

PRÓLOGO
Al libro
Constitución, Democracia y Control del Poder,
Universidad de Los Andes, Editorial Jurídica
Venezolana. Mérida, octubre 2004

Por Fortunato González Cruz
Director de CIEPROL

Ha querido el Dr. Allan Brewer Carías que este libro fuese una coedición entre la Editorial Jurídica Venezolana y el Centro Iberoamericano de Estudios Provinciales y Locales (CIEPROL) de la Universidad de Los Andes. Sus vínculos con el CIEPROL parten desde antes de la fundación de esta Unidad Académica, pues en compañía de don Luciano Parejo Alfonso, concurrió a la sesión extraordinaria del Consejo de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas, cuando se iniciaba el feriado de Semana Santa del año 1994, en la que hicimos la presentación formal del Proyecto Académico. Desde entonces ha sido un fiel y entusiasta compañero de viaje, acompañando al equipo que conformamos el CIEPROL en el fascinante camino de la investigación, la docencia y la extensión, y en la divulgación de lo que hacemos a través de las páginas de la revista PROVINCIA. Para la Universidad de Los Andes y para el CIEPROL constituye un honor y un deber copatrocinar esta obra, con más razón ahora cuando comienza el primer Curso de Especialidad en Derecho Administrativo que se realiza en nuestra Academia, y que quien escribe comparte la grave responsabilidad de dirigir el CIEPROL y presidir la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional.

Muchas virtudes admiramos de Allan Brewer Carías, más, desde la perspectiva de la misión que nos hemos propuesto en el CIEPROL, destaca la coherencia. Es un intelectual que guarda fidelidad absoluta a sus principios y valores, siendo integral la correspondencia entre el pensamiento que manifiesta en sus libros y escritos, con las proposiciones que realiza y el testimonio de su vertiginosa actividad vital. Así, pocos en Venezuela han defendido con tanta vehemencia al Municipio y a la Provincia. Sus escritos le dan un sólido fundamento teórico al federalismo, a la descentralización, a la aspiración que tenemos los venezolanos de construir un mejor destino desde nuestros lugares. Siendo caraqueño, está claro que el desarrollo armónico del territorio nacional beneficia tanto a la capital como a la Provincia, al menguar las presiones de todo tipo que congestionan a Caracas y disminuye la calidad de vida de sus habitantes, como ampliar las posibilidades de bienestar lejos del centro del poder. Dolores Aguerrevere (2003) destaca la obra breweriana sobre Caracas en sus facetas jurídica, política, de historiador y de urbanista (Tomo I. p. 801 y sig). Respecto del federalismo, la descentralización y el Municipio, son líneas transversales de toda la obra de Allan Brewer Carías. Sus intervenciones en la Asamblea Nacional Constituyente son el mejor testimonio del respeto que tiene por la provincia venezolana y la consideración que le merecen sus valores y potencialidades. Ninguno de los diputados constituyentes defendió con mayor

pertinencia el principio federal, ni con tanta pasión y conocimiento al Municipio. Fue Allan Brewer Carías la voz de los venezolanos que habitamos en el ancho espacio de la geografía nacional, y si el principio federal quedó galvanizado en la parte dogmática fue en gran medida por su empeño. Lamentablemente el diseño institucional del Estado no fue consecuente con los principios, pero quedan sus votos salvados como testimonio de su compromiso y lealtad. Esta actitud como intelectual, como constituyente y como político se corresponde con sus afectos, sus gustos y sus querencias. Allan posee una casa en San Rafael de Mucuchíes, el pueblo más alto de Venezuela, justo al frente de su plaza Bolívar y allí ha sabido de las labores agrícolas, paladeado el particular sabor de unas papas cosechadas con sus manos y la emoción de una trucha pescada en los ríos cristalinos y torrentosos de los Andes. En Mérida conoció el extraño significado de una corrida de toros, el desafío de los despeñaderos de la Sierra Nevada, la algarabía de su ambiente estudiantil y la solemnidad de su Academia. “*Brewer es un milagro de la naturaleza exuberante del trópico venezolano*” dijo el profesor español Eduardo García de Enterría en el discurso en el acto de presentación de la obra: *El derecho público a comienzos del Siglo XXI, Estudios en homenaje al Profesor Allan R. Brewer-Carías*, que se incluye en este libro.

Fruto del intenso trabajo intelectual de Allan Brewer Carías es este libro, que contiene algunas de sus últimas producciones, enlazadas entre sí bajo el título “Constitución, Democracia y Control del Poder”. Está dividido en seis partes, la primera de ellas sobre los problemas del Estado de Derecho frente al autoritarismo. Se trata de un estudio de la evolución de las instituciones democráticas venezolanas a partir de la entrada en vigencia de la Constitución de 1999, en particular de su régimen electoral. Aprovecha el autor la ocasión que le brindan los discursos de orden en diversos actos académicos para hilvanar sus análisis desde la perspectiva constitucional, y abordar las vicisitudes de las instituciones que se suponen debe garantizar el ejercicio pleno de las libertades democráticas, y los derechos a la participación política y al sufragio. Incorpora el discurso que no pronunció en el acto de nuestra toma de posesión como Presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Constitucional, que no se pudo realizar en la fecha prevista inicialmente como consecuencia de la inestabilidad política que sufre nuestro país. Se incorpora además su Ponencia presentada en las IV Jornadas Colombo-Venezolanas de Derecho Público, efectuada en la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá, que se refiere a “La Penta División del Poder y el Secuestro del Poder Electoral”. Luego, en la segunda parte, trata los temas del federalismo, la descentralización y los problemas de las Constituciones estatales por el carácter reglamentario del diseño territorial del Estado en la Constitución de 1999. La tercera parte la dedica al estudio de la protección de los derechos humanos en América Latina y en el Proyecto de Constitución Europea, en particular al Amparo Constitucional y al papel de la fuerza pública en un Estado de Derecho. En la cuarta y en la quinta parte se publican trabajos de derecho constitucional comparado; y por último se recogen en este libro, las intervenciones realizadas en el acto de la presentación del *Libro Homenaje* al profesor Brewer Carías, efectuado el 3 de diciembre del 2004 en la Universidad Carlos III de Madrid.

En la obra de Allan Brewer Carías hay una línea continua que marca toda su obra y que es pertinente destacar aquí, que es uno de sus compromisos intelectuales esenciales, como es el Municipio. No lo hace por nostalgia, siendo oriundo de una ciudad cosmopolita, sino porque tiene la convicción de que un Estado Democrático y Social de Derecho, para que exista con plenitud y genere bienestar y felicidad a su población, tiene que repartir generosamente el poder en forma horizontal. Sólo es posible un Estado que pueda calificarse de esa manera cuando la sociedad tiene amplias posibilidades para hacer lo que le corresponde, sin la excesiva ni paternal presencia del Estado; y además si

en la arquitectura de lo estatal se coloca en el nivel primario o básico lo que por naturaleza corresponde a los intereses propios de la vida local. El principio de subsidiaridad es la brújula que orienta el diseño de las instituciones democráticas, de modo que la sociedad no se vea agobiada por la omnipresencia del Estado, ni confiscada en sus posibilidades, pero cuente con un Estado fuerte dedicado a las funciones que le corresponden de acuerdo con los principios del capitalismo desarrollado. Este es el núcleo de su pensamiento y por ello puede identificarse dentro del espectro de las ciencias políticas y jurídicas como uno de los más importantes representantes del federalismo y del municipalismo. En este sentido coincidimos en la orientación que le hemos dado al trabajo intelectual que realizamos en el CIEPROL y que tratamos de alimentar, enriquecer y actualizar con esa misma convicción, que, como se dijo, no se trata ni de una posición nostálgica ni de una cuestión ideológica, sino práctica. El ejercicio pleno de la libertad se garantiza en una sociedad democrática, y sólo hay sociedad democrática cuando se reparte el poder en forma territorial, de modo que sin perder de vista la coherencia e integración que debe haber en el trabajo del Estado entendido como un todo sistémico, es en sus niveles locales y provinciales donde se vive o no se vive en democracia, es decir, en libertad, o dicho de otro modo, en un modelo que permite la atención desde sus propios niveles, de los subsistemas de derechos subjetivos particulares. Por supuesto que como lo confirma la teoría política clásica, es la división del poder y la independencia de cada una de sus ramas el presupuesto insustituible para la existencia de la libertad, pero sin desparramar recursos y competencias a lo largo y ancho de un territorio es nugatorio todo intento de progreso auto sostenido.

Si se ubica la atención de las competencias y los servicios que tienen que ver con la vida cotidiana de la gente en los niveles territoriales como la Provincia y el Municipio, debiera reproducirse el sentimiento de responsabilidad, como lo demuestran los estudios de Robert Putnam (1993). Lamentablemente abundan las experiencias en latinoamericana de centralismo, paternalismo y populismo, pero existen evidencias fácticas de excelencia en la gestión de los gobiernos locales y regionales cuando se ha permitido el desarrollo de sus potencialidades. Basta pasearse por Internet para visualizar gran cantidad de experiencias exitosas. También es oportuno señalar la conveniencia de generar recursos fiscales en los niveles local y provincial que permitan financiar esos éxitos, porque el efecto que produce de corresponsabilidad fiscal asegura la viabilidad del éxito en el largo plazo. (Rangel. 2003) De modo que no se trata de sentimentalismo ni de crédito alguno al discurso salvaje como algunos creen, sino de la convicción surgida del análisis científico. No en vano se ha estudiado mucho este asunto, desde la monumental obra de Alexis de Tocqueville, que centra el éxito de la sociedad norteamericana en sus sólidas bases locales, hasta los trabajos de Jordi Borja y Manuel Castells (1997) que colocan como presupuesto elemental para el éxito en un mundo globalizado el actuar desde lo local con el pensamiento puesto en lo global. En ello coincide el filósofo esloveno Slavoj Zizek en cuya obra resalta las características de la sociedad europea (pagina12web.com.ar/suplementos/libros). Tampoco es que Brewer Carías esté en trance de caer en la tentación de tendencias autárquicas, xenófobas ni regionalistas, que constituyen algunas de las expresiones patológicas de este comienzo de siglo. El federalismo y el municipalismo en Brewer Carías es la expresión de su compromiso con las mejores doctrinas surgidas a partir del constitucionalismo norteamericano, francés y latinoamericano como es el Estado de Derecho, en tren de transformación hacia el Estado Social y el Estado de Bienestar.

Es del profundo conocimiento de la teoría política, del proceso histórico venezolano y de la extensa geografía venezolana desde donde Brewer Carías extrae su posición a favor de un reparto territorial equitativo del poder. Los capítulos 4 y 5 de la primera parte de su libro *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela* (1975) ponen de manifiesto su

esfuerzo intelectual que lo lleva al análisis de las doctrinas clásicas, en particular de Locke, Montesquieu y Rousseau sobre la libertad y la democracia. En esta misma obra hace un análisis riguroso de los procesos históricos latinoamericano y venezolano y de las particularidades de sus instituciones. Aún cuando en la obra citada se manifiesta a favor de una organización regionalizada, los mismos argumentos sirven de base para sostener que las regiones necesarias a los fines de una reorganización política del territorio son las circunscripciones estatales, limitadas de manera determinante por un poder central macrocefálico. Respecto del Municipio sucede de modo semejante, pues las críticas al Municipio Constitucional de 1961 entre las que destaca su precaria autonomía, son argumentos contundentes ahora cuando se hace referencia al Municipio Constitucional de 1999, mucho menos autónomo que el de entonces. Una afirmación conclusiva de Brewer Carías en aquella obra de 1975 basta para sustentar las afirmaciones anteriores:

“El reto planteado en el ámbito de las instituciones regionales y locales, en todo caso, está en hacerlas partícipes de los procesos de decisiones concernientes al desarrollo del país, y corresponsabilizarlas del mismo, a la vez que lograr, mediante ellas, la efectiva democracia política, a través de la participación del pueblo en los procesos políticos. Para ello, la enorme tarea que tiene planteado el Estado venezolano para su reforma, aparte de las múltiples que tiene a nivel nacional, consiste en realizar un amplio proceso de descentralización administrativa y organizar una efectiva participación popular a nivel local. Ello sería la garantía de estabilidad institucional, tanto desde el punto de vista administrativo como político.” (Pág. 430)

Las reflexiones sobre el Municipio adquieren una mayor profundidad en la obra *Instituciones Políticas y Constitucionales* en la que Brewer Carías rescata el sentido esencial del Municipio cuando afirma que es el medio por excelencia para la reconquista del Estado por los ciudadanos. Es el Municipio la “pieza” para la reconquista del Poder y del Estado por el elector, por los ciudadanos mediante la participación política (1985. Tomo II. Pág. 105) y propone el remozamiento del concepto de “vecindad” como esencial a la idea de una profunda reforma del régimen local. Este es el fondo de la cuestión política municipal. Si el Municipio es la Unidad Política Primaria y Autónoma de la Organización Nacional, es fundamental el papel que debe desempeñar como mecanismo de socialización democrática. Debe ser la escuela de la libertad, de la tolerancia, de la participación, de la responsabilidad ciudadana. El razonamiento conduce a ver en el Municipio una Unidad preexistente al Estado que sin embargo debe ser reconocida formalmente por ser parte de la Organización Nacional. Si existe correspondencia entre los lugares y los Municipios es porque la organización territorial ha sido atinada en el reconocimiento formal de esos lugares; de lo contrario, habrá un déficit que repercutirá básicamente en la negación de los derechos políticos de la comunidad a la que se le niega su reconocimiento.

Coincidimos con Brewer Carías y lo hemos discutido mucho en los viajes que hemos realizado por el territorio venezolano, que cada comunidad asentada de manera permanente en un lugar es un Municipio que tiene derecho a ser reconocido como tal por el ordenamiento jurídico. Nada tiene que ver con la existencia de un Municipio ni el tamaño de su población ni su capacidad para generar recursos propios. El primero es un requisito caprichoso, o a lo sumo estadístico, que es casi lo mismo, porque responde a argumentos numéricos, adjetivos y no sustantivos. Razón tiene la Ley Orgánica de Régimen Municipal de 1989 cuando señala –en un texto que se debe precisamente a una propuesta de Brewer– que para la creación de un Municipio se requiere la existencia de un grupo social asentado establemente con vínculos de vecindad permanente, aunque la Ley incurre en el error de señalar en el primer párrafo que se requiere una población no menor de diez mil habitantes (Art. 18) con la excepción señalada. Es de suponer que una

población de más de diez mil habitantes haya generado lazos permanentes de vecindad, pero es posible y de hecho muchas poblaciones con población mucho menor que esa cifra también tienen lazos permanentes de vecindad. Es la tesis de la “población con derechos subjetivos diferenciados” a que se refiere Hábermas. (1998) En cuanto a la capacidad para generar recursos propios suficientes para atender los gastos de gobierno, administración y prestación de servicios básicos, esta tesis la rechazamos de plano por varias razones: Si la estructura gubernamental y administrativa viene determinada con criterios centralistas, como lo hace la Constitución venezolana de 1999 y la legislación municipal aplicable a los Municipios, habrá contados Municipios que puedan sostenerse con sus recursos propios, si es que existe alguno. Pero además, al menos en Venezuela, los recursos fiscales vienen determinados en gran medida por tributos nacionales, la riqueza se concentra en la región norte costera y la pobreza se desparrama en todo lo ancho del territorio, de manera que la capacidad tributaria o contributiva está también concentrada. En un país con estas características los Municipios pasan a ser agentes de redistribución, mecanismos para generar equilibrios en el acceso a los dineros públicos, instituciones al servicio de la justicia distributiva. No es que se niegue la importancia de la corresponsabilidad fiscal. Todo lo contrario, un Municipio Sostenible (González. 1999) tiene que generar recursos propios tanto para contribuir a los gastos como, y esto es clave, para generar ciudadanía, sentido de corresponsabilidad. Siendo como son todas las competencias municipales de naturaleza concurrente, su financiamiento tiene que participar de esa naturaleza, por lo que desde esta última perspectiva tampoco se justifica la exigencia de la capacidad para generar recursos propios.

Pero el Municipio como parte del Estado es un subsistema administrativo que tiene por objeto la atención de los asuntos propios de la vida local y entonces es imperativo incorporar conceptos de eficiencia. Este asunto a primera vista aparece contrario o antagónico a la idea de la proliferación de Municipios, pero no es así. Un Municipio burocrático y con déficit de representación si es inviable, pero lo que hemos denominado Municipio Sostenible no sólo es viable sino necesario. El pequeño tamaño del Municipio se compensa con el asociacionismo, con mecanismos de cooperación, mediante garantías al principio de la solidaridad intergubernamental. Tal como lo plantea Brewer (Pág. 115) la consagración de los principios de la participación política, de la diversidad municipal, de la eficiencia y de la sostenibilidad permite hacer compatible el derecho al autogobierno de las comunidades con eficiencia en la prestación de los servicios y la adecuada atención de los asuntos propios de la vida local. No en vano estas reflexiones de 1985 llevaron a la reforma del régimen municipal y a la creación de la exitosa figura del Alcalde en la legislación de 1989. Un estudio detallado del régimen legal del Municipio de 1989 lo ofrece nuestro autor en la 3ª edición corregida y aumentada de su obra *Instituciones Políticas y Constitucionales* (1996)

La posición académica de Allan Brewer Carías la puso en juego como miembro de la Asamblea Nacional Constituyente de 1999. Allí se batió como político pertrechado de sus conocimientos, y sus aportes están recogidos en tres tomos bajo el título *Debate Constituyente*. En el primer tomo de esta obra insiste el autor en las ideas esenciales de lo que llama el Nuevo Municipalismo: El Municipio como unidad política primaria y autónoma para el ejercicio de la democracia y la participación política, la superación del uniformismo municipal, la separación orgánica de los poderes locales en los municipios medianos y grandes, elección uninominal, inserción adecuada del Municipio en la organización nacional. (Pág. 164 y sig.) Ya con más calma, sin el vértigo de los debates de la constituyente, con el texto de la Constitución sancionado, en su obra *La Constitución de 1999* subtitulada acertadamente *Derecho Constitucional Venezolano* (Dos tomos. 2004), nuestro profesor hace una recapitulación de sus ideas sobre el Municipio para ratificar su antigua posición y profundizar en la crítica al nuevo Municipio Constitucional, con una

autonomía comprometida definida por la Sala Constitucional del Tribunal Supremo de Justicia como “libertad condicionada” (Pág. 391), consagrado el uniformismo municipal al establecerse un régimen uniforme, disminuido y desnaturalizado su Concejo Municipal, e interferidas por el Poder Nacional todas las competencias municipales.

Esta obra que me honro en prologar es una muestra muy especial de los valores científicos, académicos y políticos de Allan Brewer Carías, mostrados unas veces con la rigurosidad sistemática de un trabajo científico y otras más cargadas de emotividad, pero en unos u otros casos siempre pertinentes y coherentes con la línea de lo que se puede denominar breweriana en el Derecho Público Venezolano.