prosperidad material», en *Enfoques Actuales sobre Derecho y Libertad en Venezuela*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas, 2013, págs. 131-185.

¹¹⁴ Luis A. HERRERA ORELLANA, «Bases filosóficas del estudio y la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela (1909-2009)», en *100 Años de Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Monteávila-Funeda, Caracas, 2011, págs. 55 y ss.

¹¹⁵ Vale destacar la pertinente apreciación del jurista MUÑOZ MACHADO, la cual es compatible con la posición de BREWER-CARÍAS: «No obstante, el Derecho administrativo, aunque forjado en torno al contencioso-administrativo, no es sólo contencioso, como es evidente, y

Estado de Derecho, ejemplo que deben seguir los amantes de la *libertad individual*, además de seguirlo en las definiciones y clasificaciones jurídicas, que es a lo que a veces se reduce su influencia en estos momentos en Venezuela, a veces sin citarlo en los tribunales y en la dogmática *iuspublicista* venezolana.

En *cuarto lugar*, referido a la seriedad en el trabajo de investigación, vale destacar que BREWER-CARÍAS ha sido y es un incansable investigador, estudioso y divulgador del Derecho¹¹⁶. Su preocupación por estar al día de los grandes temas de su país y fuera de él lo convierte en un voraz lector de cuanto se edita, no sólo en el plano jurídico *strictu sensu*, sino político e histórico. De allí que hasta resulte gratificante leer las innumerables referencias bibliográficas que contiene este colosal *Tratado*, lo que demuestra el continuo diálogo argumentativo que ha mantenido a lo largo de estos más de cincuenta años de entrega apasionada al conocimiento, con lo mejor de la doctrina nacional y foránea, lo cual se evidencia en el dominio no sólo de la literatura española, sino también de la anglosajona y latinoamericana, como en su oportunidad manifestare el prestigioso jurista Alejandro NIETO GARCÍA, en una reseña bibliográfica a un viejo libro de BREWER-CARÍAS en esta prestigiosa REVISTA¹¹⁷.

Este solo aspecto demuestra a las claras que el *Tratado* es la obra de toda una vida dedicada al estudio incansable de la doctrina nacional y foránea, de innumerables legislaciones nacionales y foráneas, sentencias, actos administrativos, reglamentos, etc. De allí que luzcan tan apropiadas las diáfanas palabras del profesor Eduardo GARCÍA DE EN-

a lo que la idea de participación está atacando justamente es a las mismas bases ideológicas sobre las que esta disciplina, hasta ahora se ha asentado, siendo difícil por ello, que desde fundamentos ideológicos que están empezando a periclitar pueda asumirse o reducirse el impacto de las mutaciones que la realidad social exige en base a una ideología de la Administración difícilmente compatible con la recibida». Santiago MUÑOZ MACHADO, «Las concepciones del Derecho administrativo y la idea de participación en la Administración», en *Revista de Administración Pública*, núm. 84, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1977, pág. 533.

¹¹⁶ Al respecto vale destacar la opinión del jurista Eduardo ROCA ROCA: «Fundó hace casi diez años, la Editorial Jurídica Venezolana, sin duda hoy, la primera y más sólida casa editorial en materia jurídica de Venezuela y de Hispanoamérica, dedicada a la publicación de obras de autores conocidos y a la promoción de otros menos conocidos. Finalmente, debe destacarse que en 1980 fundó la Revista de Derecho Público, de la cual es su Director, que ya lleva 27 números publicados trimestralmente, y que se ha convertido no sólo en la publicación periódica más importante y regular de Venezuela, sino en el centro del desarrollo del derecho administrativo en el país». Eduardo ROCA ROCA, «Discurso del profesor Eduardo Roca en el acto de conferimiento del grado de Doctor Honoris Causa a Allan R. Brewer-Carías en la Universidad de Granada, España, 1986», publicado en Allan R. BREWER-CARÍAS, *Reflexiones en España*, Caracas, 1987, pág. 93. La *Revista de Derecho Público*, bajo la dirección del maestro BREWER-CARÍAS, ha seguido editándose y ya cuenta con 135 números, para bien de la comunidad jurídica nacional.

¹¹⁷ *Revista de Administración Pública*, núm. 58, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1969, págs. 482 y ss.

TERRÍA cuando afirmare que: «No ha habido, eso es seguro, jurista que le sea comparable en la bicentenaria historia de la República. Más aun: pocos dudamos de que Brewer sea probablemente el primer *iuspublicista* de toda la América Latina. ¿Quién como él ha escrito y publicado no sólo artículos, sino libros originales enteros (no sólo traducciones, pues), en las principales lenguas extranjeras —inglés, francés, italiano— con frecuencia presentados en rendidos Prólogos, por las primeras figuras de los respectivos países?»¹¹⁸.

VI. REFLEXIÓN FINAL: ALLAN R. BREWER-CARIÁS Y LA CREACIÓN DE UNA ESCUELA DE DERECHO PÚBLICO Y SUS RELACIONES CON ESPAÑA

Esta vocación por el estudio y el trabajo, que se patentiza en una mística inigualable, ha colocado a BREWER-CARIÁS meritoriamente en un puesto de primer orden entre los *iuspublicistas* hispano-americanos, dado que contribuyó conjuntamente con otros prestigiosos juristas de ambos lados del Atlántico a superar la antigua desconexión y «desinterés españoles respecto del mundo jurídico-público hispanoamericano», y viceversa¹¹⁹. En efecto, BREWER-CARIÁS será el primero en establecer sólidos contactos profesionales y académicos con los más importantes juristas españoles, gracias a sus estudios del Derecho Público europeo, y en especial el francés y el español, lo cual se corrobora del examen minucioso que hiciera en su laureada tesis de los principales estudios publicados en la presente e importante REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

De hecho, gracias a esos estudios, el jurista logró establecer relaciones imperecederas con importantes juristas, a saber: Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, Sebastián MARTÍN-RETORTILLO, Lorenzo MARTÍN-RETORTILLO, Alejandro NIETO GARCÍA, Ramón MARTÍN MATEO¹²⁰, Ramón PARADA VÁZQUEZ, Tomás Ramón FERNÁNDEZ y Luis COSCULLUELA MONTANER, entre otros, e incluso se convirtió en uno de los primeros latinoamericanos en publicar un trabajo académico en esta importante REVISTA, con un trabajo titulado «Consideraciones sobre la ilegalidad de

¹¹⁸ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Discursos en el acto de Presentación del libro: El derecho público a comienzos del siglo XXI. Homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías», en *Revista Peruana de Derecho Público*, núm. 7, Lima, 2003, pág. 120.

¹¹⁹ «Prólogo» del profesor Luciano PAREJO ALFONSO al libro de Allan R. BREWER-CARIÁS, *Estado de Derecho y Control Judicial (Justicia Constitucional, Contencioso-Administrativo y Amparo en Venezuela)*, Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid, 1987, pág. I.

¹²⁰ Allan R. BREWER-CARIÁS, *Urbanismo y Propiedad Privada*, «Prólogo» de Ramón MARTÍN MATEO, Colección Estudios Jurídicos, núm. 7, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1980, 628 págs.

los actos administrativos en el derecho venezolano»¹²¹, el cual fue solicitado por el profesor GARCÍA DE ENTERRÍA. De tal intercambio intelectual, y por medio de invitaciones de BREWER-CARIÁS, además de los juristas antes nombrados, el jurista logró la visita a Venezuela de importantes y destacados juristas, a saber: Luciano PAREJO ALFONSO, Juan SANTAMARÍA PASTOR, Rafael GÓMEZ FERRER, Raúl BOCANEGRA SIERRA, Tomás DE LA CUADRA SALCEDO y Santiago GONZÁLEZ VARAS, y otros juristas que, sin ser miembros de la «Escuela de Enterría», contribuyeron con sus visitas al Derecho Público venezolano e Iberoamericano, a saber: Fernando GARRIDO FALLA, Jesús GONZÁLEZ PÉREZ, Jaime RODRÍGUEZ ARANA, Enric ARGULLOL I MUGADES y Marta FRANCH SAGUER, entre otros

De esta fructífera relación, que trascendió a los *malos momentos* derivados de la persecución política a la que ha sido sometido el jurista¹²², no sólo se produjo un intercambio académico importante entre España e Iberoamérica, sino que también hubo una relación de admiración mutua que se puede entrever en las importantes palabras sobre el jurista venezolano que expusiera el brillante, siempre admirado, jurista Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA: «es el más brillante de los iuspublicistas formados en la Universidad Nacional de Caracas», siendo el *Tratado*, por tanto, un regalo que graciosamente concede un hombre que desde muy joven ha dado su vida a ofrecer al mundo una «obra sistemática de reordenación de todo el Derecho Público venezolano que asombra por su regularidad, por su ambición y por la seguridad de su criterio técnico,

¹²¹ Allan R. BREWER-CARIÁS, «Consideraciones sobre la ilegalidad de los actos administrativos en el derecho venezolano», en *Revista de Administración Pública*, núm. 43, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1964, págs. 427-456. Tal y como sostiene el jurista Eduardo ROCA ROCA: «Pero aun cuando más lejana, también estaba dentro de los planes de Brewer-Carías la búsqueda de una presencia de los autores hispanoamericanos en España, siempre dispuesta a mirar más allá de los Pirineos por luces jurídicas, pero en general, renuente a mirar al otro lado del Atlántico. Brewer-Carías entró en contacto con todos los académicos españoles, y fue de los primeros hispanoamericanos a quien se le publicó un trabajo en la *Revista de Administración Pública*, que tanta influencia ha tenido no sólo en España, sino en todos los países de Hispanoamérica. Veintidós años después de la publicación de un artículo suyo en el núm. 42 de la revista, los autores latinoamericanos pueden considerar que se sienten en España como en su casa». Eduardo ROCA ROCA, «Discurso del profesor Eduardo Roca en el acto de conferimiento del grado de Doctor Honoris Causa a Allan R. Brewer-Carías en la Universidad de Granada, España, 1986», publicado en Allan R. BREWER-CARIÁS, *Reflexiones en España*, Caracas, 1987, pág. 91.

¹²² Basta referir la comunicación personal que dirigió D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA a Allan BREWER-CARIÁS, fechada el 13 de diciembre de 2006, en la que le expresaba lo siguiente: «Muy de verdad me parece obligado en estos momentos manifestarte el gran aprecio y admiración que te tengo, también como amigo, como profesor y como político, y correlativamente el rechazo rotundo a la increíble y arbitraria persecución de que estás siendo objeto en estos momentos por parte de las autoridades políticas de tu país, reiterándote mi estima y afecto, con la vieja amistad renovada». De tal comunicación se evidencia cuánto vivía el doctor GARCÍA DE ENTERRÍA su obra, comprometida con la defensa de la libertad individual (*liberalismo*) y con la *democracia liberal* que tanto influirá para bien en el mundo iberoamericano, aunado a la admiración sincera que se sentían ambos juristas.

servido por una ágil mente jurídica y una formación de una amplitud excepcional»¹²³.

En efecto, la sola creación de una comunidad científica jurídica en el país es un mérito indiscutible del autor, que debe ser apreciada en los mismos términos que es valorada por lo más granado de la comunidad jurídica *iuspublicista* española¹²⁴ al otro lado del Atlántico, como se puede apreciar del excelente prólogo del profesor Luciano PAREJO ALFONSO —tan querido y admirado en Venezuela, como todos los juristas españoles—, pues ya es suficiente duro para el autor tener que soportar el exilio y evidenciar muchas veces la frase bíblica de que «nadie es profeta en su tierra» (Marcos 6, 1-6), sino también tener que comprobar que por más que se escriba, se enseñe y se investigue en procura de la libertad individual y política persistan realidades que no cambian nunca, como aquella referida en los años ochenta, con una extrema vigencia para el caso venezolano: «... el Estado contemporáneo está concebido en la Constitución, básicamente, como un Estado sometido al derecho en todas sus actuaciones, y por tanto, sometido al control de la legalidad por parte de los órganos judiciales. Sin embargo, cuando el mismo centro de poder partidista puede controlar, a la vez, las decisiones del Congreso, del Ejecutivo y de los Tribunales, no hay forma efectiva de someter a control judicial real al Estado, y la dictadura del

¹²³ Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, «Prólogo» al libro *Principios del Procedimiento Administrativo* de Allan R. BREWER-CARIÁS, Editorial Civitas, Madrid, 1990, en *El Derecho Público a comienzos del siglo XXI (Estudios en Homenaje al Profesor Allan R. Brewer Carías)*, Coords. Alfredo ARISMENDI y Jesús CABALLERO ORTIZ, Instituto de Derecho Público, Universidad Central de Venezuela-Civitas Ediciones, S.L., Madrid, tomo I, 2003, pág. 41. Vale destacar que también este importante homenaje se publicó y se presentó en España, ya que la persecución política al autor lo imposibilitó.

¹²⁴ La obra jurídica de Allan R. BREWER-CARIÁS, por si quedara duda, ha sido elogiada y reconocida hasta el punto de que es Miembro Honorario de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Granada (1986); de la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación (2000); de la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Madrid (2008); de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina (Miembro Correspondiente Extranjero 1992); de la Academia Colombiana de Jurisprudencia (Miembro Correspondiente Extranjero 1996); de la Academia Chilena de Ciencias Políticas, Sociales y Morales (Miembro Correspondiente 2011); y, por último, de la Academia Peruana de Derecho (Académico Honorario 2011). De igual modo, es Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela; Profesor en Cambridge, París II y Aix-en-Provence; Profesor Honorario de la Universidad del Rosario (Argentina); Externado de Colombia y de la Javeriana, ambas de Bogotá (Colombia); Profesor distinguido de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM); Miembro Honorario del Centro de Estudios Interdisciplinarios de la Universidad Católica del Táchira (Venezuela); Miembro de número de las Academias de Ciencias Políticas y Sociales en Venezuela y de la Internacional de Derecho Comparado, de la cual fue su Vicepresidente (1982-2010), e incluso miembro de Institutos Internacionales como el de Ciencias Administrativas (del que fue Vicepresidente en los años 1971 a 1977), el de Derecho Administrativo Latino, el Interamericano de Derechos Humanos y también de no menos importantes Asociaciones como la Venezolana de Derecho Administrativo y Ciencias de la Administración, y la Asociación Latinoamericana de Administración Pública (de la que es fundador y ha sido Secretario).

partido es total, porque lo inconstitucional o ilegal no encuentra remedio y a veces, como por arte de magia —la magia del partido— lo contrario a derecho se convierte en excelsa legalidad»¹²⁵.

En efecto, tales aportes reconocidos en el mundo iberoamericano, resultado de varias décadas de entrega apasionada al Derecho, permitirán gracias a esta impresionante empresa editorial que en el caso venezolano se evalúe exhaustivamente dónde y cómo se extravió el país que se deseaba someter a Derecho, en medio de tanta confusión y tanto tormento espiritual, para que así el referido *Tratado* cumpla con un doble propósito especial, a saber: en *primer lugar*, contagiar a las futuras generaciones de esa inteligencia, capacidad de trabajo y energía que evita perder toda esperanza en el Derecho Público, como una de las tantas herramientas para el bienestar material de los ciudadanos, y, en *segundo lugar*, facilitar la toma de conciencia de los riesgos y los peligros que lleva todo trabajo intelectual comprometido con los más altos valores de la civilización occidental, ya que es imperioso no perder nunca de vista que el pensamiento no siempre «es amado por los hombres», ya que «si bien no es infrecuente que un filósofo acabe procesado, es más raro que comience por una excomunión y un intento de asesinato»¹²⁶, e incluso cabría agregar de exilio y persecución incansable por el poder arbitrario.

Dado que en Venezuela, lastimosamente, muchas veces por el resentimiento, la mezquindad y envidia, es recurrente el destierro de sus hijos buenos y ejemplares, los cuales han tenido que sufrir calamidades y maltratos derivados de la intolerancia que genera el éxito, vale agradecer en nombre de la comunidad jurídica nacional que valora la encomiable obra del profesor BREWER-CARÍAS que sea en la querida España en donde se vuelva a dar otro ejemplo de grandeza, en momentos en los cuales una obra como el recién editado *Tratado* haya tenido que gestarse y presentarse en el exilio, lo que prueba una vez más que la Libertad no siempre se defiende en las circunstancias más favorables, algo de lo cual puede dar gran testimonio esta importante e influyente REVISTA DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, en la que se gestaron las ideas a favor de la libertad individual y se fomentaron las bases para la construcción de un Estado de Derecho en tiempos difíciles, y que aún hoy en día mantiene esa llama encendida¹²⁷.

¹²⁵ Allan R. BREWER-CARÍAS, *Problemas del Estado de Partidos*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1988, pág. 21.

¹²⁶ Gilles DELEUZE, *Spinoza: Filosofía Práctica*, Tusquets Editores, Madrid, pág. 14.

¹²⁷ Así lo ha recordado el maestro Jesús GONZALEZ PÉREZ, al sostener que el maestro GARCÍA DE ENTERRÍA «jamás supuso una limitación o un condicionamiento al contenido de la Revista, que funcionó siempre con absoluta independencia y con el objetivo criterio científico que luce indiscutiblemente en sus páginas, sin la menor contaminación». Jesús GONZALEZ PÉ-

A modo de colofón, cuando algún día prevalezca la igualdad de todos ante la ley, la separación de poderes *en su origen*, no en el Estado (separación Estado-Sociedad), cuando prevalezcan las leyes generales y abstractas y no los *mandatos*, indudablemente un gran homenaje y agradecimiento al jurista, no sólo residirá en su regreso a su país, sino también la puesta en práctica de lo que los eventuales lectores aprendieron y discutieron en los venideros años con estas sustantivas páginas, en el que se evidencia «la erudición y el rigor científico con el poder de síntesis y la clarividencia político-administrativa»¹²⁸, sumado a la expectativa de todos sus discípulos¹²⁹ y amigos de que nunca deje de ser noticiable la aparición de un libro del profesor BREWER-CARÍAS¹³⁰, puesto que su pasión por el Derecho Público se inscribe en la misma línea de un gran jurista e intelectual venezolano, que el *maestro* BREWER-CARÍAS admira y a quien basta recordar en este instante, a saber, don Andrés BELLO:

«Si la ley y la sujeción a ésta son tan necesarias, puede decirse que ellas son la verdadera patria del hombre y todos cuantos bienes puede esperar para ser feliz. No es ciertamente patria por sí solo el suelo en que nacimos, o el que hemos elegido para pasar nuestra vida ni somos nosotros mismos porque nos bastamos a todas nuestras necesidades, ni los hombres que viven con nosotros considerados sin ley, porque ellos serían nuestros mayores enemigos: es, pues, nuestra patria esa regla de conducta que señala los derechos, las obligaciones, los oficios que tenemos y no debemos mutuamente: en esa regla que establece el orden público y privado; que estrecha afianza

REZ, «Recuerdos de Eduardo García de Enterría, fundador y director de la Revista», en *Revista de Administración Pública*, núm. 192, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2013, pág. 17.

¹²⁸ Alejandro NIETO GARCÍA, *Revista de Administración Pública*, núm. 58, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1969, págs. 482 y ss.

¹²⁹ Como un *discípulo* que admira la obra del *maestro* desde su época de estudiante, y el cual ha tenido el privilegio de poder aprender de él y evaluar y leer casi toda su obra, le reitero y dejo constancia de mi agradecimiento profundo y de mi admiración sincera, al igual que a la pléyade de admirados juristas españoles que han permitido que publique en estas admiradas páginas que he podido disfrutar a lo largo de estos años y que me han enseñado tanto. Hago votos porque las relaciones España y Venezuela sigan siendo tan profundas, pese a no estar físicamente D. Eduardo GARCÍA DE ENTERRÍA, el cual, sin lugar a dudas, ha sido uno de los más grandes juristas del siglo XX y al cual quedan cortas las palabras de elogio. Por último, es pertinente destacar que la REVISTA, como uno de sus más queridos logros, quedará en manos de los incontables y extraordinarios discípulos, quienes nos seguirán del otro lado del Atlántico enseñando tanto.

¹³⁰ Ramón PARADA VÁZQUEZ, *Revista de Administración Pública*, núm. 94, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1981, págs. 369 y ss.

y da todo su vigor a las relaciones que nos unen, y forma ese cuerpo de asociación de seres nacionales en que encontramos los únicos bienes, las únicas dulzuras de la patria: es, pues, esa regla la patria verdadera y esta regla es la ley sin la cual todo desaparece. Después de esto, ¿puede fingirse siquiera el amor a la patria sin amor a las leyes? Discúrrase como se quiera; fórmense grandes proyectos de establecimientos útiles, haya valor para pelear contra los enemigos del Estado, y resolución para acometer arriesgadas empresas; si falta el amor a las leyes, todo es nada: se minan los cimientos del edificio que se quiere elevar; porque sin la observancia de las leyes, todas las ventajas son puras quimeras»¹³¹.

¹³¹ Allan R. BREWER-CARIAS, *La Concepción del Estado en la Obra de Andrés Bello*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1983, pág. 41.