

PALABRAS DE CLAUSURA DE LAS
VI JORNADAS INTERNACIONALES DE DERECHO
ADMINISTRATIVO ALLAN R. BREWER-CARÍAS
CARACAS, MARZO 2002

Allan R. Brewer-Carías

Queridos amigos,

Estas magníficas *Jornadas Internacionales* constituyen la ocasión que nos brinda *Funeda* para que anualmente, podamos reunirnos y analizar temas generales del derecho administrativo, con la participación de destacados profesores extranjeros y nacionales. Las *Jornadas* son así, la continuación del esfuerzo similar que desde hacía tres décadas atrás yo venía haciendo desde el *Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela*, y que permitió acrecentar las relaciones entre los especialistas venezolanos entre sí, y los más destacados profesores extranjeros que nos han visitado.

Yo le agradezco una vez más a la *Fundación de Estudios de Derecho Administrativo*, en particular, a su Presidenta Belén Ramírez Landaeta, por haberme relevado en la ardua tarea de organizar *Jornadas Internacionales*, cada año. En su momento les agradecí el honor que me hicieron de ponerle mi nombre a las *Jornadas*, las cuales, así lo entiendo yo, no implica que se

hagan en mi honor. Eso, por favor, si les parece, háganlo para cuando ya yo no esté activo.

Por ahora, quiero entender que mi nombre para calificar las *Jornadas* es sólo un modesto motivo para convocar a estas reuniones anuales.

Estas *Jornadas* que hoy clausuramos han sido particularmente ricas y provechosas. Hemos analizado, en una forma u otra, todos los aspectos de interés relativos al tema de *Servicios Públicos* y las presentaciones tanto de los profesores extranjeros como de los venezolanos, han sido enriquecedoras. Yo quiero agradecer a todos los expositores su esfuerzo y felicitar, en particular, a todos los jóvenes profesores que hemos oído.

El esfuerzo que se ha hecho en estos últimos cuarenta años en el desarrollo de nuestra disciplina –coincidente con los famosos y fructíferos cuarenta años de democracia- no ha sido en vano. Al dictarse la Constitución de 1961 no había nada escrito sobre nuestra disciplina, salvo el *Derecho Administrativo Especial* de Tomas Polanco y algunas tesis como la del propio Polanco sobre la *Administración Pública* y, la de Luis Torrealba Narváez, sobre *Contencioso Administrativo*. Como les decía el primer día, sólo fue en 1964 cuando aparecieron los dos primeros libros sobre nuestra materia con criterio moderno: el *Manual* del Profesor Lares Martínez y mis *Instituciones Fundamentales*, que fue mi tesis doctoral.

Hoy, cuarenta años después, no hay disciplina jurídica con más especialistas activos como el derecho administrativo, y

con mayor número de publicaciones entre libros y revistas. Compáren y piensen cuántos libros nuevos y revistas existen en materia civil, comercial o penal. Realmente muy poco en comparación con lo que tenemos en materia administrativa.

Los trabajos de estas *Jornadas*, en todo caso, referidos al tema monográfico del derecho administrativo, nos han mostrado el progreso de nuestra disciplina. Aquí hemos estado cuatro días, disciplinadamente, sin duda, con gran esfuerzo personal y mental en medio de una crisis política que todos estamos sintiendo directamente.

Y es que el desarrollo del derecho administrativo en nuestro país no es por azar que haya sido coincidente con los cuarenta años de democracia que hemos tenido.

El derecho administrativo, así como Hariou lo calificó como “el derecho de las personas jurídico públicas”; Waline como “el derecho de la discrecionalidad administrativa” y quizás Jèze o Bonnard como “el derecho de los servicios públicos”, hoy lo podemos calificar como “el derecho relativo al ejercicio de los derechos humanos y libertades públicas”. Todas las regulaciones del derecho administrativo, en definitiva, se refieren a eso, a regular las relaciones entre el Estado y los ciudadanos con motivo del ejercicio y goce de los derechos constitucionales y las limitaciones a los mismos.

Pero esos derechos y libertades públicas sólo son plenos en democracia, por lo que sólo en democracia es que se puede desarrollar un derecho administrativo que responda a las necesidades de control del Poder y, en particular, de las activi-

dades de la Administración Pública. El derecho administrativo como derecho del control de la Administración, por tanto, sólo es posible cuando exista una efectiva separación y autonomía de los poderes del Estado, lo que a la vez sólo es posible en democracia.

Los administrativistas, por tanto, somos los primeros que tenemos que preocuparnos ante las amenazas que se están configurando contra nuestra democracia; y lo tenemos que hacer con criterio de supervivencia; pues en autocracia, el derecho administrativo se convierte sólo en un instrumento para justificar el ejercicio del poder autoritario, minimizándose el ejercicio de los derechos y libertades públicas.

No sobra, por tanto, que al clausurar estas *Jornadas Internacionales*, en medio de la crisis política que vivimos en el país, recordemos y reflexionemos porqué la democracia está en peligro. Ello es producto de un proceso de violaciones al Estado de Derecho que se han venido produciendo en estos últimos tres años, por quienes en 1999, a pesar de haber llegado al Poder por vía electoral, lo asaltaron, perdiendo la oportunidad histórica más fenomenal que gobernante alguno haya tenido en el país para acometer la transformación del mismo, con todo el apoyo popular, soporte financiero y control político casi inimaginable.

Pero la oportunidad se botó y el balance actual nos presenta una mayor crisis política y económica, todo ello en medio de las más burdas vulneraciones al Estado de Derecho.

Recordemos ahora que entre enero y junio de 1999, la antigua Corte Suprema de Justicia con diversas interpretaciones constitucionales, evitó que el entonces recién electo Presidente de la República, Hugo Chávez Frías, violara la Constitución de 1961, con la convocatoria, a su manera, de la Asamblea Nacional Constituyente. La verdad es que fue ésta, una vez electa, la que irrumpió contra la Constitución interviniendo todos los poderes constituidos, en contra de la voluntad popular del referendo del 25 de abril de 1999; y fue aquella Corte Suprema de Justicia la que, sometiéndose a los designios de la Asamblea, terminó por consolidar el golpe contra la Constitución, pagando como precio su propia existencia.

Pero las sucesivas violaciones constitucionales no concluyeron con la aprobación de la Constitución por el referendo del 15 de diciembre de 1999. Al contrario, continuaron, pero esta vez, con la violación sistemática de la nueva Constitución.

Recordemos que una semana después del referendo aprobatorio constitucional, fue la propia Asamblea Nacional Constituyente la que, a pesar de haber cesado en su tarea, diseñó el plan para la violación sucesiva ahora de la nueva Constitución. Ello lo hizo dictando un régimen transitorio del Poder Público, cesando los titulares de los órganos del Estado y nombrando para ello, a dedo, a quienes quiso la mayoría; régimen que a pesar de su pretendido rango constitucional, no fue aprobado popularmente.

En esta forma, a partir de 1999, los venezolanos simplemente hemos tenido dos Constituciones: una aprobada por el

pueblo, la cual por lo demás ha sido modificada al antojo de quienes la han publicado sucesivamente, al punto de que hoy nadie sabe todavía, a ciencia cierta, cuál es el texto definitivo de la misma; y otra, proteica y maleable, que no fue aprobada por el pueblo pero que al haber regulado una supuesta transitoriedad constitucional, con la complicidad del Tribunal Supremo de Justicia, ha servido para violar sistemáticamente la Constitución.

En el diseño de este desaguizado constitucional, por supuesto, y además, han colaborado conspicuamente con el Presidente de la República, los otros titulares de los órganos del Estado producto de la transitoriedad, con un rol preeminente a cargo de la Asamblea Nacional, del Consejo Nacional Electoral, del Fiscal General de la República y del Defensor del Pueblo. Incluso, el Tribunal Supremo de Justicia ha llegado al extremo de decidir como juez en su propia causa, asumiendo el ilegítimo rol de juez y parte, y sin recato, incluso, resolver que la propia Constitución no se les aplicaba a los propios Magistrados que estaban decidiendo. No es de extrañar, por ello, que se haya siquiera permitido por unos días, que unos ciudadanos hayan anunciado públicamente violaciones constitucionales como la de hacerse justicia con sus propias manos, mediante unos “tribunales populares”, con el silencio cómplice del Defensor del Pueblo.

Por tanto, desde que se dictó la Constitución, la misma ha sido abierta y recurrentemente violada. En definitiva, ha sido secuestrada y burlada por los mismos actores que se entroni-

zaron en la Asamblea Nacional Constituyente, y luego, en los diversos órganos del Estado. Este ha sido asaltado por funcionarios que han resultado lo más parecido a aquéllos “concejales hambrientos” de los cuales nos hablan los viejos textos castellanos, de Castilla, que llegaban a los cargos concejiles para robar impunemente, saciarse personalmente y así, asegurarse un patrimonio mal habido para cuando fueran desalojados del poder.

Para refrescar cómo la Constitución de 1999, ha sido violada progresivamente, ante los ojos atónitos de los venezolanos, basta recordar los siguientes hechos.

A comienzos de 2000 actuó en el país una Comisión Legislativa Nacional, el célebre “Congresillo”, que no tenía existencia constitucional pero que se dedicó a legislar, usurpando la función legislativa. Lo mismo hicieron en los Estados, sendas Comisiones Legislativas estatales.

El régimen electoral que se estableció especialmente para las elecciones de la llamada “relegitimación” de los poderes públicos, en la fracasada megaelección de 2000, fue burdamente distinto al que regulaba la propia Constitución.

La libertad sindical, constitucionalmente garantizada, fue menoscabada al intervenir las elecciones sindicales, lo que terminó con el penoso fracaso del referendo sindical, que ha sido la votación a la cual han concurrido menos venezolanos en toda la historia del país, con un 76% de abstención.

La democracia participativa, por otra parte, ha sido pura retórica oficial, de manera que por ejemplo, el derecho a la participación política de la sociedad civil en la designación de los titulares de los órganos del Poder Público, fue secuestrado con la inconstitucional Ley de la Asamblea Nacional que se abstuvo de regular los Comités de Postulaciones que exigía la Constitución, y que debían estar integrados exclusivamente por representantes de la sociedad civil. La designación que se hizo fue, por supuesto, a final de cuentas, a dedo.

La obligación constitucional de consulta popular de los proyectos de ley antes de su sanción como garantía de participación ciudadana, también ha sido burlada, particularmente por el Presidente de la República al haber dictado las 48 leyes habilitadas de 2001, sin la consulta obligatoria, lo que las ha viciado a todas de inconstitucionalidad.

El Presidente de la República, por su parte, ha violado descaradamente la Constitución, entre otras cosas, al estar al servicio de una parcialidad política. Recuérdense que el Presidente, quien es a la vez Jefe de Estado, Jefe del Ejecutivo Nacional y Comandante en Jefe de la Fuerza Armada, es Presidente del partido de gobierno, algunos de cuyos órganos incluso funcionan en el Palacio presidencial. Nunca antes en la historia de Venezuela, habíamos tenido un Presidente de la República que actuara cotidianamente como presidente de un partido político, al punto de que ha sido en este último rol que lo hemos visto actuar constantemente todos los venezolanos, con un terco empeño de dividir al país y partidizar la Fuerza

Armada. Ésta, constitucionalmente, no puede estar al servicio de parcialidad política alguna, como el Presidente de la República y algunos generales han querido, al proclamar que supuestamente está al servicio de un pretendido “proceso”, que nadie sabe qué es o de una inexistente “revolución”.

La democracia representativa, en todo caso, se ha deformado por el control del poder en manos de un solo partido, al punto de que en enero de este año, cuando el partido de gobierno sintió que podía perder la mayoría en la Asamblea, sus voceros, sin ningún rubor, advirtieron que si ello ocurría eso era el fin de la vía democrática de “el proceso”. Quedó así disipada la ilusión de algunos diputados del propio partido de gobierno, de querer votar conforme a su conciencia y no conforme a los dictados del Presidente de la República.

Una democracia representativa que sólo se conciba para representar un solo partido, es una caricatura de democracia; y mas aún cuando se ha puesto al Estado y a sus funcionarios al servicio de dicho partido, contra la propia Constitución, produciéndose un escandaloso y continuado delito de peculado de uso, que el Contralor General de la República se niega a ver.

La concentración del poder y la ausencia de control y contrapesos entre los poderes públicos, además, ha sido una puerta abierta para la violación de los derechos humanos, al punto de que nunca antes como ahora, los organismos internacionales de protección de los mismos han recibido tantas denuncias de violación. No olvidemos las violaciones respecto

de la libertad sindical; de la libertad de expresión del pensamiento; de la seguridad personal con los grupos de exterminio; de la privacidad de las comunicaciones; y del derecho de manifestación pública bloqueado por bandas fascistas aupadas por el gobierno. Pero es que también la institución de la cosa juzgada, pieza esencial del debido proceso, ha sido quebrantada por una Sala Constitucional que revisa juicios ya concluidos de acuerdo con los criterios particulares de algunos Magistrados, que por lo visto se olvidaron que habían dejado de ser abogados litigantes y que no pueden poner la justicia al servicio de sus antiguos clientes.

La separación de los poderes y su autonomía, piedra angular de todo régimen democrático, materialmente ha desaparecido. Todos los Poderes del Estado dependen del Ejecutivo y actúan a su antojo, y el Estado se ha centralizado aún más. Por ello, tenemos un Presidente que ha llegado al colmo de decir públicamente: “El Estado soy yo. La Ley soy yo”, lo que no se le había oído a ningún Jefe de Estado en el mundo moderno desde los tiempos de Luis XIV, hace casi 400 años.

El pluralismo político, por otra parte, casi ha desaparecido por la ingerencia e inconveniente presencia del Estado en la sociedad civil, lo que ha llevado al propio Presidente de la República a tratar de controlar tanto a la Confederación de Trabajadores de Venezuela como a Fedecámaras; a provocar la división de partidos políticos; y a atacar a la Iglesia Católica e, incluso, tratar de dividirla.

Todo ello, incluso, ha comenzado a dar origen a justas manifestaciones de desobediencia civil como la que ocurrió en la elección de la directiva de la Confederación de Trabajadores de Venezuela y de los Jueces de Paz en Chacao. La sociedad civil ha comenzado a rebelarse contra el esquema intervencionista que regula la Constitución, y ello será cada vez más acentuado. La sociedad civil se niega a estar reglamentada y las asociaciones de profesionales como las de profesores universitarios, deberían incluso desconocer el llamado que acaba de hacerles el Consejo Nacional Electoral para organizar sus elecciones internas.

En este estado del llamado “proceso”, lo que sí está claro es que la democracia venezolana está en peligro y al margen de la Carta Democrática Interamericana, y que nada de lo que en el país se quería cambiar en 1998, se ha logrado. Mas bien, se han agravado los males que hacían inevitable los cambios entonces queridos, pues tenemos más centralismo y más y peor partidismo, a lo que se agrega, más presidencialismo, más estatismo, más paternalismo y más militarismo. La Constitución de 1999, lamentablemente, al consagrar este esquema, abrió la vía al autoritarismo y nada positivo aportó al constitucionalismo venezolano.

La democracia, por tanto, está en peligro en Venezuela. Ello nos interesa a todos y particularmente a los administrativistas. En las *Jornadas* anteriores, coincidentes con el proceso constituyente que hemos tenido en estos tres años; he hecho

algunas reflexiones advirtiéndole estos peligros que veíamos venir. Hoy no podía dejar de referirme a la situación actual.

Yo hago votos porque el próximo año, en las próximas *Jornadas Internacionales*, hayamos revalorizado y restablecido nuestra democracia, en beneficio inclusive, de nuestra disciplina. Ayudar en esta tarea, es responsabilidad de todos.

Muchas gracias y hasta el próximo año

Caracas, marzo 2002