

Allan R. Brewer-Carías

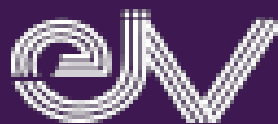
Reflexiones ante
**ACADEMIAS
ESPAÑOLAS**

**SOBRE HISTORIA
Y CONSTITUCIONALISMO
1986-2016**

**PRÓLOGO: TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ
Y ENRIQUE VILORIA VERA**

Colección Biblioteca Allan Brewer-Carías

**Instituto de Investigaciones Jurídicas de la
Universidad Católica Andrés Bello, N° 11**



editorial jurídica venezolana

2021

REFLEXIONES ANTE LAS ACADEMIA ESPAÑOLAS
SOBRE HISTORIA Y CONSTITUCIONALISMO

Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello.

1. Allan R. Brewer-Carías (Editor), *Elecciones y democracia en América Latina: el desafío autoritario-populista. América Latina: debates sobre la democracia*. 80 años de Dieter Nohlen, Coloquio Iberoamericano No. 200, Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law, Heidelberg, 11 septiembre 2019, (Prólogo: Armin von Bogdandy), Max Planck Institute for Comparative Public Law and International Law - Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 322.
2. Luis Fraga Pittaluga, *Arbitraje tributario nacional e internacional* (Prólogo: Allan R. Brewer-Carías), Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 168.
3. Rafael Simón Jiménez Tapia y Emilio J. Urbina Mendoza, *El comiso autónomo y la extinción de dominio en la lucha contra la corrupción*, Editorial Jurídica Venezolana, 2020, pp. 262.
4. José Ignacio Hernández, *Aspectos jurídicos de la crisis humanitaria de migrantes y refugiados en Venezuela. Documentos fundamentales*, Editorial Jurídica Venezolana, 2021, pp. 220.
5. Carlos Reverón Boulton, *Derechos humanos en la literatura y cine venezolano*, Editorial Jurídica Venezolana Caracas 2021, 434 pp.
6. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante las Academias de América Latina. Sobre historia, derecho y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 378 pp.
7. Allan R. Brewer-Carías, *La demolición de la autonomía e independencia del Poder Judicial en Venezuela 1999-2021*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 612 pp.
8. Allan R. Brewer-Carías, *Estudios sobre el Estado Comunal o Estado del Poder Popular*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 528 pp.
9. Allan R. Brewer-Carías, *La muerte de una Constitución. La experiencia del proceso constituyente de Venezuela de 1999, desencadenado por unas sentencias de la Corte Suprema de Justicia del 19 de enero de 1999* (Con trabajos de Eduardo Jorge Prats, Alessandro Pace, Georges Liet-Vaux, y de Juan Manuel Raffalli, Ramón Guillermo Avelo, Víctor Hernández Mendible, Carlos Luis Carrillo Artiles, Ricardo Antela Garrido, Lolymer Hernández Camargo, Michael Núñez Torres y Rafael Estrada Michel, Jaime Grimaldo Lorent, Ricardo Combellas, Jesús María Casal H., Tulio A. Álvarez, Eduardo Piacenza, Carlos García Soto, Gustavo Grau Fortoul, José Ignacio Hernández y Miguel J. Mónaco), Caracas 2021, 690 pp.
10. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante la Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Sobre proceso político y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 614 pp.
11. Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones ante las Academias españolas. Sobre de Ciencias Políticas y Sociales. Sobre historia y constitucionalismo*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2021, 238 pp.

Allan R. Brewer-Carías

Reflexiones
ante
ACADEMIAS ESPAÑOLAS

**Sobre historia y
constitucionalismo**
1986-2016

Prólogos
Tomás Ramón Fernández
y Enrique Vilorio Vera

Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías,
Instituto de Investigaciones Jurídicas, Facultad de Derecho,
Universidad Católica Andrés Bello, No. 11

Editorial Jurídica Venezolana International

2021

© Allan Brewer-Carías
Email: allan@brewercarias.com
<http://www.allanbrewercarias.com>
ISBN: 978-1-63821-560-8

Editorial Jurídica Venezolana
Avda. Francisco Solano López, Torre Oasis, P.B., Local 4, Sabana Grande,
Apartado 17.598 - Caracas, 1015, Venezuela
Teléfono 762.25.53, 762.38.42. Fax. 763.5239
Email fevj@cantv.net
<http://www.editorialjuridicavenezolana.com.ve>
Impreso por: Lightning Source, an INGRAM Content company
para Editorial Jurídica Venezolana International Inc.
Panamá, República de Panamá.
Email: ejvinternational@gmail.com
Composición y montaje según diagramación de
Francis Gil, en letra Book Antigua 13, Exacto, Mancha 18 x 11.5

CONTENIDO

NOTA DEL AUTOR.....	pág. 11
PRÓLOGO por Tomás Ramón Fernández (España).....	pág. 15
PRÓLOGO por Enrique Viloria Vera (Venezuela).....	pág. 23

PRIMERA

Segovia

ACADEMIA DE LA HISTORIA Y ARTE DE SAN QUIRCE, HISTORIA, DERECHO PUBLICO Y URBANISMO.....	pág. 49
---	---------

SEGUNDA

Granada

UNIVERSIDAD DE GRANADA

(Al recibir el DOCTORADO HONORIS CAUSA)

ESPAÑA Y EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO.....	pág. 65
---	---------

TERCERA

Madrid

UNIVERSIDAD CARLOS III

(Al recibir el DOCTORADO HONORIS CAUSA)

CARLOS III Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL POBLAMIENTO EN AMERICA.....	pág. 81
---	---------

CUARTA

Valencia

**REAL ACADEMIA VALENCIANA DE JURISPRUDENCIA Y
LEGISLACIÓN,**

**LAS CONTRADICCIONES DEL FEDERALISMO
VENEZOLANO.....pág. 101**

QUINTA

Madrid

**REAL ACADEMIA DE LEGISLACIÓN Y JURISPRUDENCIA,
SOBRE LA CIUDAD ORDENADA.....pág. 155**

SEXTA

Madrid

**CONSEJO DE ESTADO,
LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS FRENTE AL PODER
DE LA ADMINISTRACIÓN. LIBRO HOMENAJE AL
PROFESOR EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA.....pág. 165**

SÉPTIMA

Madrid

**REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN,
LA CONSTITUCIÓN COMO PROMESA INCUMPLIDA: EL
CASO DE VENEZUELA.....pág. 179**

OCTAVA

Cádiz

**REAL ACADEMIA HISPANO AMERICANA DE CIENCIAS,
ARTES Y LETRAS,**

**FRANCISCO DE MIRANDA Y EL FIN DE SUS DÍAS EN
CÁDIZ, POR CAUSA DE “LA PERFIDIA DE UNO Y LA
INFAMIA DE OTROS”pág. 209**

NOTA DEL AUTOR

Este libro recoge, como lo indica su título, mis reflexiones sobre historia y constitucionalismo expresadas específicamente ante las Reales Academias Españolas, en particular en los actos de mi incorporación como miembro correspondiente extranjero u honorario en algunas de ellas; y además, por su importancia académica y personal, otras dos reflexiones formuladas sobre los mismos temas históricos y del constitucionalismo con ocasión de recibir sendos *doctorados honoris causa* de las Universidades de Granada y Carlos III de Madrid.

Además, el libro recoge otra reflexión formulada en el Consejo de Estado, con motivo de la presentación de una *Obra homenaje* al profesor Eduardo García de Enterría, mi muy querido amigo desde cuando nos conocimos en 1963, cuando lo visité por primera vez en Madrid, estando él recién llegado de Valladolid como joven profesor en la Universidad Complutense, y yo de paso por esa ciudad, como joven estudiante de postgrado que era en ese momento en la Universidad de París, donde en ese entonces me encontraba terminando de redactar mi Tesis de Doctorado que luego presenté en Caracas.

Dichas reflexiones son las siguientes:

La *primera*, en la *Academia de la Historia y Arte de San Quirce* de Segovia, sobre "Historia, Derecho Público y Urbanismo," que fue el texto del discurso leído con ocasión de la clausura del *II Congreso Iberoamericano de Profesores de*

Derecho Administrativo, en Segovia, el 23 de mayo de 1986. Mis amigos, los profesores Luciano Parejo Alfonso y el Enrique Orduña fueron quienes me pidieron preparar aquella conferencia.

La *segunda*, al recibir el *Doctorado Honoris Causa de la Universidad de Granada*, sobre “España y el Constitucionalismo Iberoamericano,” que correspondió al discurso leído en el Acto Solemne de recepción celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Granada, el 9 de diciembre de 1986. Mi amigo el profesor Eduardo Roca Roca, fue quien tomó la iniciativa de proponer mi nombre para tan alta distinción.

La *tercera*, al recibir el *Doctorado Honoris Causa de la Universidad Carlos III de Madrid*, sobre “Carlos III y la organización territorial del poblamiento en América,” que correspondió al discurso leído en el Acto de recepción celebrado en el Paraninfo de la Universidad Carlos III de Madrid, en Getafe, el 3 de octubre de 1996. Mi amigo el profesor Luciano Parejo Alfonso, fue quien tomó la iniciativa de proponer mi nombre para tan alta distinción

La *cuarta*, en la *Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación*, sobre “Las contradicciones del Federalismo venezolano,” que fue el texto de base de la conferencia dictada con ocasión de la *IV Conferencia Iberoamericana de las Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales*, en Valencia, el día 14 de diciembre de 2000. Asistí a dicha conferencia como Individuo de Número de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales de Venezuela.

La *quinta*, en la *Real Academia de Legislación y Jurisprudencia* de Madrid, sobre “La Ciudad Ordenada” que fue el texto de las palabras leídas en el Acto de presentación del libro, *La Ciudad Ordenada*, en la edición española de Thompson-Aranzadi, en Madrid, el 10 de junio de 2008. Mis amigos los profesores Eduardo García de Enterría y Tomás Ramón Fernández, fueron los responsables de que dicho acto se realizara con ocasión de mi elección como Miembro Correspondiente extranjero de la Corporación.

La *sexta*, en el *Consejo de Estado*, sobre “La protección de los derechos frente al poder de la Administración y el profesor Eduardo García de Enterría,” que fue el texto de las palabras leídas en el Acto de presentación de la obra *La Protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro Homenaje al profesor Eduardo García De Enterría* (Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá - Caracas 2014) en Madrid, 20 de enero de 2015. En dicho acto participé junto con mis amigos los profesores Luciano Parejo Alfonso, y Libardo Rodríguez, con quienes contribuí en la coordinación de la obra.

La *séptima*, en la *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid*, sobre “La Constitución como promesa incumplida: El Caso de Venezuela,” que fue el texto del discurso de incorporación como Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia, dado, en Madrid, el 23 de mayo 2016. Mi amigo el académico Luis María Cazorla Prieto fue el responsable de la organización del Acto.

Y la octava, en la *Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz*, sobre “Francisco de Miranda y el fin de sus días en Cádiz, por causa de “la perfidia de uno y la infamia de otros,” que fue el texto del discurso de incorporación como Miembro Correspondiente Extranjero (Nueva York) de la Academia dado en Cádiz, el 1 de junio de 2016. Mi amigo el académico Enrique García Agulló, fue quien tomó la iniciativa de proponer mi nombre para tan alta distinción.

Aparte de estas reflexiones generales sobre historia y el constitucionalismo, durante los últimos 50 años he tenido el privilegio de haber participado en muchos actos académicos en muchas universidades españolas, de todo lo cual guardo testimonio, razón por la cual, queda desde ya la idea de recogerlas en algún volumen de la Colección de la Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas.

Y para terminar, mi profundo agradecimiento al profesor Tomás Ramón Fernández, mi amigo de España de hace tantos años, e igualmente mi agradecimiento al pro-

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

fesor Enrique Vilorio Vera, amigo de Venezuela también desde hace tantos años, por sus sentidos y generosos prólogo, que me honran y enriquecen este libro.

New York, octubre de 2021

PRÓLOGO

Desde España

Por Tomás Ramón Fernández

*Académico de número de la Real Academia de
Jurisprudencia y Legislación de España*

Es para mí una gran satisfacción prologar esta obra del Prof. A. R. Brewer-Carias, que es, sin duda, una de las más destacadas personalidades de la comunidad jurídica iberoamericana y por ello una referencia para todos los que formamos parte de ésta. Hay, además, tres poderosas razones que justifican la satisfacción que proclamo: en primer lugar, por la fraternal amistad que desde hace muchos años me une con el autor; en segundo lugar, por la españolidad de origen de la obra, que nació aquí, entre nosotros, y en tercer lugar porque su contenido es muy representativo del pensamiento y de las inquietudes intelectuales del gran jurista venezolano.

1. Conocí a Randy, que es como le llamamos sus compañeros y amigos españoles, hace exactamente cuarenta y cuatro años, en un Congreso del Instituto Internacional de Ciencias Administrativas que tuvo lugar en Dubrovnik en 1977. De hecho, cuando nos encontramos personalmente con ese motivo, ya teníamos noticia el uno del otro porque yo había leído un trabajo suyo reciente sobre

empresas públicas, que citaba otro mío sobre el mismo asunto. Es mismo año 1977 Randy propició una visita mía a Caracas, con la que yo pude hacer mi particular “descubrimiento” de América, invitado por la Universidad Central de Venezuela. Recuerdo muy bien ese viaje porque en él pude conocer a Manuel García Pelayo y al Dr. Moles Caubet, dos ilustres exiliados españoles allí felizmente instalados, que, a pesar de la lejanía física y, sobre todo, temporal, vivían y sentían con extraordinaria inmediatez los acontecimientos que entonces estábamos viviendo en España. No se borrará nunca de mi memoria el recuerdo de la conversación que mantuve en casa de Randy con ambos, sentados en un sofá conmigo en medio, preguntándome con avidez sobre los “pactos de la Moncloa”, que en ese momento se estaban gestando y de cuya efectiva conclusión dependía el curso de nuestra Transición a la democracia.

Y a partir de aquí cuarenta y cuatro años más con un nuevo y doloroso exilio, esta vez de Venezuela, que le afecta a él y a Beatriz en primer término, por supuesto, pero que también a nosotros sus amigos nos alcanza y, desde luego, a mí personalmente, que no he vuelto a aquel país hermano desde que Randy tuvo que abandonarlo y al que no he de volver hasta que no pueda hacerlo para reunirme con ambos en su casa de Caracas.

2. Concluido este desahogo personal, voy ya con la obra, cuyo título es por sí mismo muy expresivo: *Historia y constitucionalismo. Reflexiones ante las Academias españolas*. Es, pues, como el título indica una obra muy española porque nace aquí, en España, y concretamente en las Universidades y Academias españolas que incorporaron al autor a sus respectivos claustros en justa correspondencia con sus innumerables e indiscutibles méritos científicos.

Son ocho textos en total: las lecciones pronunciadas en las Universidades de Granada y Carlos III de Madrid con motivo de su investidura como doctor *honoris causa* de las mismas; sus dos intervenciones en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España, una de ellas con

motivo de su tema de posesión como miembro de honor de la misma y los discursos pronunciados en las Reales Academias de Historia y Artes de San Quirce de Segovia, en la de Jurisprudencia y Legislación de Valencia y en la Hispanoamericana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz el día de su ingreso en dichas corporaciones, más el texto de su intervención en la presentación en la sede del Consejo de Estado del Libro homenaje sobre *La Protección de los derechos frente al poder de la Administración* que un grupo numeroso de juristas iberoamericanos dedicó al maestro García de Enterría.

De estos ocho textos cinco tienen un contenido español también porque se refieren a la Historia española y a los pasajes más brillantes de la misma que son indiscutiblemente las de nuestra acción durante más de tres siglos en el continente americano y hay un sexto, incluso, el relativo a los últimos días de Francisco de Miranda, que también se desarrolla entre nosotros, en Cádiz precisamente, aunque no fuese para gloria nuestra.

No son tampoco para gloria de nadie los dos trabajos que tienen por objeto la realidad actual de Venezuela, su Constitución Federal de 1999 en cuya elaboración nuestro ilustre amigo jugó el papel, el horrorosísimo papel, de “sólo ante el peligro”. Y la promesa incumplida que tal Constitución supuso, incumplimiento que ha conducido a la penosa situación actual, que es algo que también nos concierne muy directamente.

3. La tercera de las razones que explican mi satisfacción por unir mi nombre al de mi amigo como prologuista de su libro es que, como ya dije al comienzo, el contenido de éste es muy representativo de la personalidad de su autor, de su pensamiento y de sus inquietudes intelectuales.

Una de las constantes en la extensísima bibliografía del Prof. Brewer-Carias es, en efecto, su reivindicación del primer constitucionalismo venezolano, que para nosotros ha permanecido ignorado hasta que él nos lo ha puesto delante. Su orgullo es legítimo, ciertamente, porque el ve-

nezolano es el primer constitucionalismo en lengua española, ya que la Constitución Federal para los Estados de Venezuela de 21 de diciembre de 1811 se adelantó casi tres meses a nuestra Constitución gaditana de 19 de Marzo de 1812. También su queja de nuestro desinterés está plenamente justificada.

Todo lo demás es, sin embargo, discutible, especialmente el particular énfasis que el ilustre profesor venezolano pone al afirmar que la temprana Constitución Federal de 1811 se situó, siguiendo la huella de la norteamericana, en una línea de constitucionalismo moderno que “sólo después de la Constitución de 1978” fue adoptada por España (pág. 11).

La realidad se ve, se ha visto y se sigue viendo de forma distinta desde ángulos visuales diferentes y lo eran, y mucho, además, los de Caracas y Buenos Aires en 1810 con respecto a España y también con respecto a otros territorios de América. Yo recuerdo, por ejemplo, porque me llamó mucho la atención, que en un viaje a Perú un colega de allá me dijo que ellos no se independizaron, sino que les independizaron.

Sobre esto podríamos estar hablando horas y días enteros porque ambos sabemos muchas cosas, aunque no lo sabemos todo y, muy probablemente no lo sabremos nunca. La independencia americana fue el resultado de una larga guerra civil entre españoles, peninsulares unos y americanos otros, atizada con éxito por fuerzas ajenas, como lo prueba el hecho de que se iniciara precisamente en Caracas y, apenas un mes después, en Buenos Aires, es decir, en ciudades que entonces eran las puertas traseras del gran imperio Hispánicoamericano, que tenía en México y en Lima su fachada principal.

En rigor, es forzoso reconocer que ambos textos constitucionales, el venezolano de 1811 y el que se hizo aquí en Cádiz poco después, son difícilmente comparables a pesar de que los procesos constituyentes respectivos discurrieron simultáneamente, ya que el Cabildo abierto de Caracas de 19 de Abril de 1810 y el que el mes de Mayo siguiente

tuvo lugar en Buenos Aires se solaparon con nuestra accidentada y polémica convocatoria de Cortes y con la instalación efectiva de éstas en la isla de León en la histórica sesión del 24 de Septiembre de 1810 en la que con su primer Decreto declararon la soberanía de la Nación y establecieron la división de poderes.

Ambos procesos constituyentes se desarrollaron también en el escenario de un conflicto bélico y los dos textos tuvieron una vigencia corta y una implantación efectiva escasa. El paralelismo no puede llevarse, sin embargo, mucho más allá porque la realidad que tuvieron que afrontar fue muy distinta. La Constitución de los Estados Unidos y la estructura federal en ella dibujada eran, sin duda, un atractivo modelo para los “Estados de Venezuela” constituidos el 21 de Diciembre de 1811, pero para nosotros eran exactamente lo contrario, como muestran con toda crudeza las intervenciones de Toreno en las Cortes gaditanas. Es sólo un ejemplo, innecesario en realidad porque para nosotros los criollos que impulsaron y aprobaron la primera Constitución venezolana era simplemente los “sublevados”, los “rebeldes”, que las fuerzas reales estaban tratando de reducir.

Unos y otros hicieron sencillamente lo que pudieron y eso, lo que hicieron, merece hoy por ambas partes una mirada comprensiva y, por lo tanto, muy matizada en la línea que el propio Brewer siguió en un libro posterior al trabajo que ahora comento, publicado en San José de Costa Rica en 2012 con el título: *La Constitución de Cádiz y el constitucionalismo iberoamericano*.

Doscientos años después lo que importa realmente es lo que ha quedado, el legado de “una cultura, una lengua y una religión”, herencia de la que Brewer se muestra también muy orgulloso en su doctorado granadino, en el que rindió tributo a la monumental obra jurídica que España realizó en América con la Recopilación de las Leyes de Indias, que “sólo es comparable -dice- en la Historia del Derecho a las Codificaciones romanas” (pág. 40), juicio que repite luego prueba de que es sentido, en la presenta-

ción de su libro *La ciudad ordenada* en la sede de la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de España.

En aquel acto fui yo, precisamente, el presentador de la obra que acabo de citar, que, para mí, es la más importante y la más meritoria de todas las que ha escrito el ilustre profesor venezolano porque es la que más esfuerzo investigador le ha exigido, a lo que hay que añadir que es la única que trata este importantísimo asunto del poblamiento de América y la fundación de ciudades y villas por todo el vasto continente. “Ningún país del mundo – dice el autor- en toda la Historia de la Humanidad ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un periodo de tiempo tan corto y en una forma tan regular y ordenada como lo hizo España en América” (pág. 46).

Nunca, probablemente, me atrevo a añadir yo, tuvo ley alguna tanta transcendencia como, en efecto, la tuvo la ley 29 del título XXVIII de la Partida III al consagrar el poblamiento, la fundación formal de villas y ciudades, como título de señorío, porque es a esa Ley a la que se debe esa fiebre de descubrir y poblar que llenó el continente de ciudades, unas ciudades construidas según reglas precisas que las Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva población y Pacificación de las Indias que Felipe II dio en 1573. El resultado es todavía visible, a pesar de los caóticos procesos de urbanización que tuvieron lugar el siglo pasado, en la trama ortogonal de lo que aquí llamaríamos el caso antiguo de las ciudades americanas, comprobación que resulta sencillamente conmovedora para nosotros.

No quiero dejarme llevar por el entusiasmo que este magnífico libro me produce porque es ya hora de terminar este, quizás demasiado largo, prefacio. No puedo hacerlo, sin embargo, sin resaltar como merece el valor cívico del que el Prof. Brewer-Carías ha sabido hacer siempre gala, como lo prueban en este caso los dos trabajos relativos a la realidad venezolana actual que el volumen que prologo incluye. Son sólo dos muestras de una actitud constante de lucha con la única arma de la que un intelectual y un juris-

REFLEXIONES ANTE LAS ACADEMIAS ESPAÑOLAS

ta dispone para luchar contra la tiranía y el abuso de poder, la palabra. Su uso constante por nuestro amigo en pro de la restauración de la democracia en Venezuela es sencillamente ejemplar y debe ser por ello reconocido y destacado como merece.

Madrid, septiembre 2021

PRÓLOGO

Desde Venezuela

Por Enrique Vilorio Vera *

*La pereza puede parecer atractiva,
pero el trabajo da satisfacción.*

Anna Frank

Trabajo, trabajo y más trabajo y estudio, estudio y más estudio.

Allan R. Brewer Carías

Con mucho orgullo acepté la invitación del doctor Allan R. Brewer Carías para escribir el prólogo de su libro *Historia y Constitucionalismo: Reflexiones en las Academias Españolas*, a ser publicado en la Colección de la Biblioteca que lleva su nombre en la Universidad Católica Andrés Bello de Caracas.

* Abogado por la Universidad Católica Andrés Bello, con postgrado en el Instituto Internacional de Administración Pública de París, Doctor en Derecho Público por la Universidad de París. Fue Decano de Ciencias Sociales y Administrativas, y Decano de Postgrado de la Universidad Metropolitana de Caracas. Profesor Visitante en la Universidad de Oxford y en la Université Laval en Canadá

Ante todo, debo aclarar, sin embargo, que no fui su alumno en dicha Universidad, aunque me reconozco su discípulo.

En 1970, recién graduado de abogado, me acerqué a la vieja Comisión de Administración Pública (CAP), formadora de una selecta generación de administrativistas, sita en el entonces recién inaugurado edificio El Universal para solicitar trabajo y consejo. Ambos tuve. El doctor Brewer, entonces presidente de la CAP, me recomendó ver al doctor Manuel Rachadell, uno de sus directores en el organismo, para que me enrolara rápidamente en el muy profesional y eficiente equipo del mismo. Así ocurrió.

Brewer Carías terminó su trabajo en la CAP en 1972, con la presentación de su *Informe sobre la reforma de la Administración Pública* (2 Vols, 1972, 1.450 pp.), y si bien partió hacia Cambridge, Inglaterra, no se desentendió de mí y prontamente me recomendó que concursara para una beca del gobierno francés a fin de estudiar en el Instituto Internacional de Administración Pública de París (IIAP). Así lo hice con juvenil regocijo, para luego regresar a la nutriente CAP e iniciar mi carrera profesional en el mundo de las crecientes y relevantes -para la época-, empresas del Estado.

Vuelto a aconsejar y estimular por el espontáneo tutor de marras, regresé a París para culminar mi doctorado en Derecho Público Económico. Recuerdo que antes de mi retorno al país, efectué una costosa fotocopia de más a mi tesis francesa para hacerle formal y entusiasta entrega de la misma a un doctor Brewer que la recibió con afecto y satisfacción. Un tiempo después, el mismo Brewer-Carías formaría parte del jurado que le otorgó a esa obra el *Premio de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales* correspondiente al año 1979.

No se me olvida su gesto de total y franco apoyo, cuando - atrevido y expectante-, acudí a su antigua oficina ubicada en el edificio Normandie de San Bernan-

dino para pedirle su concurso financiero para la publicación del libro *Petróleos de Venezuela: la culminación del proceso de nacionalización*. No sólo obtuve el patrocinio a través de su pionera Editorial Jurídica Venezolana sino también un enjundioso y generoso prólogo. Pues así era y sigue siendo Randy Brewer un maestro promotor de las nuevas generaciones de juristas.

Más tarde me entusiasmé, o mejor dicho me conminó, para que colaborara sin límites con la naciente *Revista de Derecho Público*, y posteriormente, a dos manos, escribimos sin distancias profesionales un par de libros sobre las *Nacionalizaciones del hierro y del petróleo*, y sobre el *Holding Público* que alguna influencia tuvieron en el pensamiento administrativo venezolano.

Con el correr de los años, con el doctor Brewer – Randy para los amigos-, hemos colaborado en seis libros adicionales como coautores o compiladores, en el caso de Brewer, como prologuista o epiloguista de algunos de mis libros

Nobleza obliga, ante la generosidad y solidaridad que me ha brindado Randy, no podía menos que asumir este compromiso como modesta retribución por todo su apoyo y respaldo a lo largo de cerca de cincuenta años de fructífera amistad.

EL JURISTA MAESTRO

*Maestro es aquél que forja la inteligencia y la voluntad
que hace que surja la obra maestra
que existe en cada uno de sus alumnos.*

Miquel Ángel Cornejo

Que Brewer es un jurista a carta cabal nadie lo duda, de igual manera es un decidido y desinteresado maestro de sus discípulos tanto en las aulas universitarias, como de sus colegas que comparten actividades profesionales con el maestro en su escritorio jurídico del que es socio junto a su amigo Alberto Baumeister Tole-

do, ya fallecido.

Nuestro jurista maestro, con profunda satisfacción, notifica que:

Si de algo me enorgullezco es de haber contribuido a la formación de la mayoría de los especialistas en derecho administrativo en el país, y no sólo de manera profesional sino también académica. En todo caso, como firma de abogados tenemos la satisfacción de que de los 35 miembros de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, seis han sido miembros de Baumeister & Brewer – además de quien habla –, los profesores Alberto Baumeister Toledo, Pedro Nikken, Carlos Ayala, José Antonio Muci, y Gerardo Fernández.

Brewer, además de ser desinteresado maestro valora intensamente a su familia y a sus amigos, su otra familia.

Desde hace más de cincuenta largos años comparte vida conyugal con Beatriz, a quien desposó, muy jóvenes ambos, compartieron y practicaron lo afirmado por Erich Fromm: *el amor es un desafío constante: no un lugar de reposo. sino un moverse. crecer. trabajar juntos.* Y así ha sido. Beatriz, elegante y discreta mujer, solidaria en las buenas y en las malas, en las vicisitudes que ha debido afrontar su marido. Fruto de esa feliz unión son tres hijos; Allan, Michelle y Eric, quienes son hombres y mujeres de bien, y han brindado a los abuelos unos bienvenidos nietos para renovar la esperanza y la alegría de vivir; y éstos unos bisnietos.

Brewer es una Plaza Mayor de la amistad, el catálogo de sus amigos de allende y aquende, de acá y acullá, es voluminoso. El fraterno compañero, sin empachos, reconoce:

Y la amistad, como entonces dije citando a Aristóteles (Ética a Nicómaco), es lo más necesario en la vida, pues sin amigos nadie querría vivir aun cuando poseyera todos los demás bienes. Y amistad es básicamente querer el bien para los otros, por causa de ellos, sin esperar recibir. Solo son amigos quienes dan; porque los que pretenden ser amigos

por interés, dejan de serlo cuando desaparece la conveniencia. Por eso decía Cervantes por boca de Sismando, el hermano de Don Quijote – ello se aplica a los amigos –, “que estoy soñando y que quiero obrar bien, pues no se pierde el hacer bien ni aún en sueños”.

Además de jurista y maestro, Brewer es un destacado y reconocido investigador, quien durante 29 años estuvo adscrito al Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, galardonado en Venezuela con el Premio Nacional de Ciencias en el área de Ciencias Sociales. Un entonces Brewer, bisoño aprendiz de investigador, recuerda:

Mi trabajo intelectual afortunadamente comenzó con el inicio de la democracia en Venezuela, o más precisamente en la víspera, meses antes, en 1957. Y ello ocurrió porque por los avatares de la vida, antes de incluso de haber comenzado a estudiar mi carrera de derecho en octubre de ese año, yo comencé a escribir. A escribir lo que estudiaba, para aprender. Escribir para aprender. Y desde entonces, materialmente no he dejado de escribir ni un solo día, durante estos últimos 60 años. Se trata, para mí, sin duda de algo vital. como respirar o comer. Algo similar a lo que hace poco le oí decir en una entrevista a un escalador pertinaz de altísimos edificios en las grandes urbes, quien al preguntársele por qué los seguía escalando, a pesar de todos los arrestos que había sufrido por perturbar el orden público, decía lo mismo: que escalar para él era una necesidad vital, como respirar o comer. Y fue, coincidente con ese feliz descubrimiento, que hice en 1957, con el encuentro con la escritura, como autodidacta en la metodología del aprendizaje – y admiro a quienes aprenden sin necesidad de escribir –.

Nuestro investigador adorna y apoya sus argumentos con versos de reconocidos poetas, y con enjundiosas citas de relevantes pensadores antiguos y contemporáneos, que les dan frescura y atractivo a textos que, de otra manera, serían muy rígidos, un tanto acartonados. Brewer vuelca el patrimonio humanístico que ha acumulado durante años de muchas lecturas, de disimiles saberes. Brewer no es un hombre unidimensional.

La derivación natural de quien habita en los libros, en ellos, por ellos y para ellos, es la de ser editor. El aguzado escritor entendió a cabalidad esta exigencia existencial, y rememora sus inicios como atrevido impresor.

Otro acontecimiento fundamental en mi actividad académica, fue que la creación de la Fundación Editorial Jurídica Venezolana, que en el momento, fue la primera empresa editorial jurídica en el país. Hasta entonces, las "editoras" eran en realidad las instituciones, las facultades de Derecho, los Colegios de abogados, el Ministerio de Justicia. (...). Se inició así, una extraordinaria experiencia editorial, que ya ha editado más de 500 títulos, que ha sido, además, el vehículo para divulgar la obra jurídica de tantos profesores y jóvenes autores, quienes no encontraban otro medio para editar sus trabajos; y todo bajo el esquema real de ser una fundación, es decir, de una institución sin fines de lucro, y que salvo el aporte inicial que hizo Isabel Ruesta, sus únicos fondos fundacionales han sido mis aportes y, permanentemente, el monto de mis derechos de autor por la publicación de mis obras, por las que nunca he percibido ni un centavo; quedando todo en la editorial, para ayudar a financiar otras publicaciones. Una de las empresas más retadoras y fascinantes desarrolladas desde la editorial, como indiqué, fue la edición, desde 1980, de la Revista Derecho Público, en la cual todos los autores han encontrado el vehículo necesario para divulgar su pensamiento en los temas de derecho administrativo y constitucional; siendo además el vehículo para la divulgación de la jurisprudencia en la materia.

Nuestro jurista, maestro, investigador, *bonus pater familias*, amoroso esposo y solidario amigo, es también un hombre público que ha sido consultor jurídico de importantes organismos del sector público senador, ministro y miembro de la Asamblea Constituyente encargada de la redacción de una nueva constitución, constituyente recuerda los avatares y las posteriores represalias por parte gobierno bolivariano.

En todo caso, participé como candidato independiente en las elecciones de constituyentes, habiendo salido electo,

pero para formar junto con otros tres independientes, el exiguo grupo de cuatro constituyentes de oposición en la Asamblea de 161 miembros totalmente controlada por Chávez. Participé en todos los debates de la Asamblea, formulé propuestas y proyectos y salvé mi voto en múltiples ocasiones, todo lo cual quedó plasmado en tres tomos a medida que se desarrollaron las sesiones Finalmente participé en la campaña del referendo sobre la Constitución, propugnando en solitario el Voto NO, pues consideré, y así lo escribí entonces, en mis "Razones por el Voto NO," que el proyecto de Constitución 1999 debía ser rechazado, "por estar concebido para el autoritarismo, el paternalismo estatal, el populismo y el estatismo insolvente."

Las represalias no se hicieron esperar, Brewer experimentó lo afirmado por Francisco de Ovedo: donde hay poca justicia es grave tener razón. Brewer rememora y narra aciagos momentos.

No es difícil imaginar, por tanto, por qué, a partir de 2000, con el avance del régimen autoritario, no solo el espacio para la libertad académica y para el ejercicio profesional en derecho público se me fue reduciendo progresivamente, sino que paralelamente, se fue acrecentando el riesgo de ser perseguido por la oposición abierta al régimen que expresé desde 1998. Y la persecución, en definitiva, se concretó a partir de 2005, cuando estando en Berlín, dictando una conferencia en la Universidad Humboldt, tuve noticias de haber sido acusado falsamente y sin fundamento alguno, por "órdenes del alto gobierno," por la ex fiscal General de la República - la misma que hoy circula como nueva opositora al gobierno -, por el delito de conspirar para cambiar violentamente la Constitución - quizás con la pluma como arma -, de todo lo cual resultó que simplemente no pudiera ya regresar más a mi país (...) La persecución que desató la señora ex fiscal fue tal que llegó incluso a pretender utilizar ilegítimamente a la Interpol en mi contra y en contra de sus Estatutos - que le prohíben intervenir en materias de delitos políticos - , a pesar del carácter político del delito por el cual injustamente me acusó. Por ello tuve que enfrentar situaciones desagradables como fue

el intento que motorizó la misma ex fiscal en combinación con el policía-embajador que Venezuela tenía en ese país [República Dominicana], buscando que de policía a policía me detuvieran, precisamente en esta misma ciudad de Santo Domingo, hace ya 11 años en 2007, cuando por invitación del Senado de la República vine a dar una conferencia sobre temas de reforma constitucional.

El exilio, en todo caso, afortunadamente no afectó mi dedicación al estudio y a la escritura.

EL LIBRO

Una buena constitución
es infinitamente mejor que el mejor *déspota*.

Thomas Macaulay

Dejemos que el propio autor nos explique las motivaciones que lo llevaron a compilar los selectos textos que integran esta compilación iberoamericana.

*Este libro recoge, por una parte, como lo indica su título, mis reflexiones sobre historia y constitucionalismo expresadas específicamente ante las Reales Academias Españolas, particularmente en los actos de mi incorporación como miembro correspondiente extranjero u honorario en algunas de ellas. Y por la otra, por su importancia académica y personal, otras dos reflexiones formuladas sobre los mismos temas históricos y del constitucionalismo formuladas con ocasión de recibir los doctorados honoris causa de las universidades de Granada y Carlos III de Madrid. Además, el libro recoge otra reflexión formulada en el Consejo de Estado, con motivo de la presentación de una Obra homenaje al profesor Eduardo García de Enterría. Dichas reflexiones son las siguientes: **La primera**, en la Academia de la Historia y Arte de San Quirce de Segovia, sobre "Historia, Derecho Público y Urbanismo," que fue el texto del discurso leído con ocasión de la clausura del II Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo, en Segovia, el 23 de mayo de 1986. **La segunda**, al recibir el Doctorado Honoris Causa de la Universidad de*

Granada, sobre “España y el Constitucionalismo Iberoamericano,” que correspondió al discurso leído en el Acto Solemne de recepción celebrado en el Paraninfo de la Universidad de Granada, el 9 de diciembre de 1986. La tercera, al recibir el Doctorado Honoris Causa de la Universidad Carlos III de Madrid, sobre “Carlos III y la organización territorial del poblamiento en América,” que correspondió al discurso leído en el Acto de recepción celebrado en el Paraninfo de la Universidad Carlos III de Madrid, en Getafe, el 3 de octubre de 1996. La cuarta, en la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación, sobre “Las contradicciones del Federalismo venezolano,” que fue el texto de base de la conferencia dictada con ocasión de la IV Conferencia Iberoamericana de las Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales, en Valencia, el día 14 de diciembre de 2000. La quinta, en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Madrid, sobre “La Ciudad Ordenada” que fue el texto de las palabras leídas en el Acto de presentación del libro, La Ciudad Ordenada, en la edición española de Thompson-Aranzadi, en Madrid, el 10 de junio de 2008. La sexta, en el Consejo de Estado, sobre “La protección de los derechos frente al poder de la Administración y el profesor Eduardo García de Enterría,” que fue el texto de las palabras leídas en el Acto de presentación de la obra La Protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro Homenaje al profesor Eduardo García De Enterría (Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá - Caracas 2014) en Madrid, 20 de enero de 2015. La séptima, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación de Madrid, sobre “La Constitución como promesa incumplida: El Caso de Venezuela,” que fue el texto del discurso de incorporación como Miembro Correspondiente Extranjero de la Academia, dado, en Madrid, el 23 de mayo 2016. Y la octava, en la Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz, sobre “Francisco de Miranda y el fin de sus días en Cádiz, por causa de “la perfidia de uno y la infamia de otros”, que fue el texto del discurso de incorporación como Miembro Correspondiente Extranjero (Nueva York) de la Academia,

dado en Cádiz, el 1 de junio de 2016.

Por nuestra parte, vamos a subrayar algunos tópicos que nos parecen clave y desvelan buena parte del pensamiento jurídico de Brewer.

La compilación es, sin lugar a dudas, absolutamente hispanoamericana, un vínculo, un lazo de unión y amistad ente las dos orillas de la Mar Océano, el Atlántico. Ciertamente despistado o un desconocedor del autor, podrá pensar que quien porta dos nombres y un apellido anglosajón, sea quizás un investigador venezolanista de algún centro de estudios latinoamericanos o británicos... nada más alejado de la verdad; recordemos que Brewer es también de apellido materno Carías, proviene de dos familias de acendrada raigambre en Venezuela. Enfáticamente lo afirma en su discurso granadino: *más que como venezolano, estoy aquí como hispanoamericano, que se siente de regreso a España después de tantos años de aislamiento.*

Esta condición de hispanoamericano - como elemento fundamental de la venezolanidad -, es compartida por Brewer con el ilustre escritor venezolano Arturo Uslar Pietri, quien sin tapujos ni alfeñiques afirma: "Somos y no podemos ser otra cosa que hispanoamericanos (...) Somos hispanoamericanos y es esto y no otra cosa lo que nos da dignidad, valor y presencia ante el mundo." Este carácter de hispanoamericanos, definitorio también de nuestra manera de ser hombres y gentes a la venezolana, se expresa de muchas maneras.

Uslar es minucioso al detallar esas expresiones. En una apretada síntesis, expone los rasgos y elementos de la influencia de España en la conformación de nuestro ser nacional. Así expresa que además de la lengua, del idioma que nos permite comunicarnos sin mayores dificultades ni limitaciones con España y las demás comunidades hispano parlantes, otros conceptos, sentimientos e instituciones son producto directo e inmediato de esa influencia hispánica:

El concepto de la ciudad y la familia, la figura del alcalde y la del cura, la invocación de los santos patronos y la forma de las fiestas populares. La casa de zaguán y de ventana enrejada, el estrado de las mujeres, el refrán 'que dice la vieja detrás del fuego', el concepto de la autoridad, de la obediencia, del honor y del buen orden. La idea de la riqueza y la importancia de la salvación del alma, el menosprecio del trabajo servil y el ideal de una vida señorial y caballerescas, todo eso surge y resurge, como la ola en la playa, en el combatido drama de nuestra historia nos viene por derecha vía, de los castellanos de la Edad Media."

Con sobrada razón, Brewer argumenta que detrás de un buen administrativista debe haber un constitucionalista. No es sólo una prédica, es también una actividad que ha ocupado papel relevante de su creación intelectual. Muchos textos constitucionales y la opinión de destacados estudiosos del tema y caviles propios, han servido de base para la ingente cantidad de artículos, ponencias, opúsculos, libros y tratados que nuestro jurista ha escrito sobre el asunto.

En su discurso granadino de recepción del Honoris Causa, Brewer analiza las relaciones entre el constitucionalismo hispanoamericano, y la muy comentada y estudiada Constitución de Cádiz, La apodada *Pepa* por el pueblo llano.

Recordemos muy brevemente los aspectos más resaltantes de la primera constitución española. aprobada el 19 de marzo de 1812, fue el resultado del compromiso entre la burguesía liberal y los absolutistas, contiene varios principios básicos:

- Soberanía: La autoridad suprema reside en el conjunto de la nación representada en las Cortes. En consecuencia, elimina la monarquía absoluta de derecho divino como forma de gobierno). Tal idea de nación suponía suprimir los estamentos y los gremios, eliminando los privilegios y las diferencias territoriales que existían entre los españoles. La nación española no sería ya un agregado de reinos o provincias con códigos diferentes, aduanas y sistemas mo-

netarios y fiscales propios, sino por el contrario un sujeto compuesto exclusivamente de individuos formalmente iguales, como soporte de la unidad territorial legal y económicamente unificada

- La estructura del nuevo Estado es una monarquía limitada con división de poderes: el Legislativo correspondía al Rey junto con las Cortes; el Ejecutivo al Rey que presidía el Gobierno; el Judicial a los tribunales de justicia.

- El poder Legislativo reside en «las Cortes con el Rey». Son Cortes unicamerales con amplios poderes en la elaboración de leyes, aprobación de los presupuestos y tratados internacionales. El mandato de los diputados dura dos años, son inviolables mientras ejercen su mandato. Su mandato es incompatible con cualquier otro cargo. Se reúnen anualmente ante el temor de que el Rey no las convocara o suspendiera.

- Elección de los diputados mediante sufragio universal. Para ser candidato era necesario disponer de rentas propias.

- Garantiza una amplia serie de derechos fundamentales del individuo: igualdad ante la ley, inviolabilidad del domicilio, libertad de imprenta, sufragio, educación elemental, garantías penales y procesales...

- No se reconocía en cambio la libertad de culto, sino que se imponía el catolicismo como religión oficial y única.

- Creación de la Milicia Nacional, cuerpo de civiles armados para la defensa del sistema constitucional.

En lo relativo al constitucionalismo latinoamericano, Brewer aclara;

En 1811, por tanto, hace 175 años, se inicia el constitucionalismo hispanoamericano, lo cual sucede antes de que se aprobara la propia Constitución de Cádiz de 1812, y con independencia de ella, montado sobre las bases del

constitucionalismo americano, que luego descubriría para Europa y para muchos otros países de Hispanoamérica, Alexis de Tocqueville en su famoso libro La Democracia en América, editado hace 150 años. Esos principios, adoptados desde siempre por las repúblicas hispanoamericanas son, entre otros, la concepción de la Constitución, como norma superior escrita e inviolable; el texto fundamental como producto de la soberanía del pueblo, y no de un órgano del Estado, como el Parlamento y menos un monarca; la consagración constitucional de derechos fundamentales en normas directamente aplicables a los ciudadanos, con la previsión en el texto de la nulidad de los actos violatorios de dichos derechos; el establecimiento del principio de la división del Poder Estatal, como garantía de la libertad; el monopolio del Poder Legislativo para la limitación de esos derechos; la distribución vertical del Poder, y el principio del federalismo como forma política para ordenar la descentralización territorial, producto de la administración colonial; el sistema presidencial de gobierno y el sistema de contrapesos; y el poder atribuido a los jueces, particularmente a una Suprema Corte de Justicia, de velar por la vigencia de la Constitución, base del control de la constitucionalidad de las leyes. Esos principios, a pesar de los vaivenes de la democracia en nuestros países, han acompañado nuestros 175 años de vida independiente, y han conformado las bases fundamentales del derecho público de Hispanoamérica.

Comparadas las dos concepciones sobre la naturaleza, el ethos de ambas realidades jurídicas, Brewer concluye señalando la inexistencia de relaciones entre ellas, apuntando que:

Precisamente de allí surge el contraste fundamental entre el constitucionalismo hispanoamericano y el español. La Constitución de Cádiz de 1812, como lo ha demostrado Manuel Ballbé, a pesar del movimiento liberal que la precedió, no contuvo una amplia declaración de derechos y, al contrario, no se pudo despojar del militarismo que apuntaló a la Monarquía Absoluta. Ese militarismo y la ausencia de derechos puede decirse que configuró la España

constitucional desde 1812 hasta 1978, cuando con la aprobación de la Constitución vigente, España entra en las corrientes del constitucionalismo moderno.

Ciertamente, como lo ha señalado Eduardo García de Enterría:

"resulta sorprendente que el constitucionalismo europeo (y entre ellos el español) quedase totalmente al margen de (la) formidable construcción del constitucionalismo americano, lo cual solamente puede explicarse por la degradación de la idea constitucional que supuso prevalencia del principio monárquico como fuente formal de la Constitución, que implica reducir a ésta a un simple Código formal de articulación de los poderes del Estado, sin otra trascendencia general".

Otro asunto que concita la atención de nuestro prologado es el del urbanismo y la ordenación de las ciudades. Esta vieja y permanente preocupación del jurista, también fue tema de discursos y ponencias presentados en Segovia y Madrid, y en Venezuela del Discurso de Incorporación a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, como el académico más joven en integrar el claustro.

En relación con el urbanismo, Brewer señala, reconociendo el rol ductor del España sobre el urbanismo en Latinoamérica:

... el tema de nuestro Congreso no es precisamente un tema de derecho constitucional, sino de derecho urbanístico, en el cual en América Hispana nosotros sí tenemos que aprenderlo todo de España, no sólo porque el poblamiento de nuestros países lo hizo España, sino también porque el desarrollo de esta disciplina tuvo su cuna en las ciudades medievales de Europa, donde se dictaron las primeras normas de poblamiento y orden urbano, y porque además, el ordenamiento jurídico del urbanismo en España, visto comparativamente, es de los más avanzados del mundo.

Enfatiza nuestro urbanista, tanto la influencia española en el tema de marras como la necesidad de que los países latinoamericanos presten mayor atención a una

ordenación urbanística que se adapte a la nueva realidad derivada de la creciente *urbanización* de sus ciudades. A estos fines, reconoce y recomienda;

... si los principios y normas de disciplina urbanística pueden tener sus antecedentes en regulaciones milenarias como las de estos Fueros de Castilla, ejemplificados en el Fuero de Sepúlveda, ello basta para comprender no sólo la larga tradición española en materia de ordenación urbanística, sino los sólidos fundamentos de la normativa urbanística contemporánea de España resumida en la Ley del Suelo (... la cual ha sido y es fuente de inspiración normativa para nuestros países latinoamericanos, en los cuales el violento proceso de urbanización que hemos tenido en las últimas décadas ha carecido de un derecho urbanístico, estando sólo regulado, en general, por las viejas ordenanzas municipales de arquitectura, ornato y construcción, producto latinoamericano de las normas de aquellos Fueros que nos fueron transmitidas durante la Colonia, a través de las Leyes de Indias (...). La urbanización, por ello, no ha logrado producir en el hombre latinoamericano la alegría de vivir en las ciudades, sino que la vida en ellas, a veces se ha convertido en una pesadilla (...). Para los administrativistas iberoamericanos, el reto futuro en nuestros países está claro: estructurar un derecho urbanístico que, entre otros factores, permita conciliar las famosas cuatro funciones del urbanismo de la cual en 1933 nos hablaba la Curta de Atenas, siguiendo a Le Corbusier: habitación, trabajo, recreación y circulación, sin el desbalance que hemos dado a algunas de ellas, como, por ejemplo, la última – la circulación – en muchas de nuestras grandes ciudades, a las cuales hemos venido convirtiendo en una gran autopista o en un enorme estacionamiento. Las ciudades, por ello, cada vez son más hostiles al hombre, inclusive, como también lo decía la Curta de Atenas:

"El hombre es molestado; todo lo ahoga, todo lo aplasta. Nada de lo que es necesario a su salud física y moral ha sido salvaguardado o provisto. La ciudad no responde más a su función de albergar a los hombres y albergarlos bien".

Como derivación natural de sus estudios y reflexiones, Brewer acomete la redacción de uno de sus libros más ambicioso y celebrado: *La ciudad ordenada*, en su presentación en Madrid expresa:

... Como todo libro, este, por supuesto tiene su historia, que ha sido larga. No hay libro sin una historia propia, y menos cuando se trata de exponer la historia de la ciudad colonial hispanoamericana como he tratado de hacer o, si se quiere, de exponer un esbozo de la historia de la formación territorial de la América hispana a través de la fundación regular y ordenada de ciudades. Lo cierto es que ese proceso condujo a la implantación de un particular modelo urbano de ciudad, –la Ciudad Ordenada– americana, que fue concebido especialmente por la Corona española para América, y que no formaba parte de la práctica usual en la Península en el arte de configurar ciudades. Esa ciudad ordenada, que generalizó la utilización de la retícula urbana en la historia del urbanismo, y todo lo que la rodeó, configuró una parte fundamental de las instituciones de nuestros países, es decir, de las instituciones indianas concebidas por la Corona y su Consejo de Indias para aquellas nuestras Indias. Por ello es que su implantación solo puede explicarse por la detallada y necesaria regulación jurídica que se estableció y que culminó, como todo el derecho indiano, en esa monumental obra que fue la Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias, que Carlos II mandó a publicar en 1680. Sin ese régimen jurídico es simplemente imposible imaginar siquiera, que un modelo de ciudad cualquiera se hubiese podido implantar con tanta y pasmosa regularidad en todo el vasto continente americano como ocurrió desde los inicios de la conquista, desde el norte con San Agustín de La Florida hasta las tierras australes, que por extremas fueron la Nueva Extremadura (...) En todo caso, para mí, el descubrimiento de dicha Recopilación fue el origen remoto de este libro, y no precisamente por haberme topado con ella de la mano de algún jurista o historiador del derecho, ya que lamentablemente en las Facultades de Derecho de Venezuela, desde hace demasiadas décadas no existe asignatura alguna relacionada con la historia del derecho, y

menos con la del derecho indiano.

Otro tema en el que Brewer también ha sido pionero es el de la jurisdicción contencioso administrativa. Nos recuerda sus iniciales reflexiones en relación con este vital asunto del derecho administrativo:

Después de diez años de ejercicio profesional como consultor jurídico, y de la experiencia en el Senado, tan pronto pude volví a la academia, esta vez atendiendo al nombramiento como Profesor Simón Bolívar, que mis amigos ingleses del mundo del derecho comparado – John Hamson y Antony Jolowicz – materializaron en la Universidad de Cambridge, donde me propusieron dar un curso regular en el Master (LLM) de la Facultad de Derecho. Nuevo reto que asumí, y que de nuevo consistió en trabajo, trabajo y más trabajo y estudio, estudio y más estudio, dando origen a que redactara íntegramente el curso sobre “Control jurisdiccional de la constitucionalidad en el derecho comparado”. Un esfuerzo realmente extraordinario, de conocimiento adquirido y tiempo de dedicación – todo el tiempo disponible – pero compensado con la publicación final del texto del curso en Cambridge- hoy un clásico en la materia – con el título de:

- Judicial Review in Comparative Law, (prólogo de J. A. Jolowicz), Cambridge Studies in International and Comparative Law. New Series, Cambridge University Press, Cambridge 1989, 406 pp.

Nunca, lamentablemente, fue publicado en castellano, aun cuando sí tuve oportunidad, por lo que al derecho venezolano se refiere, de haber redactado en Cambridge, paralelamente al curso en inglés, otra obra que luego fue publicada en Madrid:

- Estado de derecho y control judicial (Justicia constitucional, Contencioso-administrativo y amparo en Venezuela), (prólogo de Luciano Parejo Alfonso), Instituto Nacional de Administración Pública, Madrid 1987, 657 pp.

En ocasión de la presentación de la obra *La protección de los derechos frente al poder de la administración*. Libro

Homenaje al profesor Eduardo García De Enterría (Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá - Caracas 2014) en el Consejo de Estado, Madrid, 20 de enero de 2015, nuestro prologado leyó su discurso titulado *La protección de los derechos frente al poder de la Administración*. En el mismo, Brewer realiza un muy completo panegírico de quien fue mentor inicial del joven doctorando y luego entrañable amigo. Igualmente, subraya la importancia de la protección de los derechos del gobernado frente a los excesos de la Administración, en especial, cuando éste se enfrenta a regímenes autoritarios, En dolorosa referencia a la situación venezolana por efecto de dos largas décadas del gobierno chavista - madurista, expuso sin cortapisas lo siguiente:

En Venezuela, es trágico decirlo, como en todos esos Estados totalitarios, el derecho administrativo simplemente desapareció, al desvanecerse toda esperanza de poder ver al derecho administrativo como el punto de equilibrio entre el poder del Estado y los derechos de los ciudadanos. En esos regímenes, el derecho administrativo quedó y ha quedado reducido a un amasijo de normas reguladoras del Estado, de sus podres y prerrogativas, concebidas para el Estado y su burocracia, conforme a las cuales las personas lo único que pueden, es clamar por dádivas, pero nunca exigir derechos. Esa es hoy la trágica situación de Venezuela, sometida a un totalitarismo que hace de la escritura un delito, y persigue al que pretenda en alguna forma luchar contra las inmunidades del poder.

Y si alguien conoce en carne propia las tropelías, los desmanes, las injusticias, las arbitrariedades, los atropellos, que impunemente comete la dictadura del siglo XXI, es el perseguido y relegado al ostracismo, desterrado en Nueva York sin posibilidades de volver a su patria mientras gobiernen los sátrapas mal llamados bolivarianos, no es otro que Allan R. Brewer - Carías.

Uno de los personajes venezolanos más cosmopolita que concita la atención de biógrafos e historiadores, incluyendo al propio Brewer, es ese blanco de orilla, el hijo de la panadera, que nació en Caracas para ser ciu-

dadano universal: Francisco de Miranda

En efecto, nuestro jurista historiador, en discurso pronunciado bajo el título de *Francisco de Miranda y el fin de sus días en Cádiz, por causa de la perfidia de uno y la infamia de otros*, en ocasión de su incorporación como Miembro Correspondiente Extranjero (Nueva York) ante la Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz, Cádiz 1 de junio de 2016, citando lo que Miranda escribió a su esposa desde La Carraca en carta de 21 de mayo de 1814.

El título del discurso es tributario de esta carta, Brewer explica:

Francisco de Miranda, sin duda el más grande y universal de los americanos de finales del siglo dieciocho y de comienzos del diecinueve, en una carta –solo conocida para la historia hace escasos dos años, en 2014 –, gracias a la historiadora Inés Quintero, que la recibió de un coleccionista privado que se la proporcionó con todo desprendimiento, indicándole que la había comprado de un descendiente de Miranda, tal como lo narra en su libro El hijo de la panadera, 2014 –; dirigida a su “muy querida Sally,” quien era su esposa, Sarah Andrews, fechada el 21 de mayo de 1814 y que fue escrita desde “Carraca cerca de Cádiz” – como solía ubicar la prisión de las Cuatro Torres, donde pasó los últimos dos años de su vida,– le expresó desesperadamente su confianza en que el gobierno inglés lo podía sacar de allí, en la difícil situación en la cual –dijo– lo había “colocado la perfidia de uno y la infamia de otros.” Fue la primera carta que se le permitió escribir desde cuando llegó a la prisión el 5 de enero de 1814, y en ella fue donde Miranda por primera y única vez, expresó, aun cuando en forma críptica, lo que para él habían sido los motivos de su prisión, la cual había comenzado dos años antes en el puerto de La Guaira en la noche del 30 de julio de 1812. Esa frase resume su tragedia.

Brewer relata con lujo de detalles la llamada traición de Miranda, que ha dado origen a críticas muy se-

veras contra Simón Bolívar, leamos:

...salió de Cádiz en 1778 buscando la libertad que no había conseguido en estas tierras, y aquí regresó (en 1814) como reo de Estado, lleno de grillos, sin sus papeles, sin sus amigos, después de haber pasado dos años previos de prisión, en el Castillo de San Carlos en La Guaira, en el Castillo de San Felipe, en Puerto Cabello, y en el Castillo de El Morro de San Juan de Puerto Rico. Aquí llegó un hombre que llegó a conocer a todos, pero ignorado por todos menos por sus carceleros, quedando encerrado sin causa ni proceso, es decir, sin haber sido nunca, ni oído, ni acusado por nadie y de nada. Y ello, no por haber sido aprehendido como el americano más buscado entre los enemigos de España, por sus autoridades, que para entonces ya tenían veinte años consecutivos persiguiéndolo por todo el mundo conocido, sino por haber sido vilmente entregado a las mismas, cuatro años antes, por sus propios amigos y subalternos, en quienes confiaba, y a quienes había dado todo. Todo ocurrió en el puerto de La Guaira, la noche del 30 de julio de 1812, donde llegó después de haberse concluido la firma de una capitulación con las fuerzas invasoras españolas. Llegó, con buena parte de su oficialidad y funcionarios de la República, en proceso de evacuación para embarcarse y poder salir de la provincia ocupada. Esa noche, a pesar de las advertencias que le dio su amigo el capitán Henry Haynes, comandante de la fragata inglesa Sapphire donde debía embargarse, sobre el peligro que corría si pernoctaba en tierra, sin embargo, confiadamente, después de cenar con sus oficiales, y el mismo Haynes, decidió pernoctar en la casa del gobernador militar del Puerto, a quien él mismo había designado. El resultado de su confianza fue que a las tres de la madrugada fue despertado intempestivamente por sus amigos oficiales subalternos, pero no para protegerlo de los españoles, sino para apresararlo y entregarlo a los mismos. Todo, precisamente, a causa de "la perfidia de uno y la infamia de otro," a raíz de lo cual nunca más volvió a ser el hombre libérrimo que había sido, nunca más pudo volver a escribir, ni pudo llevar el diario que durante cuarenta años escribió con todo detalle sobre todo lo que

hacía, visitaba y pensaba, y por supuesto nunca más pudo volver a acumular sus queridos papeles, como siempre lo hizo durante el casi medio siglo precedente. A partir de esa noche, lo único que pudo escribir fueron unos escasos memoriales para protestar ante las autoridades españolas y británicas, no contra los abusos cometidos en su contra como prisionero, sino contra los abusos que estaba cometiendo el régimen de terror, que aplicando la "ley de la Conquista" se había establecido en las provincias de Venezuela a partir del día en el cual fue entregado; régimen comandado por Domingo Monteverde, como jefe del Ejército invasor de las provincias de Venezuela que se habían declarado independientes en 1811; y abusos que se habían cometido contra todas las personas que habían participado en el proceso independentista y, por supuesto, contra las instituciones democráticas que se habían comenzado a establecer en la nueva República entre 1810 y 1812 (...) Los subalternos que lo apresaron, en realidad, no eran más que aprendices de la guerra, incluyendo al pérfido al cual se refirió, quien no pudo ser otro que uno de su mayor confianza, el entonces teniente coronel Simón Bolívar, a quien Miranda había entregado el 2 de mayo de 1812 el comando de la plaza militar más importante de la República, donde estaba el Castillo de Puerto Cabello; o quizás, Manuel María De Las Casas, gobernador militar del Puerto de La Guaira designado también por el propio Miranda. Ambos, junto con Miguel Peña, gobernador civil del mismo Puerto, también nombrado por Miranda, lo entregaron a Monteverde (...) Siendo la secuela de todo ello, que Miranda iría a prisión, para no salir nunca más; Casas y Peña se pasaron abiertamente al campo realista; y Bolívar recibió un pasaporte "por los interesantes servicios" prestados por la perfidia o la infamia, para salir de Venezuela, "pues su influencia y conexiones podrían ser peligrosas en estas circunstancias."

Años más tarde, el propio Bolívar se refirió a este embarazoso acontecimiento nueve años después, en carta del 26 de agosto de 1821 dirigida al Congreso de Colombia, después de la traición a Miranda, abogando por

quien lo había presentado a Monteverde –a quien calificó de tirano, pero de quien obtuvo un pasaporte para salir de Venezuela –:

expresando, primero, que por “la traición del Comandante de La Guaira, coronel Manuel María Casas, [se había puesto] en posesión del General Monteverde aquella plaza con todos los jefes y oficiales que pretendían evacuarla,” siendo él sin embargo corresponsable de tal hecho, al haber aprehendido junto con Casas a Miranda; y por la otra, que sus “compañeros no se atrevieron a acompañar[lo] a castigar aquel traidor.” ¿Cuál traidor? Se refería a Miranda, a quien incluso esa misma noche había propuesto fusilar in situ.

Muchas fueron - y todavía siguen siendo-, las críticas contra Bolívar, incluyendo a Carlos Marx. Brewer –comenta los encontrados sentimientos del Libertador sobre este penoso asunto:

Bolívar fue también implacable desde Cartagena, con su propio mentor, el que había entregado a Monteverde unos meses antes acusándolo pública e impunemente, y sin razón, de haber obrado “por una vergonzosa cobardía” (“Manifiesto de Bolívar dado en Cartagena el 2 de noviembre de 1812 sobre la conducta del Gobierno de Monteverde después de la Capitulación de San Mateo”) o movido por “una inaudita cobardía” y una “bajeza ignominiosa” (“Exposición dirigida al Congreso de la Nueva Granada por Simón Bolívar y Vicente Tejera, fechada en Cartagena el 27 de noviembre de 1812”) cuando negoció el armisticio o capitulación. Con ello, lo único que demostró Bolívar fue quizás lo poco que en realidad conocía a Miranda, tratando además de borrar lo que ya le había escrito, y que escrito había quedado, en carta del 12 de julio de ese mismo año, al referirse a la pérdida de la patria en sus manos por la pérdida del Castillo de Puerto Cabello, cuando le preguntó:

“¿con qué valor me atreveré a tomar la pluma para escribir a Ud. habiéndose perdido en mis manos la plaza de Puerto Cabello?”.

Seis meses después, sin embargo, tomó la pluma, pero

para descargar en la República cuyo arsenal había perdido, y en Miranda, entregado vilmente al enemigo, toda su ira y frustración, y de allí emprender la liberación del territorio venezolano invadido por su culpa, lo que sin embargo lograría exitosamente unos años después...

Compartimos plenamente lo expresado por Brewer, admirador de Miranda: como nosotros.

Su inconmensurable gloria por haber liberado a Venezuela y a otras cuatro Repúblicas, sin embargo, no lo liberan de la carga que significó el sacrificio de quien lo creía su amigo, quien terminó sus días aquí en Cádiz, olvidado de todos, y a quien una vez más debemos rendir homenaje por sus servicios a América.

Last but not least, es el enjundioso análisis que hace de la descentralización nuestro jurista, quien recuerda lo siguiente:

...los partidos, no solo no entendieron la gravedad de la crisis, sino que la aceleraron, "suicidando" al sistema político de Estado democrático que habían creado en 1958; y ello lo lograron en 1993, primero con el enjuiciamiento del presidente Carlos Andrés Pérez, con el voto de su propio partido; y con la candidatura de Rafael Caldera, en contra su propio partido. Durante el gobierno de transición de 1993, presidido por Ramón J. Velásquez, me llamó para asumir el Ministerio de Estado para la Descentralización, en un nuevo reto en las entrañas de la Administración, que me permitió definir la política de descentralización en el país. El resultado quedó plasmado, de nuevo, en una gruesa obra con el testimonio de todas las propuestas y proyectos, sobre:

- Informe sobre la descentralización en Venezuela 1993, Memoria del Dr. Allan R. Brewer-Carías, Ministro de Estado para la Descentralización (junio 1993-febrero 1994), Caracas 1994, 1.072.

En enjundioso, extenso y detallado texto, cuya lectura recomendamos, escrito para la exposición en la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación con ocasión de la IV Conferencia Iberoamericana de las Academias de

las Ciencias Jurídicas y Sociales, Valencia, 14 de diciembre de 2000, Brewer, ciertamente, hace gala de su profundo conocimiento de este vital tema político y ciudadano. Para situar mejor la problemática situación de la descentralización venezolana, las contradicciones de nuestro federalismo, el jurista descentralizador recuerda y se lamenta:

La elección y funcionamiento de una Asamblea Constituyente en democracia y en paz, como sucedió en Venezuela en 1999, y sin que se hubiese producido una ruptura fáctica del orden constitucional y político como siempre había ocurrido en el pasado, en nuestro criterio, planteaba a la Asamblea lo que consideramos era su principal y gran objetivo en materia de reforma política, que no podía ser otro que el perfeccionamiento de la democracia mediante el reforzamiento de la descentralización política. Así lo planteamos durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente. La democracia, como régimen político, se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958, después del primer intento en los años cuarenta, gracias al sistema político del Estado Centralizado de Partidos que se diseñó, y que atribuyó a los partidos políticos el monopolio de la representatividad y de la participación políticas. En las primeras décadas del período, es decir, en los años sesenta y setenta, el sistema, sin duda, permitió la democratización del país que, para esos años, era el de menor tradición democrática en América Latina. Ese sólo hecho comenzó a plantear nuevas exigencias de democratización, es decir, exigencias de más representatividad (no sólo de los partidos) y de más participación (no sólo a través de los partidos) que el sistema no fue capaz de satisfacer, entre otros aspectos, por la incomprensión del liderazgo partidista durante las dos últimas décadas, de introducir las reformas necesarias que pudieran permitir la evolución del sistema. Ello condujo a la crisis terminal del sistema político de Estado Centralizado de Partidos y de sus principales actores, los partidos políticos, que habíamos presenciado en los años anteriores, lo que condujo a la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente. Ahora bien, perfeccio-

nar la democracia, hacerla más representativa y más participativa, exigía transformar radicalmente el sistema de Estado Centralizado de Partidos y trastocarlo por un Estado Descentralizado y Participativo. Ello, por supuesto, incidía en la médula de cualquier Constitución, que es la organización territorial del Poder y, en nuestro caso, en el reforzamiento del Federalismo y del Municipalismo. Lo que era claro es que, para hacer la democracia más participativa, no bastaba incorporar al sistema político mecanismos de democracia directa (referendos, iniciativas populares, audiencias públicas), sino que, por, sobre todo, era necesario acercar el poder al ciudadano, de manera que este pudiera efectivamente participar. Ello implicaba y exige, ante todo, distribuir el Poder Público en el territorio, es decir, descentralizarlo y ponerlo tan cerca del ciudadano como fuera posible, para que pueda participar en la conducción de los asuntos públicos. Lamentablemente, la Constitución de 1999 no atendió estos requerimientos y en cuanto a la forma federal del Estado, significó, en realidad, un retroceso.

UN COMENTARIO FINAL

Como es mi usanza al comentar la obra de artistas plásticos, narradores o poetas o la de relevantes pensadores – como es el caso que nos ocupa, busco siempre privilegiar la obra del artista o autor comentado, pues es el verdadero protagonista de mi texto sobre su obra y pensamiento.

En este caso particular, subrayo el placer que me ha dado comentar la obra de un viejo y admirado amigo. Igualmente, ha sido una nueva oportunidad de aprendizaje sobre temas poco conocidos por mí, y para refrescar otros que me son más familiares.

El jurista maestro anuncia:

Aparte de estas reflexiones generales sobre historia y el constitucionalismo, durante los últimos 50 años he tenido el privilegio de haber participado en muchos actos académicos en muchas universidades españolas, de todo lo cual guardo testimonio, razón por la cual, queda desde ya la

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

idea de recogerlas en un volumen

Así sea.

Salamanca, agosto de 2019

PRIMERA

En la
ACADEMIA DE LA HISTORIA Y ARTE DE SAN
QUIRCE,
Segovia

HISTORIA, DERECHO PUBLICO Y URBANISMO*

Texto del discurso leído en la Academia de Historia y Arte de San Quirce, Segovia, el 23 de mayo de 1986, con ocasión de la clausura del II Congreso Iberoamericano de Profesores de Derecho Administrativo.

Con este Acto Académico, celebrado en esta renombrada Academia de Historia y Arte de San Quirce, concluyen las actividades del II Congreso Iberoameri-

* Publicado en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones en España*, Caracas 1987, pp. 33-53.

cano de Profesores de Derecho Administrativo que han organizado el Ministerio de Administración Territorial y el Instituto de Estudios de Administración Local. El que se me haya escogido para leer este discurso de clausura del Congreso, es un gran honor y distinción que me ha hecho el presidente del Congreso, Luciano Parejo Alfonso, y que he aceptado gustosamente, por el cual quedo, puede decirse, triplemente reconocido. No sólo se trata de hablar al final de un Congreso de Profesores de Derecho Administrativo dedicado al tema de los "Sistemas Urbanísticos Comparados", sino de hacerlo precisamente en esta Academia de San Quirce, Antigua Universidad Popular Segoviana, de la cual fue co-fundador el gran poeta Antonio Machado, y hacerlo en una ciudad como Segovia más que milenaria, y desde siempre vinculada al ordenamiento urbanístico.

El tema del Congreso, esta Academia y el nombre de Antonio Machado y la posición de Segovia en la historia, me han permitido identificar una serie de elementos coincidentes, que no puedo dejar de destacar y que guiarán mis palabras esta noche.

Ante todo quiero reconocer una vez más, como profesor de Derecho Administrativo de la otra parte del Atlántico, el esfuerzo que en España ha venido haciendo nuestro querido Luciano Parejo Alfonso, hombre-motor de estos Congresos, para vincularnos colectivamente y en forma multilateral, superando los individuales y bilaterales vínculos del pasado, a los profesores españoles y de Iberoamérica, y más importante que eso, a través de estos Congresos, haber comenzado el largo y complejo proceso de divulgación del Derecho Público de los países iberoamericanos, en España, tarea, por cierto, nada fácil, particularmente por la posición que a veces hemos encontrado y que a priori postula que, en principio, España nada tendría que aprender de los países que se formaron de sus ex colonias.

Frente a ello —y esto hay que tenerlo particularmente en cuenta—, debemos advertir que el Derecho

Público de los países iberoamericanos y, en particular, el Derecho Constitucional, siguió un curso que en general, muy poco tuvo que ver con el proceso constitucional de la antigua metrópoli desarrollado después de 1810. En efecto, la ruptura política que la Independencia Iberoamericana produjo respecto de España, lo sabemos bien, fue una ruptura total que al verificarse a comienzos del siglo pasado, provocó que las influencias del constitucionalismo moderno se hubieran recibido en América, al mismo tiempo y aún antes, pero en todo caso, independientemente del que se recibió en España. No olvidemos que la Independencia de América Hispana se inició en 1810, precisamente en la misma época en la cual en Provincias de la Península, como la de Segovia, también se libraban guerras de independencia pero contra el invasor francés, que originaron, no sólo ocupaciones políticas sucesivas de las ciudades, sino importantísimos cambios políticos en la configuración de las autoridades locales.

Como ejemplo de estos cambios bastaría destacar el proceso de lucha por el poder político local que se verificó en Segovia, entre 1808 y 1814, precisamente, los mismos años del inicio de la Independencia Iberoamericana. En efecto, el Ayuntamiento aristocrático de Segovia del Antiguo Régimen, estaba constituido por regidores perpetuos, miembros de las más acreditadas familias nobles de la ciudad, y puede decirse que a comienzos del siglo -XIX continuaba con la misma configuración que Don Francisco Arias de Venástegui describía en 1611, en su famoso *Libro Verde de Segovia*. Pero dos siglos después, los tiempos, sin duda, habían cambiado, particularmente debido al desarrollo de la ganadería, en lo cual tuvo un papel fundamental el Honorable Consejo de la Mesta, y consecuentemente, por la importantísima industria textil que se desarrolló en esta ciudad y que ha llevado al catedrático de Historia Económica de Segovia, Ángel García Sanz, a considerar a Segovia como la Provincia más rica de España en el siglo XVIII. Estos cambios económicos provocaron la apa-

rición de nuevos grupos sociales que giraban en torno a los fabricantes, es decir, de la burguesía, que comenzó a reclamar participación en el poder local, reclamo en el cual jugó papel importante la Sociedad Económica de Amigos del País, de Segovia, antecedente remoto de esta Academia.

El detonante para la reforma, como ha sucedido en todas las grandes reformas políticas, fue la ruptura constitucional que se produjo con la invasión napoleónica, que originó la disolución de los Ayuntamientos. En 1811, bajo la administración de los invasores y al amparo de la Constitución de Bayona del año anterior, se realizaron elecciones para la formación del primer Ayuntamiento constitucional de Segovia, el cual resultaría dominado por la burguesía fabril y en el cual no resultaron elegidos los antiguos regidores perpetuos. Los franceses abandonaron y volvieron a la ciudad en los dos años siguientes, la que dejan definitivamente en 1813. Por ello, en 1812 y 1813 y esta vez al amparo de la Constitución de Cádiz de 1812, se habían realizado dos nuevas elecciones para constituir Ayuntamientos constitucionales y patrióticos con representantes, fundamentalmente, de la burguesía urbana. El Antiguo Régimen había sido cambiado en Segovia, pero lamentablemente no por mucho tiempo: como sabemos, la restauración del absolutismo en 1814 devolvió el esquema del Ayuntamiento "a la planta y forma que tenía en el año mil ochocientos ocho", es decir, a su configuración aristocrática.

Estas fechas y transformaciones constitucionales, por supuesto, tienen un importante paralelismo en Iberoamérica. A partir de 1810 se inicia el proceso de la Independencia de nuestros países y éstos asumen una línea constitucional nueva y totalmente distinta a la de aquella España, línea del constitucionalismo moderno que sólo después de la Constitución de 1978, España ha adoptado.

En efecto, en el mismo año de 1810, cuando se sentaban las bases mencionadas para la transformación del

Ayuntamiento de Segovia, con motivo del cautiverio del rey Fernando VII, de la ocupación casi total de los reinos y provincias de España y de la ausencia de gobierno, el Ayuntamiento de Caracas, el 19 de Abril de ese año, decidió asumir el mando supremo de las Provincias de Venezuela, en un acto en el cual no sólo se inicia el proceso de Independencia de Venezuela y en gran parte de Iberoamérica, sino de la propia transformación de las instituciones políticas que hasta ese momento España nos había legado: por ejemplo, en esa sesión del Ayuntamiento, como consta en el Acta respectiva, se incorporaron al mismo, con voz y voto, los llamados "diputados del pueblo", entre ellos uno nombrado por el gremio de los pardos, con lo cual la representación exclusiva de la aristocracia criolla había quedado rota.

A los dos meses siguientes, en junio de ese mismo año de 1810, con el objeto de dar representación en el nuevo gobierno a todas las provincias que componían la Capitanía General de Venezuela, el Ayuntamiento de Caracas, convertida en Junta Suprema, dictó el Reglamento de Elección y Reunión de Diputados para organizar —decía— "un poder central bien constituido" que permitiera integrar en una sola unidad política la autoridad de las diversas Juntas Provinciales. Se dictó así, lo que puede considerarse el primer estatuto electoral de Hispanoamérica, por cierto, no censitario, que reguló elecciones en las cuales podían participar todos los vecinos libres de Venezuela. Las elecciones para esta "Junta General de Diputados" se llevaron a cabo en 1810 y en 1811 se instaló el Congreso de Venezuela, el cual, el 5 de Julio de ese mismo año, declaró solemnemente la Independencia, considerando, como lo dice el Preámbulo,

"la plena y absoluta posesión de nuestros derechos, que recobramos justa y legítimamente desde el 19 de Abril de 1810, en consecuencia, de la Jornada de Bayona y la ocupación del trono español por la conquista y sucesión de otra nueva dinastía constituida sin nuestro consentimiento";

y considerando, además, como también lo dice el Preámbulo, que .

"Es contrario al orden, imposible al Gobierno de España, y funesto a la América, el que, teniendo ésta un territorio infinitamente más extenso, y una población incomparablemente más numerosa, dependa y esté sujeta a un ángulo peninsular del continente europeo".

Lo cierto es que en 1811, cuando se elegía en Segovia el primer Ayuntamiento constitucional, se aprobaban por el Congreso de Venezuela dos documentos de la mayor importancia para la historia constitucional de América Latina: En primer lugar, se dictó la *Declaración de Derechos del Pueblo*, la que es, sin duda, cronológicamente hablando, la tercera de las Declaraciones Generales de Derechos Humanos en la historia constitucional, después de las de los Estados de la Unión norteamericana y de la de Francia de 1789, pero muy superior en contenido y extensión a ellas; y en segundo lugar, se dictó la *Constitución Federal pura de los Estados de Venezuela*, la que luego de las constituciones norteamericana, francesa y polaca —y dejando aparte la de Haití—, se puede considerar cronológicamente como la cuarta Constitución escrita en la historia constitucional comparada.

Con estos actos, en el campo del Derecho Constitucional comparado, Iberoamérica comenzó a recorrer un camino radicalmente distinto al de España, aún antes de la Constitución de Cádiz que como sabemos es de 1812, inspirándose directamente en las fuentes francesa y norteamericana, cuya influencia en nuestro constitucionalismo fue definitiva.

Desde hace 175 años, por tanto, en Iberoamérica la Constitución no sólo se ha considerado como la ley suprema del ordenamiento, sino que siempre ha tenido el carácter de norma inmediatamente aplicable a los ciudadanos, quienes han encontrado en ella la regulación directa de sus derechos. La Constitución como norma,

carácter que en España ahora comienza a descubrirse después de la Constitución de 1978, tiene al contrario una tradición de 175 años en la América Hispana con, por ejemplo, la consecuencia básica de su supremacía: el control de la constitucionalidad de las leyes, que en nuestros países existe desde mitades del siglo pasado y que Europa sólo comenzó a descubrir como novedad, después de la primera postguerra, con los trabajos constitucionales de Kelsen en Austria y Checoslovaquia en 1921, la experiencia española de la República en 1931 y las reformas constitucionales de la segunda postguerra. Por eso, por ejemplo, nos resulta totalmente incomprensible a los hispanoamericanos, y permítanme que lo diga con franqueza, que en los trabajos y estudios sobre la justicia constitucional que se han escrito en España después de la creación del Tribunal Constitucional, exista siempre un silencio absoluto respecto de la experiencia más que centenaria de Iberoamérica en materia de control de la constitucionalidad de las Leyes. La mayoría de los autores españoles, así, pasan tranquilamente de la experiencia norteamericana iniciada con la famosa sentencia del juez Marshall en el caso *Marbury vs. Madison* a comienzos del siglo pasado, al modelo austriaco de 1920, como si en ese lapso de más de 100 años nada hubiese ocurrido en el mundo, particularmente el de habla hispana, sobre el tema. Sólo se salva de esta ley del silencio el famosísimo juicio de amparo mexicano, el cual, por cierto, no puede considerarse en forma alguna, el ejemplo de solución iberoamericana al control de la constitucionalidad de las leyes.

En todo caso, lo cierto es que nuestros países, desde comienzos del siglo pasado, asumieron una vía constitucional distinta a la española, más dentro de la línea del constitucionalismo norteamericano del cual recibimos influencia directa, y en el cual se pueden ubicar las fuentes de todas las instituciones básicas del constitucionalismo contemporáneo: el principio de la Constitución escrita y su supremacía; la separación de poderes y el presidencialismo; la descentralización po-

lítica y el federalismo, y el papel protagónico del Poder Judicial y el control de la constitucionalidad. Dentro de esos principios, por supuesto, no puedo dejar de mencionar el tema de la descentralización política, regional o federal, en el cual puede ubicarse otra de las grandes diferencias entre la línea constitucional iberoamericana y el centralismo estatal de España y del resto de los Estados europeos; modelo centralista aquí implantado después del desarrollo del esquema de Estado y Administración napoleónicos, y cuya influencia en España, con la división provincial de 1833, puede decirse que contrarió su propia tradición histórica situada más en la línea de las Autonomías Regionales, sólo vuelta a recoger ahora en la Constitución de 1978, opinión que encuentro compartida por Enrique Orduña en su libro sobre el *Regionalismo en Castilla y León*. En América Hispana, en cambio, sí supimos preservar aquella tradición descentralizadora que nos fue transmitida durante la colonia, y que readaptamos a nuestros Estados independientes mediante la aplicación del invento federal norteamericano. Nuestro federalismo, a pesar de que a veces es contradictoriamente centralista, sin embargo, ha conformado una tradición regionalista y local que nunca ha producido los conflictos regionales que han surgido en Europa.

Son precisamente estas diferencias y contrastes, las que en mi criterio, deberían exigir cada vez más a España mirar al otro lado del Atlántico y, por qué no, tratar de aprender de nuestra experiencia que ha sido distinta, particularmente en el marco de la organización constitucional de nuestros Estados. Para ello, reuniones y encuentros como los que hemos tenido, son muy importantes.

Pero el tema de nuestro Congreso no es precisamente un tema de Derecho Constitucional, sino de Derecho Urbanístico, en el cual en América Hispana nosotros sí tenemos que aprenderlo todo de España, no sólo porque el poblamiento de nuestros países lo hizo España, sino también porque el desarrollo de esta disciplina

tuvo su cuna en las ciudades medievales de Europa, donde se dictaron las primeras normas de poblamiento y orden urbano, y porque además, el ordenamiento jurídico del urbanismo en España, visto comparativamente, es de los más avanzados del mundo.

De nuevo encuentro que Castilla tiene mucho que decir históricamente, sobre el régimen del urbanismo, al ser una tierra íntimamente ligada a la política de repoblación. En efecto, en términos contemporáneos, podemos decir que el Derecho Urbanístico nació en España como un derecho privilegiado para la empresa de repoblación, que encuentra su expresión más remota en los Fueros castellanos. La invasión musulmana en estas tierras había provocado una despoblación brutal que hizo desaparecer las ciudades romano-visigóticas. Por ello, la Reconquista de Castilla a principios de este milenio obligó a la repoblación y ello originó el nacimiento de un Derecho Urbanístico en los Fueros castellanos. Entre éstos, no puedo dejar de referirme, por su vinculación con la provincia de Segovia, al Fuero de Sepúlveda, expedido como confirmación de Fueros otorgados a esa villa por Alfonso VI hace novecientos diez años, el 17 de noviembre de 1076, posteriormente conocido como *Fuero latino* o *Fuero breve*, años después reescrito como *Fuero romanceado* o *Fuero extenso*.

Este Fuero puede *considerarse* como un antecedente fundamental del Derecho Urbanístico que me parece oportuno destacar, dado el tema de nuestro Congreso. En efecto, tal como lo ha señalado el conocido académico de San Quirce, Manuel González Herrero, la importancia urbanística de ese documento resulta particularmente del tratamiento jurídico que le da a *la casa*, como símbolo del asentamiento urbano, base de la repoblación.

Esta repoblación, como política, por supuesto, exigía establecer privilegios y excepciones, como técnica de fomento, que se identifican a lo largo del Fuero. El primero era el privilegio general que otorgaba al poblador de Sepúlveda, es decir, a quien fuera a probar fortuna en

la repoblación de la villa, de dejar segura su casa por un mes; privilegio que era excepción al principio feudal que implicaba la pérdida de la casa y tierra a favor del señor feudal, para quien la dejaba, y que se ha resumido siglos después, en la corriente frase española "el que va a Sevilla pierde su silla", o en la hispanoamericana «el que se va de villa pierde su silla", o en la brasileña "el que va a Portugal pierde su lugar".

Pero, aparte de ese privilegio general al poblador, el Fuero de Sepúlveda establece algunos principios vinculados al urbanismo de siempre, que quiero destacar aquí. Es el caso, por ejemplo, del título 106 del *Fuero Romanceado*, que en castellano actual diría:

"Que los pobladores que vinieren a Sepúlveda o a sus aldeas, hagan sus casas en el lugar que les diere el Concejo, pero no en otro lugar. Y si el Concejo dé la aldea no quisiere esto hacer, que el juez o los alcaldes de la villa den al poblador poder para que haga casa, en el lugar más adecuado, cerca de las otras casas. Otro sí: que, si alguno vendiere su casa y quisiere hacer otra, no la haga sino en suelo comprado".

Si prestamos atención a esta norma, encontramos allí varios principios del urbanismo tradicional:

En primer lugar, está el principio de la asignación de uso a la tierra urbana por la autoridad local. El poblador de Sepúlveda debía hacer su casa en el solar que "el concejo del lugar les diere, mas no en otro lugar", es decir, sólo en el solar que la autoridad local indicare y no en otro. Por tanto, de allí el principio de que el poblamiento y la ocupación del suelo urbano no es libre, sino que debe estar sometida a un ordenamiento.

En segundo lugar, en el *Fuero de Sepúlveda* encontramos también el antecedente remoto de la existencia de un patrimonio público del suelo, pues sólo así el Concejo podía y debía adjudicar solares al poblador para construir su casa. El poblador tenía, por tanto, un de-

recho a que el Concejo le adjudicase, gratuitamente, un solar para construir su casa, lo que se corrobora por la consecuencia que el Fuero establece para su incumplimiento: si el Concejo de las aldeas no quería hacer esto, es decir, dar terrenos al poblador para construir, mandaba a los jueces y a los alcaldes de la villa a que dieran al poblador el solar a que tenía derecho según su Fuero, en cuyo caso, el solar debía estar en "logar mas guisado, cerca las otras casas". En esta adjudicación sustitutiva de solares, por tanto, también se encuentra corroborada la asignación de uso — "el lugar más adecuado, cerca de las otras casas", dice el fuero—, motivada por razones estratégicas o urbanísticas; base, por qué no, de nuestro actual principio del respeto al carácter dominante de la zona o de la necesaria configuración de la trama urbana sin solución de continuidad.

Por otra parte, también debe destacarse en relación al precepto del título 106 del Fuero, que el deber de la autoridad local de adjudicar solares para poblamiento, y el derecho del poblador de obtenerlos, sólo se establecía para un primer establecimiento. Si, posteriormente, el poblador vendía su casa y se proponía edificar de nuevo, ya no podía pedir adjudicación de un nuevo solar, sino que debía comprar el terreno que necesitaba para, - como lo decía el Fuero, "non la faga sinon en suelo comprado".

Pero otros principios de disciplina urbanística también encuentran sus antecedentes en el *Fuero de Sepúlveda*, indirectamente establecidos por razones fiscales o de ejercicio de derechos de vecindad.

Por ejemplo, el Fuero consagraba una exención general tributaria para el poblador de la villa, que abarcaba todas las contribuciones, salvo, por supuesto, las contribuciones personales o pecuniarias para la construcción y reparación .de las murallas de la villa y torres de su término, a lo cual todos debían contribuir, por ser de utilidad común. Pero en relación a las otras contribuciones, el poblador estaba exento, siempre que — dice el Fuero —

"oviere casas en la villa o las toviere pobladas".

Por tanto, como presupuesto que condicionaba el privilegio tributario, estaba el requisito de morar en la villa, es decir, no sólo de tener casa en ella sino de tenerla poblada, a lo que debe añadirse otro requisito de construcción establecido, la obligación de que la casa estuviese, necesariamente, cubierta de teja y no de paja. "Del que oviere casa paiaça, que la cubra de teia", decía el Fuero, de lo contrario debía pagar sus impuestos como si no morase en la villa. Con ello se buscaba, sin duda, superar el carácter primitivo y provisional de las primeras construcciones de los pobladores, antecedentes de las edificaciones forzosas y del mantenimiento de condiciones generales de ornato que están a la base del urbanismo tradicional.

Por otra parte, también para el ejercicio de los derechos políticos derivados de la vecindad, el *Fuero de Sepúlveda* establecía preceptos que indirectamente tocaban la disciplina urbanística. Por ejemplo, para poder ser designado juez o alcalde, el Fuero establecía como condición que el poblador tuviese casa poblada en la villa, advirtiendo que todas las casas de Sepúlveda, excepto los dos palacios permitidos, el del Rey y el del obispo, estaban sometidos a un único Fuero, es decir, eran iguales ante la ley. Pero la plenitud de los derechos políticos en la villa correspondía solamente a los moradores intramuros, privilegiados frente a los del arrabal, con lo cual se establecía una diferencia entre la población murada, más antigua, y la advenediza, que habitaba los barrios extramuros.

Por último, como en todos los Fueros castellanos, algunas normas básicas sobre el derecho civil de la propiedad urbana también se establecían en el *Fuero de Sepúlveda*. Allí está el principio de la dimensión vertical de la propiedad urbana que recogía el viejo precepto romanista, de que el dominio se extendía ilimitadamente en sentido vertical, por arriba, *usque ad coelum, ad sideru* y, por debajo, *usque ad inferos, ad centrum, ad profundum*, lo

que en materia urbana se concretaba en el derecho del propietario de elevar sus edificaciones sin límite alguno, como lo decía el Fuero: „qui quisiere fazer casa o alguna paret, yerga paredes e casa en alto, quanto quisiere¹¹“. No había, por tanto, las limitaciones de altura del urbanismo actual, que no han cesado de estar en conflicto con los derechos del propietario en el esquema tradicional.

Ahora, si principios y normas de disciplina urbanística pueden tener sus antecedentes en regulaciones milenarias como las de estos Fueros de Castilla, ejemplificados en el *Fuero de Sepúlveda*, ello basta para comprender no sólo la larga tradición española en materia de ordenación urbanística, sino los sólidos fundamentos de la normativa urbanística contemporánea de España resumida en la Ley del Suelo, la cual, a pesar de los defectos que algunos urbanistas españoles le puedan ver, ha sido y es fuente de inspiración normativa para nuestros países latinoamericanos, en los cuales el violento proceso de urbanización que hemos tenido en las últimas décadas ha carecido de un Derecho Urbanístico, estando sólo regulado, en general, por las viejas ordenanzas municipales de arquitectura, ornato y construcción, producto latinoamericano de las normas de aquellos Fueros que nos fueron transmitidas durante la Colonia, a través de las Leyes de Indias.

En efecto, uno de los signos de muchos de los países iberoamericanos en el momento actual, es el caso de Venezuela, sin duda es su urbanización. Mi país, hoy es un país urbano; más que eso, urbanizado, y que además comienza a sufrir uno de los signos de la violencia del mundo actual: la violencia de la urbanización. Pero ese proceso de transformación urbana que nuestros países han experimentado, como tantos otros cambios, no fue ordenadamente previsto, ni canalizado ni orientado. La urbanización, por ello, no ha logrado producir en el hombre latinoamericano la alegría de vivir en las ciudades, sino que la vida en ellas, a veces se ha convertido en una pesadilla. Esa pesadilla que Antonio Machado, poeta de los campos de Castilla, captaba en uno de los po-

quísimos poemas en los cuales hizo alguna referencia a la ciudad.

Machado, en efecto —y si en alguna ciudad de España se le conoce es por supuesto en Segovia, donde vivió trece años, desde 1919 a 1932—, no fue un poeta ciudadano. En su poesía, al contrario, pintó hondamente el campo de Castilla. Después de haber recorrido hoy parte de estas tierras, y encontrándonos en lo que puede considerarse la casa del poeta, no puedo dejar de evocar aquí, cómo Machado pintaba a Castilla en su poema al libro de Azorín (Castilla):

*Castilla de los Páramos sombríos,
Castilla de los negros encinares.
Labriegos transmarinos y pastores tras-
humantes — arados y merinos — labriegos
con talante de señores,
pastores del color de los caminos.
Castilla de grasientos peñascales,
pelados serrijones,
barbechos y trigales,
malezas y cambrones,
Castilla azafranada y polvorienta,
sin montes, de arreboles purpurinos,
Castilla visionaria y soñolienta
de llanuras, viñedos y molinos.*

Pues bien, ese gran poeta del campo en general, cuando hace referencia a la ciudad en sus poemas, lo hace como un canto a sus plazas y balcones, a la fuente limpia y sonora del parque dormido; o a la hiedra que asomaba al muro, negra y polvorienta o, en fin, a la alegría infantil en los rincones de las ciudades muertas, cuando canta al

*Tumulto de Pequeños colegiales,
que al salir en desorden de la escuela
llenar el aire de la plaza en sombra
con la algazara de sus voces nuevas.*

Sólo excepcionalmente Machado se refiere a la pesadilla citadina, la que vive el loco, cuando lo describe "hablando a gritos"

*Por un camino en la árida llanura,
entre álamos marchitos,
a solas con su sombra y su locura...*

y luego nos dice

*Huye de la ciudad... Pobres maldades,
misérrimas virtudes y quehaceres
de chulos aburridos, y ruindades
de ociosos mercaderes. . .*

*Huye de la ciudad. ¡El tedio urbano!
- ¡carne triste y espíritu villano! -*

Esa es la ciudad que no queremos, y que en muchos de nuestros países ya tenemos y debemos cambiar. Por supuesto, para ello, el Derecho es una pieza esencial. Como lo expresaba hace algunos años en la Academia Venezolana de Ciencias Políticas y Sociales en mi trabajo de Incorporación en 1978, hemos tenido urbanización y urbanizadores, pero hemos carecido de urbanismo y urbanistas; hemos tenido un Derecho relativo a la urbanización, pero hemos carecido de un Derecho Urbanístico.

Para los administrativistas iberoamericanos, el reto futuro en nuestros países está claro: estructurar un Derecho Urbanístico que, entre otros factores, permita conciliar las famosas cuatro funciones del urbanismo de la cual en 1933 nos hablaba la Curta de Atenas, siguiendo a Le Corbusier: habitación, trabajo, recreación y circulación, sin el desbalance que hemos dado a algunas de ellas, como, por ejemplo, la última –la circulación– en muchas de nuestras grandes ciudades, a las cuales hemos venido convirtiendo en una gran autopista o en un enorme estacionamiento. Las ciudades, por ello, cada

vez son más hostiles al hombre, inclusive, como también lo decía la Curta de Atenas:

"El hombre es molestado; todo lo ahoga, todo lo aplasta. Nada de lo que es necesario a su salud física y moral ha sido salvaguardado o provisto. La ciudad no responde más a su función de albergar a los hombres y albergarlos bien".

Lograr la antítesis de lo planteado es la tarea futura de nuestros países, para lo cual debemos dotarlos de ese cuerpo de Derecho Urbanístico del cual carecemos. En esto, lo tenemos claro, mucho tenemos que aprender de España, y que en el futuro podamos tener ciudades en las cuales podamos plácidamente decir, como lo hizo Antonio Machado cuando al comenzar una de sus poesías, decía:

*En Segovia, una tarde, de paseo
por la alameda que el Eresma baña... .*

Segovia, 23 de mayo de 1986.

SEGUNDA

Al recibir el
DOCTORADO HONORIS CAUSA DE
UNIVERSIDAD DE GRANADA

ESPAÑA Y EL CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO*

Texto del discurso leído en el Acto Solemne de recepción del título de Doctor Honoris Causa de la Universidad de Granada, Granada, 19 de diciembre de 1986.

Yo vengo de lo que una vez fue la Provincia más pobre y aislada del Nuevo Reino de Granada, la prolongación histórica más importante en el Nuevo Mundo, del reino que tuvo su centro en esta magnífica ciudad, donde concluyó el proceso de la Reconquista de España,

* Publicado en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones en España*, Caracas 1987, pp. 11-31.

y se inició la tarea del descubrimiento y luego de la conquista de América.

Comprenderán ustedes, entonces, cuán grande es la satisfacción y legítimo orgullo que siente un venezolano, al recibir el Doctorado Honoris Causa de esta Universidad, de Granada, ciudad con la cual Hispanoamérica tiene todos los vínculos históricos imaginables; y cuánto es, por tanto, mi agradecimiento al claustro de esta Universidad y a mis amigos españoles que le propusieron mi nombre para recibir este gran honor, agradecimiento que quiero testimoniarles de la manera más emotiva, como tiene que ser.

Granada fue descrita magistralmente por Federico García Lorca, en su aspecto estético y arquitectónico, como una ciudad que "no puede salir de su casa"; y decía: Granada.

"No es como las otras ciudades que están a la orilla del mar o . de los grandes ríos, que viajan y vuelven enriquecidas con lo que han visto: Granada, solitaria y pura; se achica, ciñe su alma extraordinaria y no tiene más salida que su alto puesto natural de estrellas".

Ello es así, arquitectónicamente, al punto de que la Alhambra es quizás la única edificación morisca de la Península, enteramente islámica. Allí no hay ni siquiera manifestaciones ibéricas: lo clásico, lo romano, lo gótico y lo latino fueron eclipsados para dar lugar a algo enteramente exótico y musulmán, un edificio fantástico abandonado en la Europa Occidental para dar testimonio de la tenacidad y singularidad del carácter del islam. Por ello, con razón, en el Romance de Abenámbar, del siglo XV, en el diálogo del Rey don Juan con el moro, aquél decía:

*Si tú quisieras, Granada
contigo me casaría. . .*

Y qué más se le podría proponer a esta ciudad que, como decía Federico García Lorca, estando cerca de las estrellas, «no tiene sed de aventuras". Granada, decía, aún parece que «no se ha enterado de que en ella se levantan el palacio de Carlos V y la dibujada catedral", y por ello agregaba: "las horas son allí más largas y sabrosas que en ninguna otra ciudad de España".

Pero al referirse al granadino, García Lorca lo dibujaba diciendo que:

"Le asustan los elementos y desprecia el vulgo voceador, que no es de ninguna parte. Como es hombre de fantasía, no es, naturalmente, hombre de valor. Prefiere el aire suave y frío de su nieve al viento terrible y áspero que se oye en Ronda, por ejemplo, y está dispuesto a poner su alma en diminutivo y traer al mundo dentro de su cuarto. Sabiamente se da cuenta de que así puede comprender mejor. Renuncia a la aventura, a los viajes, a las curiosidades exteriores; las más veces renuncia al lujo, a los vestidos, a la urbe.

Desprecia todo esto y engalana su jardín. Se retira consigo mismo. Es hombre de pocos amigos".

Sin embargo, debo confesar que al leer esta descripción, me resultó un cuadro extremadamente contrastante con los granadinos de hace cuatro siglos, que formando parte de los ejércitos de conquistadores españoles, buena parte de ellos andaluces y extremeños, hicieron la guerra de la conquista del Nuevo Mundo. Si aún hoy día es difícil imaginarse un viaje a pie o a caballo desde Cartagena a Bogotá o desde Caracas a Bogotá, por llanuras, selvas y montañas, atravesando ríos de los más caudalosos del mundo y enfrentando aborígenes no siempre amigos, tenemos que sobrecogernos frente a la tarea de aquellos desventurados conquistadores que penetraron nuestros desconocidos territorios en la conquista.

No hay que olvidarlo: eran hombres que tenían siete siglos de tradición de guerras entre moros y cristianos, y sólo ello, más que el afán de riqueza, de fama o de cruzada cristiana, puede explicar el proceso de la conquista, particularmente de la Provincia de Venezuela y de buena parte del Nuevo Reino de Granada.

A nosotros no nos conquistaron puritanos ingleses, quienes sólo tuvieron que enfrentarse a la gran tarea de poblamiento como sucedió en América del Norte; no, a nosotros nos conquistaron, básicamente, andaluces y extremeños, producto de la postguerra, por supuesto, de la postguerra de la Reconquista que se selló precisamente, aquí, en Granada, en 1492, cuando cae el último baluarte de la soberanía musulmana en la Península, que desde el siglo XIII había quedado limitado al reino de Granada.

Estos conquistadores habían sido el producto de esos largos siglos de luchas de reconquista, que si bien concluyeron en el mismo año en que Colón llegó a nuestras costas americanas, su efecto no podía borrarse por la sola caída de Granada en poder de los Reyes Católicos. Como ni siquiera se borró en los años posteriores, pues aquí habrían de continuar por varias décadas, las luchas entre la cruz y la media luna, y de ello son testigos, tanto esta ciudad como el Albaicín, la Alpujarra y Ronda. Así lo cuenta el granadino Diego Hurtado de Mendoza, en su *Guena de Granada*, en la cual participaría, como arzobispo de Toledo, Gonzalo Ximénez de Cisneros.

Después de la toma de Granada, por supuesto, no todos los moros habían huido de la Península, por lo que Granada continuaba siendo la ciudad de alma mora. Por ello, como lo dicho Luys Santa Marina en su obra sobre Cisneros:

"Había que separar para siempre los moros de aquende y los de allende; gente de la misma raza, de iguales gustos y pasiones, sólo la religión podía dividirlos: convenía, pues, cristianizar, y de prisa, sin tantos escrúpulos y lenidades".

A eso vino Cisneros a Granada, por lo que al partir, Hernando de Talavera, arzobispo de Granada, habría de decirle:

“A la verdad, señor: que fizo vuesa señoría más servicio a Dios en Granada que los reyes nuestros señores, pues ellos conquistaron las piedras, y vuesa señoría, las ánimas”.

En todo caso, a comienzos del siglo XVI, cuando se inicia la conquista del Nuevo Mundo, en España existía una tradición de veinte generaciones de españoles que habían nacido y muerto bajo el signo de una nación en guerra. Por ello, concluyendo las luchas entre moros y cristianos, el Nuevo Mundo fue una oportunidad única para hombres que habían sido, sin quererlo, el producto de valores invertidos por aquella tradición bélica, que si no se hubiera dado quizás hubiera llenado de desadaptados a la Península.

Conforme a esa tradición, lo 'que las armas daban era de mayor valor que lo que daban las letras'. Así lo constató Cervantes, por boca de Don Quijote, al decir, que por el ejercicio de las armas se alcanzaban, "si no más riquezas, a lo menos más honras que por las letras" y concluía diciendo:

“... que puesto que han fundado más mayorazgo las letras que las armas, todavía llevan un no sé qué los de las armas a los de las letras, con un sí sé qué de esplendor que se halle en ellos, que los aventaja a todos”.

Por tanto, puede decirse que Boabdil, al entregar Granada en enero de 1492, no sólo se había llevado consigo al mundo musulmán, sino que con él se iba una forma de vivir. Como lo ha dicho el venezolano Francisco Herrera Luque,

“La capitulación tuvo toda la fuerza de un desempleo permanente. Granada fue para el guerrero lo que las revoluciones son para la aristocracia, o la máquina para el obrero: lo dejó de pronto no sólo sin

sentido, lo dejó sin oficio. Le arrebató el privilegio y comenzó de pronto a llamarlo vago, criminal e inepto. La conducción del reino pasó bruscamente del yelmo a la toga, del capitán al letrado, de los señores feudales al tribunal del Santo Oficio. Comenzaba una nueva vida para España, donde los héroes estaban de más".

Pero allí estaba, coincidentalmente a partir del mismo año 1492, el Nuevo Mundo, donde esa nueva vida de España tuvo su inmediata proyección.

Ejemplo de ello fue un granadino, Gonzalo Jiménez de Quesada, hijo del licenciado Luis Jiménez de Quesada, nacido en Córdoba pero avecindado en Granada, donde fue uno de los jueces que formaron el Tribunal para conocer y decidir de las causas de los moros. La familia llevaba el nombre por descendencia de Pedro Díaz Carrillo de Toledo, Adelantado de Cazorla y primer señor de Garcies, que siendo Alcalde mayor de la Villa de Quesada, dejó este apellido a sus descendientes, en memoria de una señalada victoria que ganó en este lugar a los moros.

Gonzalo Jiménez de Quesada había nacido cerca de Granada, en Santa Fe, por los años 1500 a 1510, y estudió Derecho en el centro de estudios que fue el antecedente inmediato de esta Universidad, donde se graduó de licenciado. Partió al Nuevo Mundo como auditor en 1535, y al año siguiente fue nombrado jefe de la expedición que debía partir, tierra adentro, desde las cabeceras del Río Magdalena, expedición casi toda integrada por andaluces y extremeños. Dos años más tarde, en 1538, fundó en un lugar llamado por los nativos, Bogotá, la ciudad de Santa Fe, adoptando el mismo nombre de la que hicieron poblar los Reyes Católicos aquí, en la vega de Granada, precisamente donde el 17 de abril de 1492 se firmaron las condiciones y pactos de Fernando e Isabel con Cristóbal Colón para emprender el Descubrimiento del Nuevo Mundo.

La tierra descubierta por Jiménez de Quesada se denominó Nuevo Reino de Granada, en la cual Carlos V estableció, en 1549, una Real Audiencia, y que configuró

después, a partir de 1718, el Virreinato del Nuevo Reino de Granada con territorios hoy formados por las Repúblicas de Ecuador, Colombia y Venezuela.

Las provincias que integraban el actual territorio de Venezuela, sin embargo, a pesar de formar parte en lo civil y militar del Nuevo Reino, en lo judicial estaban sometidas a la Real Audiencia de Santo Domingo, en la Isla La Española, la primera de las Reales Audiencias creadas en el Nuevo Mundo, a imitación de las que existían en la Península y, particularmente, de la Real Audiencia de Granada. Quizás por ello no haya sido producto de la sola casualidad el que el Emperador Carlos V la haya mandado a crear, precisamente aquí, en Granada, el 14 de septiembre de 1526. Aquellas Provincias que formaron Venezuela, en todo caso, fueron parcialmente separadas del Virreinato de la Nueva Granada en 1742, y luego, en forma absoluta, por Real Cédula de 8 de septiembre de 1777.

Así, a partir de esa fecha se formó la Capitanía General de Venezuela, con Intendencia en Caracas, sometida en lo jurídico, hasta 1786, cuando se crea la Real Audiencia de Caracas, a la Audiencia de Santo Domingo, con lo cual aquellas aisladas provincias del Nuevo Reino adquirieron su conformación territorial propia de lo que es hoy mi país, Venezuela, el cual, en una forma u otra, continuó históricamente vinculado a esta ciudad de Granada. Cabe recordar que uno de los Gobernadores y Capitanes Generales de Venezuela, entre 1566 y 1569, fue don Pedro Ponce de León, nacido en Jerez de la Frontera, descendiente directo del Ponce de León cuyo retrato permaneció muchos años en el Generalife como actor que fue del romántico drama de la conquista de Granada. A aquel caballero, que había desempeñado aquí varios puestos de importancia en la milicia, Felipe II lo nombró Gobernador y Capitán General de la Provincia de Venezuela, con una muy especial comisión: la de llevar a término la conquista de los indios Caracas que moraban en el valle de mi ciudad natal: Caracas. Así, con la participación de los tres hijos de Ponce de

León, don Diego de Losada fundó nuestra capital Santiago de León de Caracas en 1567.

Pero esta ciudad, que desde 1577 casi siempre fue la capital, como dije, de lo que era hasta 1777 la parte más aislada y pobre del Nuevo Reino de Granada, tenía reservado un papel fundamental en la historia de las Repúblicas Hispanoamericanas: allí se inició el proceso independentista y consecuentemente el desarrollo de un proceso constitucional de nuestros países, radicalmente distinto al monárquico que después Cádiz caracterizó a España, y al cual sólo ahora España se acerca, a partir de la Constitución de 1978.

Por supuesto, en la iniciación de este proceso muchos factores habrían de confluir y, entre ellos, la Revolución Americana de 1776, la Revolución Francesa de 1789, el interés de Inglaterra en minar las bases del Imperio Español, y la invasión napoleónica a España. Demás está decir que, en 1783, el mismo año en el cual nació Bolívar, el Libertador, el Conde de Aranda, ministro de Carlos III y Plenipotenciario para los ajustes entre España, Francia e Inglaterra, firmaba un tratado que obligaba a Inglaterra a reconocer la Independencia de sus colonias en Norteamérica. Con tal motivo, se dirigió al Rey, diciéndole que la firma de dicho tratado había dejado en su alma "una impresión dolorosa" que se veía obligado a manifestársela, pues consideraba que el reconocimiento de la independencia de las colonias inglesas era "un motivo de temor y de pesar"; y agregaba

"Esta República Federal ha nacido pigmea, por decirlo así y ha necesitado el apoyo de la fuerza de dos Estados tan poderosos como la España y la Francia para lograr su independencia. Tiempo vendrá en que llegará a ser gigante, y aun coloso muy temible en aquellas vastas regiones. Entonces ella olvidará los beneficios que recibió de ambas potencias y no pensará sino en engrandecerse. Su primer paso será apoderarse de las Floridas para dominar el Golfo de México. Estos temores son, Señor, dema-

siado fundados y habrán de realizarse dentro de pocos años si aún no ocurriesen otros más funestos en nuestras Américas".

Estos hechos "más funestos" sucedieron a los pocos años, y a ello contribuyeron, entre otros factores, los propios republicanos españoles que influyeron directamente en nuestro país.

En efecto, la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano, proclamada por la Revolución Francesa, había sido prohibida en América por el Tribunal de la Inquisición de Cartagena de Indias en 1789, y antes de que conociera divulgación alguna en el Nuevo Mundo, en 1790, los Virreyes del Perú, Méjico y Santa Fe, así como el Presidente de Quito, alguna vez, y varias el Capitán General de Venezuela, habían participado a la Corona de Madrid:

«que en la cabeza de los americanos comenzaban a fermentar principios de libertad e independencia peligrosísimos a la soberanía de España".

Y fue precisamente en la última década del siglo XVIII cuando comienza a desparramarse por los ilustrados criollos el fermento revolucionario e independentista, a lo cual contribuyeron diversas traducciones de los prohibidos Derechos del Hombre y del Ciudadano, entre las cuales debe destacarse la realizada por Antonio Nariño en Santa Fe, en 1792, que circuló en 1794, y que fue objeto de una famosísima causa en la cual fue condenado a diez años de presidio en África, a confiscación de todos sus bienes y a extrañamiento perpetuo de la América, mandándose quemar por mano del verdugo el libro de donde había sacado los Derechos del Hombre. Por esa misma época, el Secretario del Real y Supremo Consejo de Indias había dirigido una nota de fecha 7 de junio de 1793 al Capitán General de Venezuela, llamando su atención sobre los designios del Gobierno de Francia y de algunos revolucionarios franceses, como también de otros promovedores de la subversión en dominios de España en el Nuevo Mundo. Decía:

"que envían allí libros y papeles perjudiciales a la pureza de la religión, quietud pública y debida subordinación de las colonias".

Pero un hecho acaecido en España va a tener una especial significación en todo este proceso: el 3 de febrero de 1796, día de San Blas, debía estallar en Madrid una conspiración planeada para establecer la república en sustitución de la monarquía, al estilo de lo acontecido años antes en Francia.

Los conjurados, capitaneados por Juan Bautista Mariano Picornell y Gomila, mallorquín de Palma, fueron apresados la 'víspera de la Revolución. Conmutada la pena de muerte sobre ellos recaída por intervención del Agente francés, se les condenó a reclusión perpetua en los Castillos de Puerto Cabello, Portobelo y Panamá, en tierras americanas. La fortuna revolucionaria llevó a que de paso a sus destinos en esos "lugares malsanos de América", los condenados fueran depositados en las mazmorras del Puerto de La Guaira, en donde en 1797 se encontrarían de nuevo reunidos. Allí, los conjurados de San Blas, quienes se fugarían ese mismo año de 1797, entrarían en contacto con los americanos de La Guaira, provocando la conspiración encabezada por Manuel Gual y José María España, de ese mismo año, considerada como "el intento de liberación más serio en Hispanoamérica antes del de Miranda en 1806". Insólito, pero cierto, como se da cuenta en el largo "Resumen" que sobre esa conspiración se presentó al Gabinete de Madrid:

"Se descubrió esta conspiración por un mulato, oficial de barbero, el cual se presentó al provisor, éste al teniente del rei, y ambos al gobernador con la noticia de haber oído este mulato al comerciante de aquella ciudad don Manuel Montesinos, las palabras siguientes: Ya somos todos iguales".

La revolución, por supuesto, como todas, se creía estaba lista, y había adoptado entre sus señas un soneto que decía:

"En Santa Fe se cree ya todo listo,
en España no se duda,
y los anuncios previstos,
no dejan la menor duda".

Sin embargo, ello no fue así. La Revolución fracasó, y habría de pasar otra década para que se iniciase la Revolución Hispanoamericana. Pero el legado de esa conspiración fue un conjunto de papeles que habrían de tener la mayor influencia en el proceso constitucional de Hispanoamérica, entre los que se destaca una obra sobre los Derechos del Hombre y del Ciudadano, prohibida por la Real Audiencia de Caracas el 11 de diciembre de ese mismo año 1797, la cual la consideró como una obra que llevaba

"...toda su intención a corromper las costumbres y hacer odioso el real nombre de su majestad y su justo gobierno; que á fin de corromper las costumbres, siguen sus autores las reglas de ánimos cubiertos de una multitud de vicios, y desfigurados con varias apariencias de humanidad..."

El libro, con el título *Derechos del Hombre y del Ciudadano con varias Máximas Republicanas y un Discurso Preliminar dirigido a los Americanos*, probablemente impreso en Guadalupe, en 1797, en realidad contenía una traducción de la Declaración Francesa que precedió al Acta constitucional de 1793. Por tanto, no era una traducción de la *Declaración de los Derechos del Hombre del Ciudadano* de 1789, incorporada a la Constitución Francesa de 1791, la que había traducido Nariño en Bogotá, sino la Declaración del texto constitucional de 1793, mucho más amplio y violento, pues correspondió a la época del Terror, constituyendo una invitación a la revolución activa.

Pues bien, este texto tiene para el constitucionalismo del mundo moderno una importancia capital, pues influyó directamente en la ordenación jurídica de la primera República Hispanoamericana independiente, mi país, Venezuela, cuyo Congreso General, después de declarada la Independencia en 1810, aprobó solemnemente

la *Declaración de Derechos del Pueblo*, el 1 de julio de 1811, la cual, después de las declaraciones norteamericana y de la francesa, puede considerarse como la Tercera de las Declaraciones de Derechos fundamentales en la historia del constitucionalismo moderno, recogida, notablemente ampliada, en la primera de las Constituciones de las Repúblicas Hispanoamericanas, la de Venezuela, del 21 de diciembre del mismo año 1811, la cual, a su vez —y dejando aparte la de Haití—, es la cuarta de las constituciones escritas de la historia constitucional moderna, luego de la norteamericana de 1787, de la francesa de 1791 y de la polaca de ese mismo año. Esas Declaraciones de Derechos, que influyeron todo el proceso constitucional posterior, sin duda, como lo ha demostrado el profesor Pedro Grases, tuvieron su principal base de redacción en el documento traducción de Picornell, vinculado a la conspiración de Gual y España, principal promotor de la conspiración de San Blas.

En 1811, por tanto, hace 175 años, se inicia el constitucionalismo hispanoamericano, lo cual sucede antes de que se aprobara la propia Constitución de Cádiz de 1812, y con independencia de ella, montado sobre las bases del constitucionalismo americano, que luego descubriría para Europa y para muchos otros países de Hispanoamérica, Alexis de Tocqueville en su famoso libro *La Democracia en América*, editado hace 150 años. Esos principios, adoptados desde siempre por las repúblicas hispanoamericanas son, entre otros, la concepción de la Constitución, como norma superior escrita e inviolable; el texto fundamental como producto de la soberanía del pueblo, y no de un órgano del Estado, como el Parlamento y menos un monarca; la consagración constitucional de derechos fundamentales en normas directamente aplicables a los ciudadanos, con la previsión en el texto de la nulidad de los actos violatorios de dichos derechos; el establecimiento del principio de la división del Poder Estatal, como garantía de la libertad; el monopolio del Poder Legislativo para la limitación de esos derechos; la distribución vertical del Poder, y el princi-

pio del federalismo como forma política para ordenar la descentralización territorial, producto de la administración colonial; el sistema presidencial de gobierno y el sistema de contrapesos; y el poder atribuido a los jueces, particularmente a una Suprema Corte de Justicia, de velar por la vigencia de la Constitución, base del control de la constitucionalidad de las leyes. Esos principios, a pesar de los vaivenes de la democracia en nuestros países, han acompañado nuestros 175 años de vida independiente, y han conformado las bases fundamentales del derecho público de Hispanoamérica.

Precisamente de allí surge el contraste fundamental entre el constitucionalismo hispanoamericano y el español. La Constitución de Cádiz de 1812, como lo ha demostrado Manuel Ballbé, a pesar del movimiento liberal que la precedió, no contuvo una amplia declaración de derechos y, al contrario, no se pudo despojar del militarismo que apuntaló a la Monarquía Absoluta. Ese militarismo y la ausencia de derechos puede decirse que configuró la España constitucional desde 1812 hasta 1978, cuando con la aprobación de la Constitución vigente, España entra en las corrientes del constitucionalismo moderno. Ciertamente, como lo ha señalado Eduardo García de Enterría,

“resulta sorprendente que el constitucionalismo europeo (y entre ellos el español) quedase totalmente al margen de (la) formidable construcción del constitucionalismo americano, lo cual solamente puede explicarse por la degradación de la idea constitucional que supuso prevalencia del principio monárquico como fuente formal de la Constitución, que implica reducir a ésta a un simple Código formal de articulación de los poderes del Estado, sin otra trascendencia general”.

Esta concepción se comienza a cambiar en Europa en las constituciones de la postguerra, particularmente la alemana y la italiana, donde se abandona la tesis de la Constitución como carta otorgada por un órgano estatal;

se abandona el principio de la soberanía del Parlamento, y se introduce el control de la constitucionalidad de las leyes. En España, luego del intento de la República, en 1931, estos principios se adoptan sólo a partir de 1978, cuando se descubre que la Constitución es una norma jurídica producto de una decisión del pueblo, con valor normativo propio y directamente aplicable a los ciudadanos; principios que, en contraste, han sido y son de la esencia del constitucionalismo hispanoamericano, increíblemente ignorado por la doctrina española, la cual, para entenderlo y explicarlo, sólo acude a las fuentes norteamericana y alemana, como puede constatarse en los escritos más importantes sobre el tema.

Esto, sin duda, es una muestra de que si bien España nos legó una cultura, una lengua, y una religión, que nosotros luego moldeamos con el mestizaje, la ruptura política con las colonias hispanoamericanas, producto del proceso independentista, fue, sin duda, absoluta, particularmente desde el punto de vista de la concepción del Estado y de la estructuración del orden jurídico público. Nuestros países, sin el peso de la monarquía y con la soberanía trasladada al pueblo desde 1810, aun siendo éste ignorante y no estando debidamente organizado, siguieron un camino totalmente diferente, que España, históricamente, siempre ignoró. Por ello se explica esa ausencia de referencias al constitucionalismo hispanoamericano que se nota en los escritos de Derecho Público editados aquí, en los últimos diez años, precisamente cuando después del nacimiento — más que resurrección — del Derecho Constitucional español y del enterramiento progresivo del Derecho Político, España se ha incorporado a las corrientes del constitucionalismo moderno, en las cuales nosotros, desde México a la Argentina, hemos navegado desde hace 175 años, por supuesto, con todos los tropiezos y variables inimaginables.

Este acto, por tanto, para mí, tiene una muy especial significación. Más que como venezolano, estoy aquí como hispanoamericano, que se siente de regreso a Es-

paña después de tantos años de aislamiento. Provengo de una Universidad de Hispanoamérica, la Universidad Central de Venezuela o Universidad de Caracas, precisamente por lo pobre de la Provincia, de fundación tardía en nuestro continente, en 1721, pues ha de tenerse en cuenta que ya desde el siglo XVI había universidades fundadas en las Colonias, por supuesto, en los que fueron los grandes y ricos virreinos: México, Lima y Nueva Granada. A pesar de la conseja histórica que atribuye a Carlos IV la negativa de erigir en Mérida, Venezuela, una universidad, pues —según se dice— afirmó, "no convenía que se hiciese general la ilustración en América", España fue una nación generosa en la formación cultural de sus colonias, y precisamente por ello, fueron los americanos -ilustrados los que hicieron la revolución. De lo contrario no tendría explicación el contenido de una carta del general Morillo, Jefe Supremo del Ejército expedicionario español en Venezuela, dirigida al general Cerruti, Gobernador de Guayana, en 1817, en plena guerra de Independencia, en la cual le decía:

"Haga Ud. en ésa lo que yo he hecho en Nueva Granada: cortar la cabeza a todo el que sepa leer i escribir i así se logrará la pacificación de América".

Por ello, cuando España había comprendido que estaba a un paso de perder sus territorios americanos, trató de halagar a los criollos insurrectos, ofreciéndoles becas y pensiones en las universidades de la península, y hasta pensó crear en estas tierras, un *Colegio de Nobles Americanos* en Granada con el objeto de "reeducar a los americanos en los usos y bondades del régimen monárquico".

Con un propósito diferente, sin embargo, heme aquí, a casi doscientos años después de aquella idea, como el primer miembro americano designado por causa honorífica de este Claustro de Granada, pero a los efectos contrarios; por una parte, de testimoniarles algo sobre los usos y bondades del régimen constitucional de Hispanoamérica; y por la otra, y más importante, de

rendir tributo a la monumental obra jurídica que España ha realizado y que desde siempre ha penetrado nuestros países. Bastan sólo dos ejemplos: la *Recopilación de Leyes de los Reynos de las Indias*, mandada a publicar por Carlos II en 1781 y que resume la conformación del régimen colonial, sólo es comparable en la historia del Derecho, a las Codificaciones romanas; y en la historia más reciente, particularmente del Derecho Público, la obra doctrinal realizada por los juristas españoles contemporáneos, puede decirse que no tiene parangón. Por lo que respecta a nosotros, la doctrina jus-publicista española, tanto de derecho administrativo como de derecho constitucional, ténganlo seguro, ha sido y continuará siendo sin duda, la fuente segura de orientación para el perfeccionamiento, y aún mejor, para el conocimiento de nuestras propias instituciones. Quiero, por tanto, hoy, en nombre de mis colegas hispanoamericanos, rendirle el reconocimiento debido a los juristas españoles, por los aportes realizados al progreso de las ciencias jurídicas, y que tanta influencia han tenido entre nosotros.

Pero, por sobre todo, heme aquí para reiterarles mi profundo agradecimiento por el honor que me han conferido, que me permito recibir en nombre de todos los académicos del Nuevo Mundo.

Granada, 9 de diciembre de 1986.

TERCERA

Al recibir el
DOCTORADO HONORIS CAUSA
DE LA UNIVERSIDAD CARLOS III,
Madrid,

CARLOS III Y LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL POBLAMIENTO EN AMERICA*

Texto del Discurso leído en el Acto de recepción del *Doctorado Honoris Causa* de la Universidad Carlos III de Madrid. Getafe, Madrid, 3 de octubre de 1996

Para cualquier profesor universitario, y particularmente para aquellos que exhibimos como la credencial más preciada de nuestra vida el haberla dedicado con

* Publicado en el libro: Allan R. Brewer-Carías, *Reflexiones sobre la organización territorial del Estado en Venezuela y en la América Colonial*, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 1987, pp. 19

gusto a la docencia y a la investigación, recibir un Doctorado Honoris Causa es un honor que nos llena de satisfacción y gratitud. Por ello, mis primeras palabras en este acto tienen que ser de agradecimiento a la Junta de Gobierno de esta Universidad por el honor conferido; agradecimiento que, con la venia del Magnífico y Excelentísimo Señor Rector, personalizo en mi entrañable amigo de tantos años, y cómplice de tantas empresas académicas entre España y Latinoamérica, el profesor Luciano Parejo Alfonso, vicerrector de Profesorado y Secretario General de esta Casa de Estudios, desde ahora mi Universidad.

Pero para un profesor latinoamericano, de aquel todavía lejano, ignoto e incomprensido mundo para tantos peninsulares contemporáneos, recibir un honor como éste de una Universidad española, y particularmente de la más dinámica Universidad de Madrid por haber sido lo que es en sólo siete años de existencia, es una distinción extrema que sin duda, abruma.

Si a ello se agrega que ésta es quizás la única Universidad de la península con vocación hispanoamericana y que, además, lleva el nombre de Carlos III, recibir este honor para un venezolano, es más de lo que se podría normalmente desear en la vida académica, pues a ese singular monarca borbón, el último de los monarcas españoles del Antiguo Régimen, los venezolanos le debemos la existencia misma de Venezuela, como Estado-Nación.

I. CARLOS III Y LOS CAMBIOS AMERICANOS

Carlos III, realmente es el responsable de todos los cambios institucionales operados en América a finales del siglo XVIII. Después de reinar durante 25 años en Nápoles, como Rey de las Dos Sicilias y duque de Parma y Plasencia, apenas instalado en Madrid en 1759, habría de producir el giro más importante de la política colonial de la monarquía española hacia América, que en ese momento poseía el mayor conjunto colonial existente. Ese giro partió del apoyo que le dio a Francia contra el

expansionismo británico hacia el Atlántico, lo que produjo la declaratoria de guerra por parte de Inglaterra.

Como consecuencia de esa guerra llamada de los Siete Años, las escuadras inglesas tomaron La Habana, el puerto más importante del Caribe y punto clave de las comunicaciones entre España y América, y además, ocuparon Manila, en las Filipinas. El único éxito español de esta guerra fue la ocupación de una colonia portuguesa, la de Sacramento, en la orilla oriental del Río de La Plata frente a Buenos Aires, hoy en territorio de la República Oriental del Uruguay.

La desdichada guerra concluyó con el triunfo de Inglaterra que quedó como la primera potencia marítima, pero el Tratado de París de 1763 que le puso fin, había cambiado la faz de América.

En efecto, como consecuencia del mismo los dominios ingleses se consolidaron en Norteamérica, formando una fachada continua en toda la costa atlántica del continente, pues habían pasado a Inglaterra tanto las posesiones francesas en el Canadá como las posesiones españolas en las dos Floridas. Estos dominios abarcaban las tierras descubiertas por España en las primeras décadas del Siglo XVI desde la desembocadura del Mississippi hasta el Atlántico, incluyendo hacia el Norte en la península de la Florida a la ciudad de San Agustín, la más antigua que los españoles habían fundado en lo que es actualmente territorio de los Estados Unidos.

En compensación por su participación en la guerra, Francia cedió a España la colonia de la Luisiana, lo cual, si bien aparentemente le daba penetración por el Mississippi al interior de Norteamérica, quedaba reducida a la ciudad de Nueva Orleans. Inglaterra, por su parte, devolvería a España a La Habana y Manila, recuperando para Portugal el enclave en el Río de La Plata.

Pero el antagonismo mutuo, realmente no había terminado. No habían transcurrido trece años desde la firma del Tratado de París, para que los derrotados, cada

cual con sus motivaciones, encontrarán el desquite frente a Gran Bretaña. Francia había financiado y apoyado la revolución de las trece colonias británicas en Norteamérica, y la declaración de Independencia de las mismas en 1776, lo que dio fue la ocasión a España para buscar afianzar su política de defensa de América y profundizar su lucha contra las amenazas inglesas en el Caribe; y si bien la posición española a favor de la independencia de las colonias norteamericanas no había sido tan abierta como la de Francia, en 1779 ya había roto, de nuevo, sus relaciones con Inglaterra.

La nueva guerra entre Francia, España y Gran Bretaña concluyó con el Tratado de Versalles de 1763, en el que se obligó a Inglaterra a reconocer la independencia de sus antiguas colonias y a abandonar, a favor de España, tanto a Menorca como a sus pretensiones sobre las dos Floridas.

En esta forma, bajo el reinado de Carlos III el Imperio hispanoamericano había llegado a su máxima extensión de 8 millones de kilómetros cuadrados, pero con la independencia norteamericana, el peligro de que el ejemplo se siguiera en las colonias de América española comenzaba a aflorar. Esto lo destacó el Conde de Aranda, embajador entonces en París, al señalar al Rey que la independencia de las colonias inglesas había sido para él “motivo de dolor y temor”, porque desde ese momento las colonias españolas se hallaban “expuesta a las más terribles conmociones”, ya que – constataba con razón – , “Jamás han podido conservarse tango tiempo posesiones tan vastas, situadas a tan gran distancia de la metrópoli...”.

Sus temores estaban bien fundados, y los ratificó al dudar incluso sobre el partido que había tomado España. Decía:

«Prescindiendo de opinar si para España hubiera sido mejor que las colonias inglesas no hubieran tomado el partido de la rebelión, por el mal ejemplo que un día u otro puede trascender

a nuestra América española, tan extendida y no toda igualmente denominada; o si puestas ya las cosas en la crisis presente, debiéramos desear el mal éxito de los ingresos. »

Aquel ejemplo, en todo caso, estaba dado. La consumación de la independencia de las colonias españolas en América, en realidad, lo que requería era que en los territorios del antiguo Nuevo Mundo se dieran los pasos para el surgimiento de nuevos Estados, es decir, en su concepción más elemental, allí donde hubiera una población asentada permanentemente en un territorio, con gobierno propio. Y ello estaba a punto de ocurrir.

II. LA ORGANIZACIÓN DEL POBLAMIENTO DE AMÉRICA

En efecto, el vasto territorio de la Corona española en el Nuevo Mundo se había ido organizando con instituciones propias, diseñadas para América, conforme el poblamiento iba avanzando. Había entonces población en territorios demarcados. Faltaba el gobierno propio, que fue el producto de la Revolución Hispanoamericana iniciada cuando en la Península Ibérica de la autoridad de la Corona sólo quedaba un enclave en la isla de León, en Cádiz, consecuencia de la invasión napoleónica.

En cuanto a la población, debe recordarse que la América española fue, ante todo, producto de una descomunal operación de poblamiento desarrollada en los dos siglos y medio que precedieron el reinado de Carlos III. Ningún país del mundo, en toda la historia de la humanidad, ha fundado tantos pueblos, villas y ciudades en un territorio tan grande, en un período de tiempo tan corto, y en una forma tan regular y ordenada como España lo hizo en América. La «ciudad ordenada» fue la creación española en América, y a ella precisamente he dedicado un ensayo histórico-jurídico-urbanístico que con todo afecto y agradecimiento he entregado a esta Universidad, con motivo de esta ocasión tan especial.

Lo interesante del proceso de poblamiento de Amé-

rica que destaco en ese ensayo, es que no sólo tuvo móviles de conquista tendientes a asegurar territorios descubiertos, sino que respondió a una exigencia jurídica impuesta por el derecho que rigió en tiempos del Descubrimiento y Conquista, que era el derecho castellano, contenido en el Código de las Siete Partidas que conforme lo indicaban las Leyes de Toro de 1504, se aplicaba supletoriamente.

En dicho Código, en particular, se regulaban las maneras como se ganaba señorío en relación a un Reino existente, lo cual sólo se podía dar de cuatro formas: por herencia, por elección voluntaria, por matrimonio con heredera del mismo o por concesión pontificia o imperial.

Pero en la empresa iniciada por Colón en América, el objetivo no era adquirir señorío de un Reino existente y menos cuando comenzó a quedar claro que en esas tierras verdaderamente había aparecido un increíble e inconcebible Nuevo Mundo, que se hallaba intercalado en medio del Atlántico, entre Asia y Europa, contra todos los conocimientos geográficos de la época que no admitían nada distinto fuera de Europa, África y Asia.

Para adquirir señorío sobre el Nuevo Mundo, había que acudir a otra regla del Código de las Siete Partidas y era la que prescribía que cuando se hicieren nuevas islas en el mar —por ello para la denominación cartográfica inicial de todo lo que se iba descubriendo en el Nuevo Mundo, se utilizó la palabra "Ysla"—, la manera de adquirir señorío sobre ellas correspondía "a aquél que la poblare primeramente".

Por tanto, el título jurídico para incorporar las nuevas tierras a la Corona de Castilla fue el poblamiento, y precisamente por ello, a diferencia de los ingleses, los españoles en América fueron febriles fundadores de ciudades. Las Capitulaciones se dieron siempre con la obligación de poblar, y este hecho no sólo implicaba la toma de posesión de la nueva tierra en nombre de la Corona sino, que en definitiva, era el elemento central de la

demarcación de la jurisdicción de la Gobernación de cada Adelantado y de la Provincia que la asentaba.

Hay que tener en cuenta, por ejemplo, que las Capitulaciones otorgadas para descubrimiento y colonización, particularmente en Tierra Firme, siempre se dieron indicándose solamente la línea de la costa, de modo que tierra adentro la jurisdicción llegaba hasta donde se poblare. Así sucedió, por ejemplo, con las Capitulaciones dadas para descubrir y poblar los territorios de lo que fue la Provincia de Venezuela, que sólo indicaban sitios en la costa del mar Caribe, desde Maracapana al Cabo de La Vela, pero que hacia el Sur, indicaban que se extendían "de la una a la otra mar". Esta otra mar era el Mar del Sur, que luego resultó ser el Pacífico.

III. LA IMPORTANCIA DE FUNDAR PUEBLOS, VILLAS Y CIUDADES

En todo caso, la sola penetración en el territorio no bastaba para asegurar el ámbito de la Gobernación y de la Provincia, sino que para ello era necesario poblar, es decir, fundar pueblos, no limitándose esta operación al simple hecho de establecer un campamento o una ranchería. Poblar, por sobre todo, como pieza esencial de la política de la monarquía de ocupación territorial en América, era fundar ciudades y villas, mediante Acta levantada con toda la solemnidad necesaria por escribano, donde se fijaba el término territorial de la población, y se designaban sus autoridades. Por ello, a diferencia de las ciudades norteamericanas, todas las ciudades latinoamericanas tienen fecha precisa de fundación, lo que era jurídicamente necesario para demarcar el ámbito de cada Gobernación. De allí que muchos pueblos se tuvieran que fundar a la carrera, a la media noche, como sucedió en 1534 con Santiago de Quito por Diego de Almagro y Sebastián de Belalcázar a los efectos de que al día siguiente de aquella fundación formal, cuando llegase al mismo lugar el Gobernador de Guatemala Pedro de Alvarado, quien tenía Capitulación para descubrir en el Mar del Sur, se encontrase con pueblo ya

fundado en la jurisdicción que era de la Gobernación de Pizarro. Alvarado entonces se refirió, dejando parte de sus huestes, con las cuales meses después, se refundó la misma ciudad pero con el nombre de San Francisco de Quito.

Asimismo, Gonzalo Jiménez de Quesada, teniente de Gobernación de la Provincia de Santa Marta, quien remontó el río Magdalena, al llegar a la actual Sabana de Bogotá en 1528, fundó a la carrera un pueblo con el nombre de la Ciudad Nueva de Granada, en la víspera de la llegada al mismo paraje de otros dos Adelantados, uno desde el Sur, el mismo Sebastián de Belalcázar, teniente de Gobernación de Pizarro en la Provincia del Perú, y otro desde el Este, Nicolás Federmann, teniente de Gobernación de los Welsares en la Provincia de Venezuela. Todos reclamaron jurisdicción sobre esas tierras, de manera que también en este caso, meses después, en 1529, la ciudad fue refundada con la participación de las huestes de los hombres, con el nombre de Santa Fe de Bogotá; y de allí salieron inmediatamente para Cartagena, para embarcarse hacia España, donde debían dirimir sus derechos ante el Consejo de Indias, entidad que después de una década de pleitos, los reconoció a favor del licenciado en Derecho, Jiménez de Quesada.

El poblamiento, por tanto, como título jurídico para el establecimiento del ámbito de las Provincias y Gobernaciones, constituyó el acto más importante del proceso de conquista, al punto de que sólo se podían fundar pueblos con licencia de la Corona o de los Adelantados. En consecuencia, fundar pueblos sin licencia era un delito, que acarreaba la pena de muerte. Esto explica lo que hizo Hernán Cortés, alcalde de Santiago de Cuba, cuando desembarcó en 1519 en las Costas de Yucatán con la misión dada por el Gobernador de la isla de buscar a otros expedicionarios. Al percatarse de la riqueza del imperio Azteca que había descubierto, y consciente de que no tenía licencia para descubrir, conquistar y poblar, como buen conocedor del Derecho que era, lo que hizo fue, aún sin licencia, fundar la Villa Rica de la Vera Cruz

y de inmediato renunciar ante sus autoridades al mando del ejército y al mandato que tenía del Gobernador Velázquez. Acto seguido, los alcaldes de la Villa recién nombrados por él, le dieron el título de Adelantado con lo que, quemando las naves para impedir el regreso, emprendió la conquista de México. Sin duda, la importancia de la riqueza descubierta y conquistada fue lo que le permitió salir airoso del largo proceso que le entabló Velázquez ante la Corte del Emperador Carlos V, del cual salió con el título de Gobernador y Capitán General de la Nueva España.

En América, por fundar pueblos sin licencia hubo condenas a muerte. Un ejemplo preciso de ello son los acontecimientos que se sucedieron en torno a la fundación de la ciudad de Mérida, en la Provincia de las Sierras Nevadas en los Andes venezolanos, que en ese entonces formaba parte de la Provincia de Tunja y Pamplona del Nuevo Reyno de Granada.

El alcalde de Pamplona, Juan Rodríguez Suárez, quien era oriundo de Mérida de Extremadura, en 1558 había sido encargado de una expedición hacia el norte para la búsqueda de minas de oro, en lo que se denominó la Provincia de las Sierras Nevadas. En lugar de descubrir minas fundó la ciudad de Mérida, nombrando a sus ríos con los mismos nombres de Gadiana y Albarregas, fijándole su término que por supuesto competía con el que tenía la ciudad de Pamplona. Se le entabló juicio ante la Real Audiencia de Santa Fe, se le aprehendió y al año siguiente se lo condenó a muerte. Logró escapar de prisión con la ayuda del obispo de Santa Marta, y fue a dar a la ciudad de Trujillo en los mismos Andes venezolanos, fundada por otro extremeño de Trujillo, Diego García de Paredes, quien lo acogió y nombró su teniente de Gobernación. Cuando los enviados del Oidor de la Audiencia de Santa Fe llegaron a aprehenderlo, ante la orden escrita de arresto, el alcalde les dijo tranquilamente que allí nadie sabía leer ni escribir sino el Ave María y el Pater Noster, y que sobre el hombre de la Capa Roja — como se conocía a Rodríguez

Suárez — tenían las mejores referencias. La insistencia del Oidor de la Audiencia de Santa Fe fue tal, que envió al gobernador de la Provincia de Venezuela, don Pablo Collado, la orden de arresto, no sólo de Rodríguez Suárez sino de su protector García de Paredes. La respuesta de Collado fue la jurídicamente correcta: que la jurisdicción de la Audiencia de Santa Fe no llegaba a la Provincia de Venezuela, la cual estaba sometida a la Audiencia de Santo Domingo, con lo que se consolidó el primer asilo político que se otorgó en América.

IV. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA AMÉRICA COLONIAL Y DE LAS PROVINCIAS DE VENEZUELA

Pero junto con el poblamiento, como política imperial, la Corona española desarrolló en América una organización territorial propia para el Nuevo Mundo, que no existió en la Península con tanta regularidad, y que partió de la institución de la Provincia, inicialmente desdibujada geográficamente porque dependía del avance del proceso de poblamiento, pero posteriormente regularizada en todo el continente americano. América, así, se dividió en Provincias y éstas se agruparon en Virreinos y en Presidencias de Audiencias, de manera que para el momento en el cual Carlos II publicó la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias* en 1680, todas las Provincias de los territorios americanos estaban agrupadas en los Virreinos de Nueva España y del Perú, y en las Presidencias de Audiencias de Santo Domingo, de Guatemala y de la Nueva Granada, ésta última, después, convertida en Virreinato. Recordemos, en contraste, que la división del territorio español de la Península en Provincias, fue una idea en la Constitución de Cádiz de 1812 y sólo comenzó a cristalizar a partir de 1833, cuando la institución provincial ya tenía tres siglos de existencia en los territorios americanos.

Esa organización territorial del Nuevo Mundo, de nuevo, es un contraste con la colonización inglesa de Norteamérica, pues en el Norte, Inglaterra no formuló

política alguna de organización territorial. En el Imperio Hispanoamericano, en cambio, la organización del territorio recuerda la del vasto Imperio Romano en Europa y África.

Pero dada la magnitud del territorio y la lejanía con la metrópolis, a pesar del control que ejercía el Consejo de Indias, la organización territorial en América, contrariamente a lo que a veces se afirma, fue bastante descentralizada, originando instituciones con gran autonomía. De destacar es, por ejemplo, los privilegios que obtuvieron los alcaldes de los Cabildos Coloniales de la Provincia de Venezuela a partir de 1533, de intervenir en la designación o de designar los gobernadores interinos de la Provincia en raso de ausencia de los titulares, que perduró hasta 1778 cuando, precisamente Carlos III creó en Caracas el cargo de Teniente del Rey, funcionario que debía asumir el gobierno en ausencia o falta del Gobernador y Capitán General.

Señalaba al inicio que la existencia de Venezuela, como Estado-Nación la debemos los venezolanos a Carlos III, pues fue este Rey quien dio cierta unidad a las diversas Provincias que hoy conforman nuestro territorio.

En efecto, el proceso de poblamiento de la Tierra Firme en Lo que hoy es Venezuela, en los casi tres siglos precedentes, se había realizado en momentos y corrientes distintas, así: a partir de 1508, con la ciudad de Nueva Cádiz, en la Isla de las Perlas, Cubagua, la primera ciudad americana con Ordenanzas municipales dadas por el Emperador Carlos V; a partir de 1525, en Provincia de Margarita, circunscrita a la isla del mismo nombre; a partir de 1528, en la Provincia de Venezuela y Cabo de La Vela, que abarcaba todo el centro occidente del país; a partir de 1558, en la Provincia de Mérida-La Grita, en los Andes venezolanos, luego denominada Provincia de Maracaibo que abarcaba todo el occidente; a partir de 1568, en la Provincia de Nueva Andalucía, en el oriente del territorio, luego denominada Provincia de

Cumaná; y a partir del mismo año 1568, en la Provincia del Dorado de Guayana, que comprendió todo el sur de los territorios venezolanos amazónicos. De estas Provincias, las de Mérida-La Grita y de Guayana dependían de la Audiencia y Virreinato de Santa Fe, con sede en Bogotá; y las otras, de la Real Audiencia de Santo Domingo.

El territorio de lo que es hoy Venezuela, por tanto, en contraste con el que fue el de otras naciones americanas, no tuvo integración territorial durante la Colonia. Se trataba de Provincias aisladas y disgregadas, con una lejanía increíble de los centros de poder coloniales, entre otros factores por lo paupérrimas que eran, hecho que paradójicamente las dotó siempre de autonomía y espíritu rebelde.

Fue precisamente obra de Carlos III el haberle dado forma territorial y unidad de autoridad a estas Provincias dispersas situadas en la costa meridional de Tierra Firme en la América del Sur; y varias decisiones de su política organizativa general que desarrolló incluso en la Península, configuraron el territorio de nuestro país. Todo comenzó en 1776, el mismo año de la independencia de las colonias inglesas en Norteamérica, cuando Carlos III creó una Intendencia en las Provincias de Venezuela, Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita con sede en Santiago de León de Caracas. La motivación para ello había sido la positiva experiencia y los efectos beneficiosos en la administración de las rentas y la subsistencia de las tropas de seguridad, que había provocado la creación de las Intendencias del Ejército y Real Hacienda tanto en el Reino de Castilla, como en la isla de Cuba. La nueva Intendencia abarcó todo el territorio de lo que es hoy Venezuela, pero sin embargo la dependencia jurídica de las Provincias siguió dividida en dos Audiencias distintas, la de Santo Domingo y la de Santa Fe. A pesar de ello, la Intendencia fue para Venezuela el propio inicio de la nacionalidad, como también lo fue para la mayoría de los países latinoamericanos, cuyos territorios se configuraron con el de las antiguas Intendencias que Carlos III estableció, ya fuera dividiendo territorios mayores, ya agrupando diver-

sas Provincias, como sucedió en Venezuela.

En esta forma, por primera vez en Tierra Firme se reunieron bajo una misma autoridad hacendística a Gobernadores de Provincias que habían estado siempre separadas y que en lo político siguieron conservando su autonomía hasta la Independencia. Con motivo de la creación de la Intendencia, en todo caso, los Gobernadores de las Provincias e incluso el Virrey de Santa Fe dejaron de tener competencia sobre los asuntos relativos a la Real Hacienda y por tanto al comercio, los puertos, la agricultura, los tributos de indios, la adjudicación de tierras a éstos, la administración de las misiones, la venta de tierras reales, lo contencioso mercantil, el contrabando, el asiento de tabaco y el fomento de los cultivos; y además, lo relativo a la materia económica militar: sueldos, transportes, fortificaciones, suministro de víveres y municiones, almacenes y hospitales militares. Se comprenderá entonces la importancia del establecimiento de las Intendencias por Carlos III. Era el Intendente el funcionario más poderoso en América, sólo sujeto al monarca.

Un nuevo evento en la misma dirección tuvo lugar al año siguiente. En 1777, mediante Real Cédula dada en San Ildefonso, la unificación económica que se había dispuesto de las Provincias que conformaron el hoy territorio de Venezuela, fue seguida de una unificación militar, al disponerse la separación absoluta de las Provincias de Cumaná, Guayana y Maracaibo e Islas de Trinidad y Margarita, del Virreinato del Nuevo Reyno de Granada, y su sometimiento en lo militar al Capitán General y Gobernador de la Provincia de Venezuela «del mismo modo que lo están –decía la Real Cédula– por lo respectivo al manejo de mi Real Hacienda a la nueva Intendencia erigida en dicha Provincia y ciudad de Caracas». La motivación de la medida, básicamente fue la distancia que había entre esas Provincias y la Ciudad de Santa Fe, origen del retardo en las providencias.

Además, la misma Real Cédula de 1777 adoptó otra

medida unificadora fundamental en lo jurídico, como fue la separación de las Provincias de Maracaibo y Guayana de la Audiencia de Santa Fe y la agregación de ellas a la Audiencia de Santo Domingo, como lo estaban la de Cumaná y las islas de Margarita y Trinidad, para que —como lo decía el Rey—:

«hallándose estos territorios bajo una misma Audiencia, un Capitán General y un Intendente inmediatos, sean mejor regidos, y gobernados con mayor utilidad en mi Real servicia»

Esta unificación judicial en lo civil, la completaría Carlos III en Venezuela, con la creación de la Audiencia de Caracas, en 1786, dos años antes de su muerte; y el proceso terminaría, en 1793, con la creación del Real Consulado de Caracas, que unificaba los asuntos judiciales mercantiles y el fomento, en las mismas Provincias.

Carlos III, por tanto, sentó las bases territoriales y organizativas de lo que luego sería Venezuela, cuyo territorio, conforme al principio del *uti possidetis juris* siempre ha sido el que correspondía a la Capitanía General de Venezuela de 1777, hasta las transformaciones políticas de 1810 que originaron la Independencia, y que se sucedieron sólo una generación después de la integración territorial mencionada.

Con un territorio integrado bajo autoridades comunes a todas las Provincias conformadas por Intendencia, Capitanía General, Real Audiencia y Real Consulado y, con una población asentada durante un proceso continuo de penetración y ocupación territorial desa-

rrollado durante tres siglos, lo que faltaba para que surgiera el Estado venezolano era un gobierno propio, lo que ocurrió a partir de la Revolución iniciada el 19 de abril de 1810.

V. LA INDEPENDENCIA DE VENEZUELA Y EL FIN DEL ANTIGUO RÉGIMEN

Carlos III murió en 1788, precisamente el año en el cual se agudizó en Francia la lucha entre Luis XVI y los *Parlements* con la declaración de estos últimos en el sentido de que el voto de los nuevos impuestos que se requerían por la quiebra de las finanzas reales, entre otros factores por la ayuda francesa a la Revolución norteamericana, pertenecía a los Estados Generales, institución que no había sido convocada en los 175 años precedentes. Esta apelación a la representación de la Nación frente al Rey, significó la negación más absoluta del Poder Real. Como sabemos, Luis XVI terminó convocando a los Estados Generales, hecho con el cual dictó la sentencia de muerte del Antiguo Régimen, de la Monarquía Absoluta y de su propia persona.

La muerte de Carlos III coincidió entonces con el fin del Antiguo Régimen, a partir de lo cual comenzó la crisis que en toda Europa y América culminaría con el surgimiento del constitucionalismo moderno, producto de tres y no sólo de dos grandes revoluciones: la norteamericana, la francesa y la latinoamericana. Esta última iniciada en 1810, precisamente en Caracas, la cual lamentablemente no se destaca en la historia contada tanto desde Europa como desde Norteamérica.

En efecto, en 1808, mediante Real Cédula emitida en abril de ese año, se había notificado a la Provincia de Caracas como a todas las Provincias americanas, de la abdicación de Carlos IV a favor de su hijo Fernando VII. La Real Cédula, por la lentitud de las comunicaciones de entonces, llegó tarde a Caracas, tan tarde que cuando llegó ya Fernando VII había renunciado en su padre los derechos de la Corona de España y de las Indias; éste ya los había cedido a Napoleón, para poner orden en el Reino a cambio de asilo, pensiones y propiedades en territorio francés, y el Emperador había dictado la Constitución de Bayona de 6 de julio de 1808. En un período de dos años, entre mayo de 1808 y abril de 1810, la Península entró en un estado de guerra de independencia contra los franceses, y sin Rey ni Cortes, quedó gobernada sólo por autoridades locales constituidas en Juntas Supre-

mas, en retirada frente al invasor.

A pesar de que la Junta Suprema Central de Sevilla había emitido una Real Orden en enero de 1809, reconociendo que los dominios de España en las Indias no eran propiamente colonias o factorías, sino una parte esencial e integrante de la monarquía española, ya era muy tarde. Las noticias que allí llegaban eran que no había monarquía, sino una Junta Suprema Central que había convocado a las Cortes para marzo de 1810, en la Isla de León, en Cádiz, y que por los triunfos franceses en Andalucía, había sido sustituida por un Consejo de Regencia.

Esas noticias se recibieron en Caracas el 18 de abril de 1810, signadas por la material desaparición de todo gobierno supremo en España, por lo que el Cabildo de Caracas que se consideraba en total orfandad política, simplemente dio un golpe de Estado, erigiéndose en Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII. La Junta asumió el mando supremo de la Provincia con el consentimiento del pueblo, y destituyó a las autoridades españolas. La conservación de los derechos de Fernando VII había sido un pretexto, pues como lo dice el acta de la sesión del Cabildo, la motivación para asumir el mando supremo fue que:

«el derecho natural y todos los demás dictan la necesidad de procurar medios de conservación y defensa y de erigir en el seno mismo de estos países un sistema de gobierno que supla las faltas, ejerciendo los derechos de la soberanía, que por el mismo hecho ha recaído en el pueblo.»

Para hacer esta Revolución, el Ayuntamiento desconoció la autoridad del Consejo de Regencia pues consideró que:

«no puede ejercer ningún mando ni jurisdicción sobre estos países, porque no ha sido constituido por el voto de estos fieles habitantes,

cuando han sido ya declarados, no colonos, sino partes integrantes de la Corona de España.»

La "revolución de Caracas", como la denominó la propia Junta al explicar «la independencia de Caracas», tuvo por objeto establecer un nuevo gobierno:

«mientras una Constitución aprobada por la representación nacional legítimamente constituida, sanciona, consolida y presenta con dignidad política a la faz del universo la Provincia de Venezuela, organizada y gobernada de un modo que haga felices a sus habitantes, que pueda servir de ejemplo útil y decoroso a la América.»

Estas manifestaciones estaban empapadas, sin duda, de los principios revolucionarios norteamericanos -y franceses de libertad, soberanía popular, representatividad y constitucionalismo, y que al ser recibidos por primera vez en la América española marcaron el inicio del proceso de independencia que ya no se pudo detener, y que en poco menos de dos décadas se completaría en todo el continente. Constitucionalmente, todo se inició con la Constitución Federal para los Estados de Venezuela del 21 de diciembre de 1811, dictada tres meses antes que la Constitución de Cádiz de 18 de marzo de 1812.

VI. LA RESTAURACIÓN Y EL ABANDONO DE AMÉRICA

En ese contexto histórico, dos años después, en España fueron aniquilados los aires de constitucionalismo que habían soplado en las Cortes de Cádiz, restaurándose la monarquía y a Fernando VII, quien, sin más, en la fórmula de nulidad radical más absoluta que he leído, declaró a aquella Constitución y a los actos dictados durante el gobierno constitucional:

«nulos y de ningún valor ni efecto, ahora ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás... y se quitasen de en medio del tiempo.»

Esto en lo interno, porque hacia América, España, resentida por la rebelión de sus antiguas colonias, les dio la espalda y las abandonó. Por su parte, los pueblos liberados también abandonaron a la metrópoli, de tal manera que ni siquiera el Derecho español influyó sustancialmente en la formación del orden jurídico criollo.

No olvidemos que América estaba regida por el Derecho indiano que no era el Derecho español de la Península, sino que era el Derecho dictado por la Corona para América, recogido en ese monumento legislativo que rigió en nuestros países hasta casi finales del Siglo pasado, que fue la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias* mandadas a publicar por Carlos II en 1680.

América ha sido la obra histórica más importante y el título de mayor orgullo con el cual España ha contribuido a la civilización occidental. Pero a veces, la vocación europea actual ha hecho olvidar a este país su más grande obra. No debe dejar de mencionarse que España, en realidad, había sido parte de Europa con el Imperio, cuando reyes españoles la gobernaron casi toda. Al morir Felipe II, volvió a su Península y a su vocación americana, pero con la independencia de sus colonias, ésta desapareció, abandonando a América. Y tiene más de un siglo queriendo ser europea, aun cuando, históricamente hablando, Europa sólo la ha considerado marginalmente suya.

Sin duda, España es y tiene que ser parte de Europa y desde el punto de vista político-económico lo está siendo con la Unión Europea; pero desde el punto de vista cultural no debe dejar de mirar intensamente, de nuevo, hacia América. Allí es donde efectivamente puede continuar teniendo proyección; y no sólo porque los americanos lo queramos, sino porque allí siempre pasa algo, sucede algo y, además es donde la obra cultural de los españoles tiene y puede tener efectivamente influencia cotidiana. Allí, no se olvide, es donde se los lee.

Que los españoles, por tanto, no miren a América como otros europeos, conforme lo sugería en estos últi-

mos meses algún diario continental, que recomendaba a Europa interesarse por Latinoamérica aprovechándose de la reacción antinorteamericana que había vuelto a soplar al sur del Río Grande, por la promulgación de la Ley Helms-Burton contra Cuba. No, España no tiene que aprovecharse de nada circunstancial para interesarse por América Latina, que es parte de su patrimonio cultural. Lo que tiene es que tener conciencia de que allí siempre pasa algo que le interesa.

Como lo decía Rafael Alberti hace 60 años, al admirar desde el mar, el hermoso paisaje de las costas de Venezuela. Dijo:

Se ve que estas montañas son los hombros de América».

Y agregó:

«Aquí sucede algo, nace o se ha muerto algo.

Estas carnes sangrientas, peladas, agrietadas,

estos huesos veloces, hincándose en las olas,

estos precipitados espinazos a los que el viento asesta un golpe seco y verde a la cintura.

Puede que aquí suceda el silencioso nacimiento o la agonía de las nubes,

sombriamente espiadas desde lejos por mil picos furiosos de pájaros piratas,

cayendo de improviso lo mismo que cerrados balazos ya difuntos

sobre el horror velado de los peces que huyen.

Aquí se perdió alguien,

se hundió, se murió alguien,

algo que estas costillas,

saben callar o ignoran.

Pero aquí existe un nombre,

una fecha,

un origen.

Se ve que estas montañas son los hombros de América.

Getafe, 3 de octubre de 1996

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

CUARTA

En la
REAL ACADEMIA VALENCIANA DE
JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN,

Valencia

LAS CONTRADICCIONES DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

Texto para la exposición en la Real Academia Valenciana de Jurisprudencia y Legislación con ocasión de la IV Conferencia Iberoamericana de las Academias de las Ciencias Jurídicas y Sociales, Valencia, 14 de diciembre de 2000.

I. LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER

La elección y funcionamiento de una Asamblea Constituyente en democracia y en paz, como sucedió en Venezuela en 1999, y sin que se hubiese producido una ruptura fáctica del orden constitucional y político como

siempre había ocurrido en el pasado, en nuestro criterio, planteaba a la Asamblea lo que consideramos era su principal y gran objetivo en materia de reforma política, que no podía ser otro que el perfeccionamiento de la democracia mediante el reforzamiento de la descentralización política. Así lo planteamos durante las sesiones de la Asamblea Nacional Constituyente

La democracia, como régimen político, se pudo implantar en Venezuela a partir de 1958, después del primer intento en los años cuarenta, gracias al sistema político del *Estado Centralizado de Partidos* que se diseñó, y que atribuyó a los partidos políticos el monopolio de la representatividad y de la participación políticas. En las primeras décadas del período, es decir, en los años sesenta y setenta, el sistema, sin duda, permitió la democratización del país que, para esos años, era el de menor tradición democrática en América Latina. Ese sólo hecho comenzó a plantear nuevas exigencias de democratización, es decir, exigencias de más representatividad (no sólo de los partidos) y de más participación (no sólo a través de los partidos) que el sistema no fue capaz de satisfacer, entre otros aspectos, por la incompreensión del liderazgo partidista durante las dos últimas décadas, de introducir las reformas necesarias que pudieran permitir la evolución del sistema.

Ello condujo a la crisis terminal del sistema político de *Estado Centralizado de Partidos* y de sus principales actores, los partidos políticos, que habíamos presenciado en los años anteriores, lo que condujo a la necesidad de convocar una Asamblea Nacional Constituyente.

Ahora bien, perfeccionar la democracia, hacerla más representativa y más participativa, exigía transformar radicalmente el sistema de *Estado Centralizado de Partidos* y trastocarlo por un *Estado Descentralizado y Participativo*. Ello, por supuesto, incidía en la médula de cualquier Constitución, que es la organización territorial del Poder y, en nuestro caso, en el reforzamiento del Federalismo y del Municipalismo.

Lo que era claro es que para hacer la democracia más participativa, no bastaba incorporar al sistema político mecanismos de democracia directa (referendos, iniciativas populares, audiencias públicas), sino que, por sobre todo, era necesario acercar el poder al ciudadano, de manera que este pudiera efectivamente participar. Ello implicaba y exige, ante todo, distribuir el Poder Público en el territorio, es decir, descentralizarlo y ponerlo tan cerca del ciudadano como fuera posible, para que pueda participar en la conducción de los asuntos públicos. Lamentablemente, la Constitución de 1999 no atendió estos requerimientos y en cuanto a la forma federal del Estado, significó, en realidad, un retroceso.

II. LAS EXIGENCIAS DE REFORMA POLÍTICA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999

1. Participación y poder local

En efecto, la participación es y ha sido posible en las sociedades democráticas por la cercanía del poder al ciudadano, y ello sólo se logra a nivel local.

Debe tenerse presente, por ejemplo, que en Francia existen 36.400 comunas (Municipios), con un promedio de 1.593 habitantes por Municipio. En Suiza, país 10 veces más pequeño que Francia, existen 3.019 Municipios, con un promedio de 2.319 habitantes por Municipio. En España existen 8.097 Municipios, con un promedio de 4.817 habitantes por Municipio. En Alemania, con una población, el doble que la de España, y un territorio algo menor, existen 16.098 Municipios, con un promedio de 5.094 habitantes por Municipio. En Canadá, existen 5.000 Municipios con un promedio de 6.000 habitantes por Municipio, y en los EE.UU., con una población 9 veces mayor que la de Canadá y un territorio relativamente igual, existen 39.000 Municipios con un promedio de 6.744 habitantes por Municipio. Esto es lo que nos muestran las sociedades democráticas contemporáneas.

La situación en nuestros países de América Latina es distinta: por ejemplo, en Colombia sólo existen 1.033

Municipios, con un promedio de 35.818 habitantes por Municipio; en Brasil, con una población 5 veces mayor que la de Colombia, hay 5.000 Municipios, con un promedio de 31.800 habitantes por Municipio. En Argentina existen 600 Municipios, con un promedio de 58.333 habitantes por Municipio; y en Venezuela sólo existen 332 Municipios, con un promedio de 66.667 habitantes por Municipio, entre los mayores promedios del mundo democrático.

Así, en contraste con las sociedades democráticas del mundo desarrollado, en nuestros países el Municipio está tan alejado del ciudadano que no hace posible ni real la participación política, que es lo normal en aquellas.

Por tanto, la reforma política en Venezuela, para hacer de la democracia una forma de vida cotidiana, efectivamente participativa, tenía y tiene que apuntar hacia la municipalización del país, haciendo del Municipio, como lo dice la Constitución de 1999, "la unidad política primaria de la organización nacional" (art. 168).

Sin embargo, todavía está por diseñarse un Nuevo Municipalismo que supere el uniformismo legislativo actual, que hace inaplicable el esquema organizativo municipal, excesivamente burocratizado y diseñado para grandes aglomeraciones urbanas, a las pequeñas comunidades y centros poblados que están ávidas de participación y que no la encuentran. Con tal propósito, obligatoriamente, en el futuro, deben diseñarse diferentes regímenes municipales para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, capacidad para generar ingresos fiscales propios, situación geográfica, elementos históricos y culturales y otros factores relevantes, que refleje la organización democrática diferenciada y responda a la naturaleza propia de la vida local. Ello estaba previsto en la Constitución de 1961 como una potestad del legislador (art. 27); ahora, en la Constitución de 1999, se ha establecido

como una obligación impuesta constitucionalmente al legislador (art. 169), cuyo cumplimiento no puede eludirse.

2. *La democracia y los niveles intermedios de descentralización*

Pero distribuir el Poder Público a nivel local y diseñar un Nuevo Municipalismo como instrumento político para la participación democrática, exige, por supuesto, organizar los niveles intermedios del Poder Público en el territorio, pues de lo contrario, la reforma conduciría a más centralización del Poder, por la imposibilidad de descentralizar ciertas competencias hacia el pequeño ámbito municipal. Por ello, en todas las sociedades democráticas contemporáneas, paralelamente al desarrollo del municipalismo y del gobierno local, se han organizado niveles de Poder Público descentralizados, de carácter intermedio en el territorio, ubicados entre el Poder Central (Nacional) y el Poder Local (Municipal).

A ello, precisamente, responde la *forma federal* del Estado y también, precisamente por ello, por ejemplo, Alemania, Suiza, Canadá y los E.E.UU. son Estados Federales; y asimismo, precisamente por ello, los otros Estados democráticos, antiguamente Estados Unitarios, se han organizado territorialmente como Estados Regionales, creándose regiones políticas con autoridades electas (Consejos Regionales) como sucede en Italia y Francia o Comunidades Autónomas como en España. A ello también responde la última de las grandes reformas políticas democráticas europeas, como la que está ocurriendo en el Reino Unido, tradicionalmente montado sobre un gobierno local fuerte y extendido, con la devolución a los antiguos reinos de autonomías territoriales, lo que se ha reflejado en la elección de los Parlamentos en Escocia y Gales.

La descentralización política en dos niveles, por tanto, es la forma adecuada para organizar el Poder

Público en sociedades democráticas, con un nivel intermedio autónomo y con autoridades locales extendidas en todo el territorio. Por ello, en el mundo occidental no existen democracias que no tengan un esquema territorial de descentralización del Poder Público. Puede decirse que no existen ni han existido jamás autocracias descentralizadas, por lo que la descentralización es un fenómeno propio de la democratización y una condición de sobrevivencia y perfeccionamiento de las democracias.

Venezuela no debería escapar a este fenómeno. Después de 40 años de democracia, para que ésta pueda sobrevivir como régimen político, la organización descentralizada del Estado es ineludible, y para ello no necesitamos inventar o trasplantar instituciones constitucionales de otros países. Nuestra historia ha estado condicionada tanto por el federalismo como por el municipalismo, aun cuando nunca realizados en democracia efectiva. Esas instituciones nos pertenecen por historia y por derecho propio, por lo que lo que teníamos que hacer en el momento constituyente de redefinición del Estado para la democracia, era perfeccionar dichos esquemas de distribución vertical del Poder Público y de organización del Estado.

Lo que queda claro es que a pesar de la crisis terminal del sistema político de *Estado Centralizado de Partidos*, y del proceso constituyente de 1999, puede decirse que aún tenemos democracia, precisamente gracias a las reformas políticas descentralizadoras que rápida e incoherentemente se comenzaron a desarrollar desde 1989, y que son las que debieron profundizarse.

Ello debió constituir el punto medular de la nueva Constitución pues, en definitiva, una Constitución es un pacto para la organización del Poder y del Estado. Sin embargo, la Constitución de 1999, lamentablemente no atendió estos requerimientos.

3. *El Nuevo Federalismo*

Como se dijo, la forma federal del Estado venezolano nos ha acompañado durante toda nuestra historia constitucional, desde 1811 hasta nuestros días, aun cuando no se haya actualizado como instrumento para la participación democrática.

Sin embargo, en el proceso constituyente de 1999 era cuando debía hacerse de la Federación el instrumento para la Revolución Democrática que necesitaba el país, para lo cual el Poder Público tenía que ser efectivamente descentralizado territorialmente, de manera que se organizara en los tres niveles territoriales: Nacional, Estatal y Municipal, en forma compartida. Ello planteaba las siguientes exigencias que en nuestro criterio, debieron haber condicionado la redacción del nuevo texto constitucional.

A. *La distribución territorial de las competencias públicas*

En primer lugar, se planteaba la necesidad de establecer una efectiva y clara distribución de competencias estatales entre la República (Poder Nacional), los Estados (Poder Estatal) y los Municipios (Poder Municipal), de manera de revertir la tendencia histórica de los últimos 150 años, de reducción y vaciamiento de las competencias de los Estados y, por tanto, asignar competencias exclusivas tanto a la República, a los Estados y a los Municipios, acordes con las realidades contemporáneas.

Una de las formas de fortalecer al Poder Nacional era y es deslastrar a la República de competencias que bien y más eficientemente se pueden cumplir a nivel estatal, al cual también debían ir competencias que históricamente se habían atribuido a los Municipios, las cuales, si estos debían multiplicarse con regímenes diferenciados, más cerca del ciudadano y de las comunidades, debían ubicarse en el nivel intermedio de la descentralización del poder. Sin embargo, en esta materia muy poco se varió del régimen constitucional de 1961, salvo para centralizar más competencias a nivel nacional.

B. *La descentralización progresiva de competencias*

Además de las competencias exclusivas de cada nivel territorial, debían precisarse las competencias concurrentes entre los diversos niveles territoriales, y dado que las mismas, en las últimas décadas, habían sido progresivamente nacionalizadas (asumidas por el Poder Nacional), debía definirse la política de descentralización territorial de las mismas, en forma progresiva, afirmándose dicha política como una política nacional. En este aspecto, debe tenerse en cuenta que es el Poder Nacional el que se descentraliza, por lo que la misma debe ser una política nacional, como incluso ahora se la define en el artículo 158 de la Constitución de 1999.

C. *La distribución territorial del poder tributario y el régimen de financiamiento de las Entidades Territoriales*

Entre las materias altamente centralizadas durante los últimos 100 años, ha estado la materia tributaria, la cual fue progresivamente asumida por el Poder Nacional y asignada en gran parte, en forma marginal y deformada, en los últimos años, al nivel municipal.

Una pieza esencial en la organización territorial del Poder Público y del Estado, tenía que ser la racional y eficiente distribución del poder tributario, de manera que se ubicasen en la República los tributos realmente nacionales (Impuesto sobre la Renta, IVA, impuestos a los hidrocarburos y a la minería), y se distribuyeran territorialmente otros tributos, por ejemplo, los específicos al consumo y sobretasas a los tributos nacionales, en los Estados; perfeccionando la asignación de tributos a los Municipios, de nuevo, conforme al régimen diferenciado de la organización municipal que debe establecerse. En esta materia, sin embargo, nada se avanzó constitucionalmente y, al contrario, se produjo mayor centralización tributaria a nivel nacional.

En todo caso, es claro que la distribución territorial

del Poder Tributario nunca puede tener como norte formar autarquías territoriales. No existe en el mundo, organización territorial del Poder Público que no tenga mecanismos alternos de financiación a las entidades territoriales con fondos nacionales. Por ello, la figura del Situado Constitucional, que adquirió originalidad constitucional en Venezuela en forma definitiva a partir de la Constitución de 1925, y que ha inspirado reformas constitucionales recientes en otros países (Colombia, por ejemplo), tenía que mantenerse como un porcentaje de los ingresos tributarios nacionales para ser distribuido entre los Estados y a través de éstos, entre los Municipios, como sucedió efectivamente en la Constitución de 1999.

La sobrevivencia del Situado Constitucional, por supuesto, no podía significar el abandono a otras fuentes de financiamiento complementarias y compensatorias que se han venido desarrollando, pero vinculadas a la política de descentralización de competencias públicas, como el Fondo Intergubernamental para la Descentralización (FIDES) en su concepción original (1993) y las Asignaciones Económicas Especiales, reformuladas. La Constitución de 1999, en todo caso, previó nuevos y diversos fondos para el financiamiento de las entidades territoriales, pero desligados de la política de transferencia de competencias.

D. *La organización separada del Poder Público estatal*

Vigorizar el nivel intermedio de Poder en el territorio, con nuevas competencias y poder tributario, exigía organizar el Poder Público Estatal conforme al principio de la separación de poderes. Por ello, el Poder Ejecutivo (Gobernadores) tenía que continuar separado del Poder Legislativo (las antiguas Asambleas Legislativas denominadas en la Constitución de 1999 como Consejos Legislativos Estadales) e, incluso, del Poder Judicial, cuya descentralización también debía ser parte de la

reforma política.

En particular, a pesar de los proyectos en contra, el órgano legislativo estatal debía y tenía que existir, siendo esencial la previsión de su composición democrática. En las últimas décadas, ciertamente que las Asambleas Legislativas fueron el reducto del activismo partidista local, pero básicamente porque el sistema electoral para la elección de los diputados fue diseñado para que los partidos fuesen los que tuviesen representación, que era lo que debía cambiarse de raíz. Debía haberse diseñado una democracia regional más representativa, para lo cual estimamos que los diputados a las Asambleas debían ser electos uninominalmente, en circunscripciones uninominales que debían preverse en el territorio de cada Estado, tantas como diputados fueran a elegirse. Así podía lograrse que los Consejos Legislativos Estadales fueran entidades representativas de todos los confines territoriales de cada Estado, y que cada diputado respondiera a los electores de la circunscripción donde se los eligiera, que debía abarcar varios Municipios. Ello, sin embargo, no se adoptó en la Constitución de 1999, y más bien se limitó la autonomía de los Estados al preverse que una ley nacional debe regular la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos de los Estados (art. 162).

E. *Las nuevas relaciones intergubernamentales y la solución de conflictos entre los Poderes*

Una efectiva distribución del Poder Público entre el nivel nacional y el nivel estatal, imponía nuevas formas de relaciones políticas de carácter intergubernamental, fundamentadas en la autonomía política de las entidades territoriales cuyas autoridades, por supuesto, tenían que seguir siendo electas democráticamente.

Debía actualizarse, por tanto, el principio constitucional de que "los Estados son entidades autónomas e iguales en lo político" como lo decía el artículo 16 de la Constitución de 1961, y lo repite el artículo 159 de la

Constitución de 1999; lo que excluye cualquier tipo de tutela y control político del Poder Nacional sobre los Estados.

Las nuevas relaciones intergubernamentales, en todo caso, requerían de nuevos órganos del Poder, entre ellos, el Consejo Federal de Gobierno creado en la Constitución de 1999, que paralelamente al Consejo de Ministros, puede permitir la coparticipación efectiva y no tutelada del Poder Nacional-Poder Estatal en la conducción y diseño de las políticas públicas.

Además, debía tenerse en cuenta que el fortalecimiento de los poderes territoriales, originaría conflictos entre poderes, lo cual es natural y normal en una Federación o en cualquier esquema de descentralización política del Poder Público, que debían encontrar canales expeditos de solución. En los EE.UU., por ejemplo, ha sido la Corte Suprema, como juez constitucional, la institución que ha ido moldeando el Federalismo, y lo mismo ha correspondido, en la República Federal Alemana, al Tribunal Constitucional Federal, y al Tribunal Constitucional en el Estado español de Autonomías.

En consecuencia, la institucionalización de una Sala Constitucional en el Tribunal Supremo de Justicia, creada por la Constitución de 1999, es una pieza esencial del Nuevo Federalismo venezolano, para la solución expedita de los conflictos.

F. *La necesidad de conservar el Senado y el régimen bicameral del Congreso*

El establecimiento de la forma de Estado Federal con efectiva descentralización política, como sucede en todos los países desarrollados y descentralizados del mundo, exigía que se conservara la estructura del órgano legislativo nacional con dos Cámaras, una de las cuales (normalmente, el Senado) fuera el instrumento de participación política igualitaria de las entidades territoriales en la definición de las políticas nacionales. Con

voto igual en una Cámara Federal es que puede hablar de igualdad de los Estados.

Por ello, estimamos que resultaba necesario e indispensable, en la nueva Constitución y como consecuencia de la reafirmación de la forma Federal del Estado, la conservación del Senado y del bicameralismo, de manera que la forma de elección, tanto de Diputados como de Senadores, debía reflejar la representación territorial necesaria. Sin embargo, en un contrasentido federal, el Senado quedó eliminado en la Constitución de 1991, organizándose una Asamblea Nacional Unicameral.

4. *El nuevo Municipalismo*

Como antes se señaló, la pieza esencial para hacer de la democracia un régimen más representativo y más participativo, es decir, una forma de vida cotidiana del ciudadano, es acercando el poder a las comunidades. Sólo se puede participar efectivamente en los asuntos públicos en una democracia a nivel local, y ello se logra ubicando el gobierno local cerca del ciudadano. Para ello hay que reafirmar el concepto socio-político del Municipio como la unidad primaria y autónoma para el ejercicio de la democracia y la participación política.

A. *La necesaria superación del uniformismo municipal*

Para ello, como se dijo, resultaba esencial la previsión de la necesaria diferenciación organizativa del régimen municipal, de manera que las grandes concentraciones urbanas tuvieran un régimen adecuado con la vida urbana, pero que también se pudiera organizar el régimen y gobierno local en los pequeños centros poblados y en las áreas rurales.

A veces se pasa por alto que nuestro país, territorialmente hablando, y a pesar de que el grueso de la población esté concentrada en centros urbanos, tiene una vocación rural, que ha sido totalmente olvidada por los legisladores desde Caracas al organizar la vida local.

Sólo diferenciando los regímenes de organización municipal, superando el nocivo y burocratizado uniformismo organizativo actual (diseñado para los grandes Municipios urbanos) es que puede pensarse en multiplicar el número de entidades locales municipales. Por ello, no tenía sentido la constitucionalización de las divisiones territoriales que pudieran tener los Municipios, como Parroquias. A pesar de que esto último quedó en la Constitución de 1999, sin embargo, se estableció el principio de la diferenciación de regímenes municipales, como antes se dijo.

B *La organización política del Municipio*

Establecida la diferenciación de los diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios, atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia, la separación orgánica de Poderes a nivel municipal no tendría que ser necesariamente generalizada.

Estimamos que en los grandes y medianos municipios, debía establecerse la separación orgánica entre el Poder Ejecutivo Municipal, atribuido al Alcalde, y el Poder Legislativo Municipal, atribuido al Concejo Municipal; pero dicha separación resultaba totalmente inapropiada en pequeños Municipios que bien podían ser gobernados por una Junta de 3 ó 5 miembros. La Constitución de 1999, lamentablemente, uniformizó excesivamente esa forma de organización municipal, lo que en la Constitución de 1961 era competencia del legislador.

Por otra parte, sea que se trate de la elección de los miembros de Concejos Municipales o de las referidas Juntas Municipales, estimamos que era indispensable cambiar de raíz la forma de elección para hacerlas más representativa de las comunidades que conformen el territorio municipal. Por ello, la elección, en este nivel local, también tenía que ser uninominal, en circunscrip-

ciones electorales uninominales, dividiéndose el territorio municipal en tantas circunscripciones como candidatos a elegir. Esto, sin embargo, no se acogió en la reforma constitucional.

C. *La inserción del Municipio en el marco del proceso de descentralización política*

El Municipio, como entidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional, tenía que ser tratado como una pieza territorial más en el proceso de descentralización, a cuyo cargo esté la atención de los asuntos de la vida local.

Para ello, no sólo había que reformular las competencias municipales, sino encuadrar el ejercicio de la potestad tributaria municipal dentro del esquema tributario de la Nación, para evitar el carácter confiscatorio que en algunos casos han tenido algunos impuestos municipales. En este sentido, la Constitución de 1999 establece potestades del Poder Nacional, que si bien pueden contribuir a controlar esta deformación, conducen a un excesivo centralismo.

D. *Los instrumentos de participación política local*

La posibilidad efectiva de participación política no es sólo posible con la municipalización del país, multiplicando las autoridades locales con regímenes diferenciados, sino estableciendo mecanismos de participación cotidianas, como las consultas o audiencias públicas, las iniciativas populares y los referendos locales, los cuales debían ser una pieza esencial del Nuevo Municipalismo. En tal sentido, la Constitución de 1999 estableció reformas importantes que establecen la base para el desarrollo de esa participación.

E. *La organización Municipal de Caracas, capital de la República*

La capital de la República nunca había sido objeto de

un tratamiento organizativo cónsono con la capitalidad, excepto, quizás, cuando se organizó inicialmente, en 1863, el Distrito Federal.

Sin embargo, esa concepción había quedado superada en el esquema del constitucionalismo contemporáneo, y en el caso concreto de Caracas, había sido rebasada por la realidad urbana de la capital. Caracas, por tanto, como ciudad metropolitana no tenía un régimen municipal cónsono con las exigencias de una gran urbe, y ello, definitivamente, debía resolverse en la nueva Constitución.

Podía, por ejemplo, crearse una nueva entidad político-territorial, el Distrito Capital, con el territorio del Distrito Federal que podía entonces desaparecer, y el de los Municipios Sucre, Baruta, El Hatillo y Chacao del Estado Miranda, que podían haber sido desagregados del mismo. En dicho Distrito Capital podía entonces organizarse un gobierno municipal a dos niveles: un nivel Metropolitano con un Alcalde Metropolitano y un Concejo Metropolitano; y un nivel municipal, con los actuales y otros Municipios que debían resultar de la división del actual Municipio Libertador. El nivel metropolitano, por supuesto, debía mezclar competencias que correspondían a los Estados y que, además, podían corresponder a los Municipios en otras áreas del país. La Constitución de 1999 no logró establecer una nueva entidad en la división político territorial, Caracas, y conservando la división política tradicional del territorio, organizó un sistema de gobierno municipal a dos niveles en el valle de Caracas.

En todo caso, la clave en la organización de estos dos niveles de gobierno municipal en la capital, por supuesto, está en la distribución de competencias en los mismos: los asuntos metropolitanos deben corresponder al nivel superior (como por ejemplo, el transporte urbano metropolitano, el ordenamiento urbanístico al nivel del Plan de Ordenación Urbanística, la coordinación de la policía municipal, el Acueducto Metropolitano, la disposición de la recolección de residuos sólidos).

dos, el suministro de electricidad) y los asuntos estrictamente locales al nivel inferior municipal (por ejemplo, el transporte municipal, la circulación, el plan local y el control urbanístico, la seguridad vecinal, el mantenimiento local).

III. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999

1. *La forma Federal del Estado*

Conforme a la tradición constitucional venezolana, la Constitución Política contenida en el texto de 1999, conservó la organización del Estado con forma Federal, mediante un sistema de distribución del Poder Público en tres niveles: Nacional, Estatal y Municipal, atribuyendo su ejercicio a diversos órganos, y asignando competencias exclusivas en los tres niveles, además de las competencias concurrentes entre ellos, y algunas competencias residuales e implícitas.

A. *La distribución vertical del Poder Público: Nacional, Estatal y Municipal*

En las constituciones venezolanas, la forma Federal del Estado concretizada en la distribución vertical del Poder Público, comenzó a expresarse formalmente en la Constitución de 1858, que estableció que “El Poder Público se divide en Nacional y Municipal” (art. 9). Posteriormente, en la Constitución de 1901 se retomó la fórmula, expresándose que “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal y el Poder de los Estados” (art. 29), lo que se repitió en todas las constituciones posteriores hasta la de 1925, en la cual se agregó al Poder Municipal así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Federal, el de los Estados y el Municipio” (art. 51).

La norma se repitió en las constituciones posteriores hasta que en la Constitución de 1947 se invirtió la enumeración así: “El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional...” (art. 86), lo que se repitió en la Constitución de 1953 (art. 40) y

ahora se recoge en la Constitución de 1999.

La Constitución de 1961 no utilizó la fórmula tradicional y se limitó a señalar que “Cada una de las ramas del Poder Público tienen sus funciones propias...” (art. 118), aludiendo, sin duda, a las ramas Nacional, Estadal y Municipal, pero sin enumerarlas.

En el texto constitucional, en todo caso, se pueden encontrar disposiciones que se refieren, en general, al Poder Público o al “Estado” y que, por tanto, rigen respecto de los órganos de los tres niveles territoriales; y disposiciones específicamente destinadas a cada uno de los niveles, sea a la República, a los Estados o a los Municipios.

B. *La “Federación Descentralizada”*

De acuerdo con lo anterior, el Estado venezolano, durante toda su existencia desde 1811, ha tenido una forma Federal, lo que implica el reconocimiento de autonomías territoriales en el nivel intermedio, es decir, de los Estados Federados y, antes de 1864, de las entonces denominadas Provincias. En esa fecha, el triunfo de la Revolución Federal precisamente condujo a la adopción definitiva de la forma Federal del Estado, que sustituyó a la fórmula mixta de 1830, que a la vez había sustituido a la “Confederación” de 1811; adoptándose la denominación de la República como “Estados Unidos de Venezuela”, la que se conservó hasta 1953.

Pero la Federación venezolana, a partir de 1901, cuando se produjo el colapso del sistema de Estado Federal liberal que se había instaurado en 1864, comenzó a ser una Federación centralizada, habiéndose centralizado el Estado en todos los órdenes. El centralismo estatal continuó a pesar del cambio político de 1946 y 1958, desarrollándose a partir de esa fecha la forma democrática de la Federación centralizada que hemos tenido en las últimas décadas.

La gran transformación política que había que esta-

blecer en la Constitución de 1999 era, por tanto, sustituir efectivamente la Federación Centralizada por una Federación Descentralizada. Grandes esfuerzos se hicieron en la materia, pero la reforma y profundización de la descentralización política como forma de perfeccionar la democracia que debió ser el tema central del debate constituyente, no pasó del nominalismo expresado tanto en el Preámbulo como en el artículo 4 que precisa que “La República Bolivariana de Venezuela es un Estado Federal descentralizado en los términos consagrados por esta Constitución”; fórmula más o menos similar a la del artículo 2 de la Constitución de 1961 que decía que “La República de Venezuela es un Estado Federal, en los términos consagrados por esta Constitución”.

En uno u otro caso, “los términos consagrados por la Constitución” son la clave para determinar efectivamente el grado de descentralización del Estado y, por tanto, de la Federación; y la comparación entre unos y otros “términos” revela muy poca diferencia.

En la Constitución de 1999, salvo en el nominalismo, no se avanzó mayormente en relación con lo que existía en el texto de 1961. En realidad, sólo se constitucionalizaron aspectos ya establecidos en la Ley Orgánica de Descentralización, Delimitación y Transferencia de Competencias del Poder Público de 1989, que ya tenía rango de ley constitucional en lo que se refería a la transferencia a los Estados de competencias del Poder Nacional.

Pero no hubo los avances y transformaciones necesarias para hacer realidad la descentralización de la Federación, como por ejemplo, era el cambio necesario en la distribución de los recursos tributarios hacia los Estados; y más bien se retrocedió institucionalmente al eliminarse el Senado y establecerse una Asamblea Nacional Unicameral (art. 186), y al permitirse la limitación por Ley nacional de la autonomía de los Estados (art. 162) y de los Municipios (art. 168) lo que es negar, de entrada, la idea misma de descentralización política que está ba-

sada en el concepto de autonomía territorial, precisamente entre los entes políticos-territoriales.

En consecuencia, la denominación de “Federación Descentralizada” para identificar la forma del Estado es, sin duda, un avance nominal, pero en los términos establecidos en la Constitución, lo que no significa realmente avance alguno, sino consolidación y mantenimiento parcial de reformas que se venían realizando desde 1989, con algunos retrocesos.

C. *Los principios del Estado Federal*

Toda Federación, sea Centralizada o Descentralizada, está montada sobre un principio de la distribución territorial del Poder Público que conforme al artículo 136 de la Constitución, es “entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”. La coherencia y unicidad del Estado y su organización política exige que dicha distribución del Poder se rijan, conforme lo indica el artículo 4 de la Constitución, “por los principios de integridad territorial, cooperación, solidaridad, concurrencia y corresponsabilidad”.

Es decir, la distribución territorial del Poder Público no puede, en forma ni caso alguno, atentar contra la integridad territorial de la República, cuyo territorio no puede ser afectado por el principio descentralizador, lo que impide cualquier intento separatista de parte de las entidades políticas que componen el Estado.

Por otra parte, la distribución del Poder Público entre la República, los Estados y los Municipios, exige la cooperación entre los diversos niveles territoriales para alcanzar en conjunto, los fines del Estado (art. 136); por ello los principios de la concurrencia y corresponsabilidad de todo ente público hacia los mismos fines superiores del Estado. Además está el principio de la solidaridad entre las entidades políticas, de manera que los deberes de algunas de ellas que no puedan ser cumplidos, no excluye la asunción de los mismos por las otras enti-

dades políticas.

Además de los anteriores principios, el artículo 165 de la Constitución, que se refiere a las competencias concurrentes entre los tres niveles territoriales del Poder Público (República, Estados y Municipios), exige que las mismas sean desarrolladas mediante leyes de bases dictadas por la Asamblea Nacional y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados, legislación que debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad.

En cuanto al principio de interdependencia, este implica que los niveles territoriales, en el ejercicio de las competencias concurrentes, deben tener relaciones de dependencia, unos respecto de otros, en forma recíproca y mutua, para lo cual la coordinación de esfuerzos es fundamental. Esta coordinación debe realizarse, fundamentalmente por un órgano intergubernamental que es el Consejo Federal de gobierno (art. 185).

Por último se destaca el principio de la subsidiariedad en la distribución de competencias. Si “el Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional”, “colocados en este orden según su cercanía con el ciudadano, sujeto protagónico de este modelo de democracia participativa” según lo expresa la Exposición de Motivos de la Constitución; el principio de asignación de competencia debería estar en el primer nivel, el municipal, debiendo ser asumidas las mismas en niveles superiores, sólo en forma subsidiaria, cuando no puedan efectivamente desarrollarse a nivel local.

D. *La Asamblea Nacional Unicameral y la eliminación del Senado*

El Poder Legislativo Nacional se ejerce por la Asamblea Nacional como cuerpo unicameral. El Capítulo I del Título V de la Constitución de 1999 cambió así, radicalmente, la tradición bicameral que caracterizó a los órganos del Poder Legislativo Nacional desde 1811, y

establece una sola Cámara Legislativa lo que, como se ha dicho, es contradictorio con la forma Federal del Estado. En una Cámara Federal o Senado, en realidad, es que tendría sentido la disposición del artículo 159 que declara a los Estados como entidades políticas *iguales*. Esa igualdad sólo puede ser garantizada en una Cámara Federal, donde haya igual representación de cada uno de los Estados, independientemente de su población, para participar igualitariamente en la definición de las políticas nacionales.

Con la eliminación del Senado y el establecimiento de una Asamblea Nacional Unicameral, en esta forma, se establece una contradicción institucional entre el Federalismo y la descentralización política.

E. *La organización de los Poderes Públicos*

a. *La organización de los Poderes Públicos Nacionales*

Conforme al artículo 136 de la Constitución, el Poder Público Nacional se divide en “Legislativo, Ejecutivo, Judicial, Ciudadano y Electoral”, y a su organización se destina el Título V (De la organización del Poder Público Nacional) (arts. 186 a 298), correspondiendo a la Asamblea Nacional el legislar “sobre el funcionamiento de las distintas ramas del Poder Nacional” (art. 187,1).

Debe señalarse, en cuanto a los nuevos Poderes Públicos Nacionales que crea la Constitución de 1999, que el Poder Electoral es siempre nacional y en cuanto al Poder Ciudadano, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo son instituciones nacionales. En cuanto a la Contraloría General de la República, es un órgano nacional, pero ello no excluye que en los Estados y Municipios se organice un Poder Contralor, dado que la Constitución prevé la existencia de Contralorías Estadales y Municipales (art. 163) y Municipios (art. 176).

En cuanto al Poder Judicial, debe recordarse que la organización y administración de la justicia se nacionali-

zó desde 1945 en Venezuela, habiendo constituido, durante las últimas décadas, una competencia exclusiva del Poder Nacional.

Esto, sin embargo, ha variado en la Constitución de 1999, estableciéndose un principio de distribución de competencia entre los tres niveles del Poder Público en la materia, lo que se corrobora con la previsión del artículo 269 de la Constitución que prevé la organización del Poder Judicial en forma tal que se pueda “promover la descentralización administrativa y jurisdiccional” del mismo.

En efecto, corresponde al Poder Nacional, conforme al artículo 156, ordinal 31, la “organización y administración *nacional* de la justicia”. Esta redacción significa que también podría haber una administración estatal y municipal de la justicia; lo que se corrobora a nivel municipal al atribuir, el artículo 178 de la Constitución, a los Municipios, competencia en materia de “justicia de paz” pero “conforme a la legislación nacional aplicable” (ord. 7).

Por ello, el artículo 258 establece que “la ley organizará la justicia de paz en las comunidades”, debiendo los jueces de paz ser elegidos por votación universal, directa y secreta conforme a la ley.

b. *La organización de los Poderes de los Estados*

Conforme a la Constitución, a nivel de los Estados se distinguen dos Poderes: el Poder Legislativo atribuido a los Consejos Legislativos Estadales y el Poder Ejecutivo, atribuido a los Gobernadores de Estado, y un órgano con autonomía funcional, que es la Contraloría Estatal que puede ser configurada como Poder Contralor.

Conforme al artículo 164 de la Constitución, corresponde a los Estados, “dictar su Constitución para organizar los Poderes Públicos, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución”.

Sin embargo, conforme al artículo 162 de la Consti-

tución, una ley nacional debe regular el régimen de la organización y funcionamiento de los Consejos Legislativos Estadales, que es uno de los Poderes Públicos estadales. Se estableció, así, una distribución de competencia entre el Poder Nacional y el Poder Estatal para organizar los Poderes Públicos Estadales, lo cual es una limitación, sin precedentes en la historia constitucional, de la autonomía de los Estados. Sin embargo, el proyecto de ley nacional respectivo debe ser sometido a consulta de los Estados, a través de sus Consejos Legislativos, en forma obligatoria; y a través de estos, a consulta de la sociedad civil (art. 206). No se prevé en la Constitución alguna otra excepción a la autonomía organizativa Estatal, por lo que no compete a la Asamblea Nacional dictar ley alguna, por ejemplo, sobre Contralorías Estadales.

c. *La organización de los Municipios*

Conforme al artículo 169 de la Constitución, la organización de los Municipios y demás entidades locales se debe regir por la Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que de conformidad con aquellas dicten los Estados.

Además, como se dijo, la legislación que se dicte para desarrollar los principios constitucionales relativos a los Municipios y demás entidades locales, tanto la que se dicte a nivel nacional como la que se dicte por los Estados, debe establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración municipal, incluso en lo que respecta a la determinación de sus competencias y recursos, debiendo establecer las opciones para la organización del régimen de gobierno y administración local que debe corresponder a los Municipios con población indígena.

Por tanto, la competencia organizativa municipal se ha distribuido entre el Poder Nacional y el Poder de los Estados, lo que se reafirma en el artículo 164, ordinal 2

que atribuye a los Estados, competencia para establecer “la organización de sus Municipios y demás entidades locales y su división político territorial, conforme a la Constitución y a la ley”.

F. *Las competencias del Poder Público*

La distribución vertical del Poder Público entre el Poder Municipal, el Poder Estatal y el Poder Nacional, en los términos definidos en el artículo 136 de la Constitución, conduce a una distribución de competencias entre los distintos órganos del Poder Público. Por ello, en la Constitución se precisan las competencias que corresponden a los órganos que ejercen el Poder Público Nacional, el Poder Público Estatal y el Poder Público Municipal.

Esta distribución de competencias está establecida en los artículos 156, 164, 167, 178 y 179 de la Constitución, cuyo contenido permite distinguir competencias exclusivas, competencias concurrentes, competencias residuales y competencias implícitas en los tres niveles del Poder Público.

2. *Las competencias exclusivas*

Las competencias exclusivas, como su nombre lo indica, son las atribuidas a cada uno de los niveles territoriales del Poder Público para ser ejercidas en forma exclusiva y excluyente por sus órganos constitucionales. En la Constitución, estas competencias exclusivas se atribuyen básicamente al Poder Nacional y al Poder Municipal. El Poder Estatal, en realidad, no tiene competencias exclusivas de orden sustantivo.

A. *Las competencias exclusivas del Poder Público Nacional*

En la misma tradición del artículo 136 de la Constitución de 1961, el artículo 156 de la Constitución de 1999 enumera un conjunto de competencias del Poder Nacional, la mayoría concurrentes con los otros Poderes Públi-

cos y algunas exclusivas, que son las siguientes:

1. La política y la actuación internacional de la República (art. 152 y sigts.)

Adicionalmente se debe agregar la competencia para la aprobación y ratificación de los tratados internacionales (art. 154)

2. La defensa y suprema vigilancia de los intereses generales de la República, la conservación de la paz pública y la recta aplicación de la ley en todo el Territorio Nacional.
7. La seguridad, la defensa y el desarrollo nacional (arts. 326 y sigts.)
8. La organización y régimen de la Fuerza Armada Nacional (arts. 328 y sigts.)
30. El manejo de la política de fronteras con una visión integral del país, que permita la presencia de la venezolanidad y el mantenimiento territorial y la soberanía en esos espacios (arts. 15 y 327).
3. La bandera, escudo de armas, himno, fiestas, condecoraciones y honores de carácter nacional (art. 8).
4. La naturalización, la admisión, la extradición y expulsión de extranjeros o extranjeras (art. 38).
5. Los servicios de identificación
10. La organización y régimen del Distrito Capital y de las dependencias federales (arts. 17 y 18).

Adicionalmente, conforme al artículo 16, también corresponde al Poder Nacional la división político-territorial de la República, la creación y régimen de los Territorios Federales y el régimen municipal (art. 169).

21. La organización y administración nacional de la justicia, el Ministerio Público y el Defensor del Pueblo.

Además, corresponde al Poder Nacional, la legislación sobre la organización y funcionamiento de todos los órganos del Poder Público Nacional y de los demás órganos e instituciones nacionales del Estado (ord. 32).

11. La regulación de la banca central, del sistema monetario, de la moneda extranjera, del sistema financiero y del mercado de capitales; la emisión y acuñación de moneda.
15. El régimen del comercio exterior y la organización y régimen de las aduanas.
El régimen y administración de las minas e hidrocarburos, el régimen de las tierras baldías, y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.
El Ejecutivo Nacional no podrá otorgar concesiones mineras por tiempo indefinido.
La Ley establecerá un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes que se mencionan en este numeral, sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.
17. El régimen de metrología legal y control de calidad
18. Los censos y estadísticas nacionales.
21. Las políticas macroeconómicas, financieras y fiscales de la República.

Además, corresponde al Poder Nacional la legislación antimonopolio (art. 113) y la que regule los ilícitos económicos (art. 114).

22. El régimen y organización del sistema de seguridad social.
28. El régimen de servicio de correo y de las telecomunicaciones, así como el régimen y la ad-

ministración del espectro electromagnético.

32. La legislación en materia de derechos, deberes y garantías constitucionales; la civil, mercantil, penal, penitenciaria, de procedimientos y de derecho internacional privado; la de elecciones; la de expropiación por causa de utilidad pública o social; la de crédito público; la de propiedad intelectual, artística e industrial; la del patrimonio cultural y arqueológico; la agraria; la de inmigración y poblamiento; la de pueblos indígenas y territorios ocupados por ellos; la del trabajo, previsión y seguridad sociales; la de sanidad animal y vegetal; la de notarías y registro público; la de bancos y la de seguros; la de loterías, hipódromos y apuestas en general; la de organización y funcionamiento de los órganos del Poder Público Nacional y demás órganos e instituciones nacionales del Estado; y la relativa a todas las materias de la competencia nacional.

Al tratarse de legislación que se refiere al régimen civil de propiedad sobre bienes, también compete al Poder Nacional la legislación sobre el dominio público de las costas (art. 12), las aguas (art. 304) y las riquezas del subsuelo (art. 12).

B. *Las competencias exclusivas del Poder Municipal*

Dentro de la extensa enumeración de competencias de los Municipios que contiene el artículo 178 de la Constitución, la mayoría de carácter concurrente, pueden identificarse como competencias exclusivas del Poder Municipal, sólo las siguientes:

- espectáculos públicos (ord. 3)
- cementerios y servicios funerarios (ord. 6)

Sin embargo, a pesar de la exclusividad, la autonomía

municipal en cuanto al ejercicio de las competencias municipales queda sujeta a las limitaciones que establezca la ley nacional (art. 168), lo que es una negación de la propia autonomía.

3. *Las competencias concurrentes*

La mayoría de las competencias que se atribuyen en los artículos 156, 164 y 178 a los tres niveles territoriales del Poder Público, son competencias concurrentes entre la República, los Estados y los Municipios, o entre la República y los Municipios o la República y los Estados.

Estas materias objeto de las competencias concurrentes, conforme al artículo 165 de la Constitución, deben ser reguladas mediante *leyes de bases* dictadas por el Poder Nacional, lo que puede conducir a un condicionamiento excesivo por parte del Poder Nacional de los otros poderes territoriales; y leyes de desarrollo aprobadas por los Estados.

Sobre estas leyes, la Exposición de Motivos de la Constitución indica lo siguiente:

“En cuanto a las competencias concurrentes se adopta la experiencia de Derecho Comparado en materia de descentralización y se asume que las leyes nacionales tienen la naturaleza de leyes bases, en las que se establecen conceptos generales, básicos y orientadores; y las leyes estatales son leyes de desarrollo de esos principios básicos, lo que permitirá mejores condiciones para la delimitación de competencias”.

En todo caso, la legislación sobre las competencias concurrentes debe estar orientada por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación, corresponsabilidad y subsidiariedad; y cuando se dicte por el Poder Nacional, la Asamblea Nacional, obligatoriamente debe someter dichas leyes a consulta de los Estados, a través de los Consejos Legislativos (art. 206). Los Consejos Legislativos de los Estados también tienen la iniciati-

va legislativa, ante la Asamblea Nacional, respecto de las leyes relativas a los Estados (art. 204,8).

Dichas competencias concurrentes se pueden agrupar así:

A. *El régimen, administración y aprovechamiento de bienes públicos*

En cuanto a los bienes del dominio público, la Constitución estableció el régimen del dominio público para los hidrocarburos y yacimientos mineros (art. 12), para las costas marinas (art. 12) y para las aguas (art. 304). En cuanto al dominio público minero y de hidrocarburos se declaró como de la República, con lo cual puede decirse que se nacionalizó la titularidad de dicho dominio público, el cual desde la Constitución de 1864 correspondía a los Estados. La misma titularidad de la República se prevé respecto de las costas marinas y de las aguas (Nación).

Ahora bien, conforme a la Constitución, si bien corresponde al Poder Nacional el régimen y administración de las minas e hidrocarburos (art. 156,16); también corresponde a los Estados el régimen y aprovechamiento de minerales no metálicos, no reservados al Poder Nacional, así como las salinas, de conformidad con la ley (art. 164,5).

En cuanto a las aguas, la política *nacional* y la legislación en la materia se atribuye al Poder Nacional (art. 156,23); lo que implica que corresponde a los Estados la política estatal en materia de aguas y a los Municipios, la política municipal en la materia.

En cuanto a los bienes del dominio privado, las tierras baldías, conforme al Código Civil, constituyen bienes del dominio privado de los Estados (art. 542). La Constitución atribuye al Poder Nacional el régimen de las tierras baldías (art. 156,16) y a los Estados "la administración de las tierras baldías" (art. 164,5). La intención del Constituyente fue, así, devolverle a los Estados la administración de las

tierras de su dominio privado, lo cual se había nacionalizado desde el Siglo XIX. Sin embargo, la Disposición Transitoria Decimoprimerá estableció que “hasta tanto se dicte la legislación nacional relativa al régimen de las tierras baldías, la administración de las mismas continuará siendo ejercida por el Poder Nacional, conforme a la legislación vigente”, es decir, conforme a la Ley de Tierras Baldías y Ejidos.

En cuanto a los ejidos, se consideran como bienes del dominio privado de los Municipios, regidos por lo dispuesto en el artículo 181 de la Constitución, en el cual se prevé la competencia para legislar sobre los mismos, de los propios Municipios mediante Ordenanza, y del Poder Nacional mediante “una legislación que se dicte para desarrollar los principios” establecidos en la Constitución.

B. *El régimen de la seguridad y protección ciudadana: policía y administración de riesgos*

El artículo 55 de la Constitución garantiza el derecho de toda persona a la protección por parte del Estado a través de los órganos de seguridad ciudadana regulados por ley, frente a situaciones que constituyen amenaza, vulnerabilidad o riesgo para la integridad física de las personas, sus propiedades, el disfrute de sus derechos y el cumplimiento de sus deberes. La norma asigna al Estado la obligación de proteger, y la expresión “Estado” comprende la totalidad de los entes que conforman su organización política, como Estado Federal. En consecuencia, esta obligación corresponde, concurrentemente, a la República, a los Estados y a los Municipios, como lo confirma expresamente el artículo 332 de la Constitución, tanto por lo que se refiere a la policía como a la administración de riesgos y emergencias.

En cuanto a la policía, además, el Poder Nacional tiene competencia en materia de policía nacional (art. 156,6), correspondiendo al Ejecutivo Nacional, organizar de conformidad con la ley un cuerpo uniformado de policía nacional (art. 332). El Poder Estatal tiene competen-

cia para “la organización de la policía y la determinación de las ramas de este servicio atribuidas a la competencia municipal, de conformidad con la Ley” (art. 164,6) y el Poder Municipal tiene competencia en materia de “prevención y protección vecinal y servicios de policía municipal, conforme a la legislación nacional aplicable” (art. 178,7). Además, se atribuye a los Municipios competencia en materia de servicios de “protección civil” (art. 178,4) y de “servicios prevención y protección, vigilancia y control de los bienes y las actividades relativas a las materias de la competencia municipal” (art. 178,5).

Esto implica, también, una concurrencia de competencias en materia de administración de riesgos y emergencias: el artículo 156, ordinal 9 atribuye al Poder Nacional el régimen de la administración de riesgos y emergencias, y el artículo 332 encarga al Ejecutivo Nacional, de conformidad con la ley, organizar un cuerpo de bomberos y administración de carácter civil y una organización de protección civil y administración de desastres, como parte de los órganos de seguridad ciudadana. La misma norma considera como una competencia concurrente de los Estados y Municipios la función de los órganos de seguridad ciudadana, por lo que aquellos, conforme con el artículo 164,8 y 178, 4, 5, y 7, de conformidad con la legislación nacional, pueden establecer los servicios respectivos.

C. *Régimen del desarrollo económico*

La legislación básica en materia de economía, como se ha dicho, es una competencia exclusiva del Poder Nacional. Sin embargo, el régimen de ordenación y promoción del desarrollo económico es competencia concurrente de los tres niveles territoriales de gobierno.

Los artículos 112, 299, 308, 309 y 310 de la Constitución atribuyen competencia al “Estado” para promover la iniciativa privada con facultad para dictar medidas para planificar, racionalizar y regular la economía e impulsar el desarrollo integral del país; promover el desa-

rrollo armónico de la economía nacional; proteger la artesanía e industrias populares; velar por la creación y fortalecimiento del sector turístico nacional; y proteger y promover la pequeña y mediana industria.

De nuevo, la atribución al “Estado” de estas competencias exige precisar que dicha expresión comprende a los diversos niveles territoriales que conforman la organización política del Estado: la República, los Estados y los Municipios. Por tanto, aquí también se trata de una competencia concurrente que se corrobora en otras normas constitucionales.

En efecto, la Constitución asigna a la Asamblea Nacional la competencia para aprobar las líneas generales del plan de desarrollo económico y social (art. 187,8) y atribuye al Presidente de la República competencia para formular el Plan Nacional de Desarrollo y dirigir su ejecución previa aprobación de la Asamblea Nacional (art. 236,18). Ello implica, por supuesto, que puede y debe haber planes estatales y municipales de desarrollo, para lo cual los Estados y Municipios tienen competencia. Por ello, en cada Estado debe existir un Consejo Estatal de Planificación y Coordinación (art. 166) y en cada Municipio, un Consejo Local de Planificación (art. 182). Los Municipios, además, tienen competencia, en cuanto concierne a la vida local, en materia de ordenación y promoción del desarrollo económico y social (art. 178).

Por otra parte, como órgano intergubernamental, el Consejo Federal de Gobierno tiene la misión de planificar y coordinar las políticas y acciones de los tres niveles territoriales para el desarrollo del proceso de descentralización (art. 185).

En particular, en materia turística el Poder Nacional tiene asignada competencia para la política *nacional* y legislación en materia de turismo (art. 156,23), por lo que la política estatal y municipal en la materia corresponde a los Estados y Municipios. En especial, a estos últimos se asigna competencia en materia de turismo local (art. 178,1).

Los artículos 305, 306 y 307 de la Constitución también atribuyen al “Estado” obligaciones de promover el desarrollo rural integral; promover las condiciones para fomentar la actividad agrícola y la agricultura sustentable, a fin de garantizar la seguridad alimentaria, y alcanzar niveles estratégicos de autoabastecimiento; proteger las comunidades y asentamientos de pescadores artesanales; proteger y promover las formas asociativas y particulares de propiedad, y velar por la ordenación sustentable de las tierras de vocación agrícola. Estas obligaciones del “Estado”, de nuevo, corresponden en forma concurrente a la República, a los Estados y a los Municipios.

Por otra parte, el Poder Nacional tiene competencia para dictar la legislación agraria (art. 156,32) y definir la política *nacional* en materia de seguridad alimentaria (art. 156,23) y en materia de producción agrícola, ganadera, forestal y pesquera (art. 25). Por tanto, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para definir la política estatal y municipal en materia de seguridad alimentaria y para la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal.

El artículo 110 de la Constitución también atribuye al “Estado” diversas obligaciones y misiones en materia de ciencia, tecnología, conocimiento, innovación y sus aplicaciones y los servicios de información necesarios por ser instrumentos fundamentales para el desarrollo económico, social y político del país, con obligaciones de fomento y desarrollo de esas actividades. De nuevo, el “Estado”, comprende a la República, los Estados y Municipios, entidades que, por tanto, tienen competencia concurrente en la materia.

El artículo 156, ordinal 18 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en materia de “censos y estadísticas *nacionales*”. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia concurrente en cuanto a censos y estadísticas estatales y municipales, respectivamente.

En cuanto a la publicidad comercial, el artículo 178, ordinal 3º de la Constitución atribuye a los Municipios competencia en la materia “en cuanto concierne a los intereses y fines específicos *municipales*”. Por tanto, el Poder Nacional y el Poder Estatal tienen competencia en la materia en cuanto concierne a los fines específicos nacionales o estatales, respectivamente.

En materia de servicios públicos domiciliarios, la competencia expresa conforme a la Constitución, es concurrente entre el Poder Nacional y los Municipios.

En efecto, el artículo 156, ordinal 29 atribuye competencia al Poder Nacional, para establecer el régimen general de los servicios públicos domiciliarios y, en especial, electricidad, agua potable y gas. Los Municipios, por su parte, tienen competencia en materia de aseo urbano y domiciliario, comprendidos los servicios de limpieza, de recolección y tratamiento de residuos, así como en materia de servicios de agua potable, electricidad y gas doméstico, alcantarillado, canalización y disposición de aguas servidas (art. 178, ord. 4 y 6).

En cuanto a los Estados, estos tienen competencia genérica en materia de creación, régimen y organización de los servicios públicos estatales (art. 164, ord. 8), pero sin indicación constitucional de cuáles son dichos servicios.

D. *Régimen del desarrollo social*

En el campo del desarrollo social, conforme a las previsiones constitucionales, puede decirse que todas las competencias asignadas a los órganos del Estado son de carácter concurrente entre la República, los Estados y Municipios.

Conforme a los artículos 75 a 81 de la Constitución, el “Estado” tiene un conjunto de obligaciones tendientes a asegurar la protección de las familias y de quienes ejercen la jefatura de la familia; a garantizar asistencia y pro-

tección integral a la maternidad; a proteger el matrimonio entre hombre y mujer; a asegurar protección integral a los niños y adolescentes y a promover su integración progresiva a la ciudadanía activa; a crear oportunidades para estimular el tránsito productivo de los jóvenes a la vida adulta, su capacitación y acceso al primer empleo; a garantizar a los ancianos el pleno ejercicio de sus derechos y garantías, así como atención integral; respecto de los discapacitados, a garantizar el respeto a su dignidad humana, la equiparación de oportunidades, condiciones laborales satisfactorias y promover su formación, capacitación y acceso al empleo acorde con sus condiciones.

Todas estas responsabilidades, sin duda, corresponden en forma concurrente tanto a la República como a los Estados y Municipios. La legislación nacional en la materia corresponde al Poder Nacional, pero por ejemplo, la Constitución atribuye en forma expresa a los Municipios, competencia en materia de servicios de protección a la primera y segunda infancia, a la adolescencia y a la tercera edad, así como en materia de servicios de integración familiar del discapacitado al desarrollo comunitario (art. 178,5). Estos servicios públicos de asistencia y protección serían también, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución, servicios públicos estatales.

Las obligaciones públicas en materia de salud, conforme a los artículos 83, 84 y 85 de la Constitución, también se atribuyen al "Estado", es decir, tanto a la República como a los Estados y Municipios.

El artículo 156,23, por otra parte, atribuye al Poder Nacional competencia en materia de políticas y servicios *nacionales* de salud. En particular los artículos 84 y 85 precisan como competencia del Poder Nacional el establecimiento de un Sistema Público *Nacional* de Salud. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas y servicios estatales y municipales de salud.

El Poder Nacional, además, tiene competencia para

dictar la legislación sobre sanidad animal y vegetal (art. 156, 32) y los Municipios tienen competencia expresa en materia de salubridad y atención primaria en salud (art. 178,5). En cuanto a los Estados, los servicios de salud serían servicios públicos estatales (art. 164,8).

El artículo 82 asigna al “Estado en todos sus ámbitos” la obligación de satisfacer progresivamente el derecho de toda persona a la vivienda; por lo que ella corresponde, en forma concurrente, a la República, a los Estados y a los Municipios.

Además, la Constitución atribuye competencia al Poder Nacional en materia de política *nacional* y la legislación en materia de vivienda (art. 156, 23), por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas estatales y municipales de vivienda, respectivamente. Además, los Municipios tienen competencia expresa en materia de vivienda de interés social (art. 178,1) y de aplicación de la política inquilinaria conforme a la delegación prevista en la ley nacional (art. 178).

Los artículos 102 a 109 de la Constitución también asignan un conjunto de obligaciones al “Estado” en materia de educación, lo que conlleva a que la competencia en la materia es concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

El artículo 156,24 atribuye al Poder Nacional las políticas y los servicios *nacionales* de educación. En consecuencia, los Estados y Municipios tienen competencia, respectivamente, para las políticas y los servicios estatales y municipales de educación. Los servicios de educación, por tanto también serían servicios públicos estatales en los términos del artículo 164,8 y en cuanto a los Municipios, el artículo 178,5 les atribuye competencia expresa en materia de educación preescolar.

Los artículos 98 a 191 de la Constitución establecen también un conjunto de obligaciones, asignadas al “Estado”, en materia de cultura y patrimonio histórico, cultural y arquitectónico lo que las configura como una

competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios.

El artículo 156,32 de la Constitución le asigna al Poder Nacional competencia para dictar la legislación en la materia. Los servicios culturales constituirían servicios públicos estatales, en los términos del artículo 164,8 de la Constitución; y el artículo 178, ordinales 1 y 5 le atribuyen en forma expresa a los Municipios, competencia en materia de actividades e instalaciones culturales y de patrimonio histórico.

E. *Régimen de la infraestructura, ambiente, urbanismo y de la ordenación del territorio*

El artículo 128 de la Constitución atribuye al Estado competencia en materia de ordenación territorial, razón por la cual se trata de una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios. Además, el artículo 156,23 de la Constitución le atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto a las políticas *nacionales* y la legislación en materia de ordenación de territorio, por lo que a los Estados y Municipios les corresponde la política estatal y municipal, respectivamente, en la ordenación del territorio de las respectivas entidades. Adicionalmente, el artículo 178 le atribuye expresamente a los Municipios competencia en materia de ordenación territorial.

En igual forma, los artículos 127 a 129 de la Constitución le asignan al "Estado" competencias en materia ambiental, lo que la configura como una competencia concurrente entre la República, los Estados y los Municipios. El artículo 156,23 de la Constitución, además, atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto a las políticas *nacionales* y la legislación en materia de ambiente y aguas, por lo que los Estados y Municipios tienen competencia en materia de políticas estatales y municipales en la materia. Además, el artículo 178,4 le atribuye en forma expresa a los Municipios competencias en materia de protección del ambiente y cooperación con el saneamiento ambiental.

El Poder Nacional tiene competencia para el establecimiento, coordinación y unificación de normas y procedimientos técnicos para obras de ingeniería, de arquitectura y de urbanismo y la legislación sobre ordenación urbanística, parques, jardines, plazas, balnearios, otros sitios de recreación, arquitectura civil, nomenclatura y ornato público (art. 178,1).

Se trata, por tanto, de una competencia concurrente entre el Poder Nacional y el Poder Municipal.

El artículo 156,20 de la Constitución le atribuye competencias al Poder Nacional en materia de obras públicas *nacionales*. En consecuencia, las obras públicas estatales y las obras públicas municipales son competencia, respectivamente, de los Estados y Municipios.

El Poder Nacional tiene competencia, conforme al artículo 156,27 de la Constitución en materia de sistema de vialidad y de ferrocarriles *nacionales*. En consecuencia, los Estados y los Municipios, tienen competencias en materia de sistema de vialidad y de ferrocarriles estatales y municipales, respectivamente.

Además, los Estados tienen competencia para la ejecución, conservación, administración y aprovechamiento de las vías terrestres estatales (art. 164,9) y para la conservación, administración y aprovechamiento de carreteras y autopistas nacionales, en coordinación con el Ejecutivo Nacional (art. 164,10). En cuanto a los Municipios, tienen competencia expresa en materia de vialidad urbana y de circulación y ordenación del tránsito de vehículos y personas en las vías municipales (art. 178,2).

El artículo 156, ordinal 26 de la Constitución atribuye al Poder Nacional competencia en cuanto al régimen de la navegación y del transporte aéreo, terrestre, marítimo, fluvial y lacustre, de *carácter nacional*; de los puertos, aeropuertos y su infraestructura. En consecuencia, el régimen del transporte de carácter estatal y municipal es competencia de los Estados y Municipios, respectivamente. Además, el artículo 164,10 atribuye competencia

a los Estados para la conservación, administración y aprovechamiento de los puertos y aeropuertos nacionales, en coordinación con el Ejecutivo Nacional; y al artículo 178,2 de la Constitución le atribuye competencia expresa a los Municipios, en materia de transporte público urbano de pasajeros.

Por otra parte, el Poder Nacional tiene competencia para las políticas *nacionales* y la legislación en materia naviera, (art. 156, ordinal 23), por lo que los Estados y Municipios también tendrían competencia en materia de política naviera estatal y municipal, respectivamente.

4. *Las competencias residuales*

Conforme a la tradición de los sistemas federales, los Estados tienen competencia en todo lo que no corresponda de conformidad con la Constitución a la competencia nacional o municipal (art.164,11). Es lo que se denomina la competencia residual de los Estados.

Sin embargo, en virtud de la competencia implícita a favor del Poder Nacional establecida en el artículo 156,33 de la Constitución, el residuo a favor de los Estados puede resultar muy exiguo y dependiente del Poder Nacional. Dicha norma, en efecto, atribuye competencia al Poder Nacional en toda otra materia que la Constitución atribuya al Poder Público Nacional, o que le corresponda por sí índole o naturaleza.

Además, como excepcionalmente ocurrió en la Constitución centralista y autoritaria de 1953, la Constitución de 1999 estableció una competencia residual a favor del Poder Nacional aun cuando reducida a la materia tributaria al asignarle atribución en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidos a los Estados y Municipios por la Constitución y la ley.

5. *El principio descentralizado en las competencias del Poder Público*

La Constitución de 1999, en su texto, sin duda está

impregnada de descentralización: el artículo 4 declara al Estado como Federal Descentralizado; el artículo 6 precisa que el gobierno de la República y de las demás entidades políticas debe ser descentralizado; y el artículo 16 garantiza que la Ley Orgánica relativa a la división política del territorio nacional debe garantizar la descentralización político-administrativa.

La descentralización, por otra parte, se declara como una política nacional, que debe profundizar la democracia, acercando al poder a la población, creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales (art. 158).

Sin embargo, con un esquema de distribución de competencias concentrado en los niveles nacionales y locales y un conjunto de competencias concurrentes sometidas a las regulaciones del Poder Nacional, la descentralización como política, queda en manos de los órganos del Poder Nacional. Para ejecutarla, sin embargo, la Constitución prevé los mecanismos de transferencias de competencias en cascada, desde el ámbito nacional hacia el ámbito local y hacia las comunidades.

En efecto, el artículo 157 de la Constitución, establece que la Asamblea Nacional, por mayoría de sus integrantes, puede atribuir a los Municipios o a los Estados determinadas materias de la competencia nacional, a fin de promover la descentralización.

Esta norma, que sigue la línea que se había establecido en el artículo 137 de la Constitución de 1961, permite la descentralización hacia los Estados de competencias nacionales tanto exclusivas como concurrentes. En el primer caso, de llegar a darse, bastaría la decisión de la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional para producir la modificación constitucional prevista en la norma, lo cual estimamos que no debió regularse así y más bien conservarse el voto calificado que establecía la Constitución de 1961.

Por otra parte, el artículo 165 de la Constitución establece que los Estados, a su vez, descentralizarán y transferirán a los Municipios los servicios y competencias que gestionen y que éstos estén en capacidad de prestar, así como la administración de los respectivos recursos, dentro de las áreas de competencias concurrentes entre ambos niveles del Poder Público. Corresponde a los Consejos Legislativos estatales regular dichos mecanismos de transferencia.

Por último, el artículo 184 de la Constitución precisa que la ley, que puede ser nacional, estatal o municipal, debe crear mecanismos abiertos y flexibles para que los Estados y los Municipios descentralicen y transfieran a las comunidades y grupos vecinales organizados los servicios que éstos gestionen, previa demostración de su capacidad para prestarlos, promoviendo:

1. La transferencia de servicios en materia de salud, educación, vivienda, deporte, cultura, programas sociales, ambiente, mantenimiento de áreas industriales, mantenimiento y conservación de áreas urbanas, prevención y protección vecinal, construcción de obras y prestación de servicios públicos. A tal efecto, pueden establecer convenios cuyos contenidos deben estar orientados por los principios de interdependencia, coordinación, cooperación y corresponsabilidad.

2. La participación de las comunidades y de ciudadanos o ciudadanas, a través de las asociaciones vecinales y organizaciones no gubernamentales, en la formulación de propuestas de inversión ante las autoridades estatales y municipales encargadas de la elaboración de los respectivos planes de inversión, así como en la ejecución, evaluación y control de obras, programas sociales y servicios públicos en su jurisdicción.

3. La participación en los procesos económicos estimulando las expresiones de la economía social, tales como cooperativas, cajas de ahorro, mutuales y otras formas asociativas.

4. La participación de los trabajadores o trabajadoras y comunidades en la gestión de las empresas públicas mediante mecanismos autogestionarios y cogestionarios.

5. La creación de organizaciones, cooperativas y empresas comunales de servicios, como fuentes generadoras de empleo y de bienestar social, propendiendo a su permanencia mediante el diseño de políticas en las cuales aquellas tengan participación.

6. La creación de nuevos sujetos de descentralización a nivel de las parroquias, las comunidades, los barrios y las vecindades a los fines de garantizar el principio de la corresponsabilidad en la gestión pública de los gobiernos locales y estadales y desarrollar procesos autogestionarios y cogestionarios en la administración y control de los servicios públicos estadales y municipales.

7. La participación de las comunidades en actividades de acercamiento a los establecimientos penales y de vinculación de éstos con la población.

IV. EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN

1. Las competencias tributarias

La primera de las fuentes de financiamiento de los entes territoriales en la Federación venezolana, son los tributos. Sin embargo, en esta materia, la Constitución de 1999 siguió la tendencia constitucional anterior de vaciar a los Estados de competencias tributarias, y centralizó aún más el Estado al atribuir al Poder Nacional potestad para regular y limitar el ejercicio de sus competencias, por los Estados y Municipios, lo que constituye una contradicción con la declaración de los Estados y Municipios como entidades autónomas (art. 159, 168).

A. Competencias tributarias nacionales

Corresponden al Poder Nacional, conforme al artículo 156 de la Constitución las siguientes competencias

tributarias:

12. La creación, organización, recaudación, administración y control de los impuestos sobre la renta, sobre sucesiones, donaciones y demás ramos conexos, el capital, la producción, el valor agregado, los hidrocarburos y minas, de los gravámenes a la importación y exportación de bienes y servicios, los impuestos que recaigan sobre el consumo de licores, alcoholes, y demás especies alcohólicas, cigarrillos y demás manufacturas del tabaco, y los demás impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por esta Constitución y la ley.

Además, corresponde al Poder Nacional, conforme al mismo artículo 156 lo siguiente:

14. La creación y organización de impuestos territoriales o sobre predios rurales y sobre transacciones inmobiliarias, cuya recaudación y control corresponda a los Municipios, de conformidad con esta Constitución.

Pero además de estas competencias tributarias propias, la Constitución asigna al Poder Nacional competencia expresa para intervenir en el ejercicio de las competencias tributarias de Estados y Municipios, al disponer, el artículo 156, la competencia del Poder Nacional para dictar:

13. La legislación para garantizar la coordinación y armonización de las distintas potestades tributarias, definir principios, parámetros y limitaciones, especialmente para la determinación de los tipos impositivos o alícuotas de los tributos estatales y municipales, así como para crear fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial.

Además, corresponde al Poder Nacional, mediante

Ley, regular la participación de los Estados en los tributos nacionales (arts. 164,3 y 167,6) y asignar a los Estados impuestos, tasas y contribuciones especiales con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales (art. 167,5). En este último caso, de leyes que creen o transfieran ramos tributarios a favor de los Estados, las mismas podrán compensar dichas asignaciones con modificaciones de los ramos de ingresos de los Estados, a fin de preservar la equidad interterritorial (art. 167,5).

En todos estos casos de leyes nacionales que se refinen a los Estados, la Asamblea Nacional está obligada a consultar a los Estados, a través de los Consejos Legislativos Estadales, antes de la sanción de las mismas (art. 206).

B. *Competencias tributarias estatales*

La Constitución atribuye a los Estados competencia para la organización, recaudación, control y administración, de los ramos tributarios propios, según las disposiciones de las leyes nacionales y estatales (art. 164,4), lo que implica una centralización marcada al sujetar dicha competencia a lo que dispongan las leyes nacionales.

En todo caso, la única competencia tributaria que se asigna directamente a los Estados, es la creación, organización, recaudación, control y administración de los ramos de papel sellado, timbres y estampillas (art. 164,7). En tal sentido se declaran como ingresos estatales el producto de lo recaudado por venta de especies fiscales (art. 167,3).

De resto, los Estados no tienen otras competencias tributarias que las que le puedan serles asignadas expresamente por ley nacional. Así el artículo 167,5 de la Constitución le atribuye a los Estados, como ingresos, los demás impuestos, tasas y contribuciones especiales que se le asignen por ley nacional, con el fin de promover el desarrollo de las haciendas públicas estatales; pudiendo la ley nacional, además asignar a los Estados participación en los tributos nacionales (art. 164,3 y 167,6).

Los Estados, sin embargo, conforme al artículo 183 de la Constitución en ningún caso pueden:

1. Crear aduanas ni impuestos de importación, de exportación o de tránsito sobre bienes nacionales o extranjeros, o sobre las demás materias rentísticas de la competencia nacional.
2. Gravar bienes de consumo antes de que entren en circulación dentro de su territorio.
3. Prohibir el consumo de bienes producidos fuera de su territorio, ni gravarlos en forma diferente a los producidos en él.

Los Estados, además, sólo podrán gravar la agricultura, la cría, la pesca y la actividad forestal en la oportunidad, forma y medida que lo permita la ley nacional.

C. *Competencias tributarias Municipales*

De acuerdo con el artículo 170 de la Constitución, los Municipios tienen los siguientes ingresos tributarios:

1. Las tasas por el uso de sus bienes o servicios; las tasas administrativas por licencias o autorizaciones; los impuestos sobre actividades económicas de industria, comercio, servicios, o de índole similar, con las limitaciones establecidas en esta Constitución (art. 179,2).
2. Los impuestos sobre inmuebles urbanos, vehículos, espectáculos públicos, juegos y apuestas lícitas, propaganda y publicidad comercial (art. 179,2).
3. El impuesto territorial rural o sobre predios rurales (art. 179,2) el cual debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control a los Municipios (art. 156,14).
4. El impuesto sobre transacciones inmobiliarias, el cual también debe ser creado y organizado por el Poder Nacional, correspondiendo la recaudación y control

a los Municipios (art. 156,14).

5. La contribución especial sobre plusvalías de las propiedades generadas por cambios de uso o de intensidad de aprovechamiento con que se vean favorecidas por los planes de ordenación urbanística (art. 179,2).

6. La participación en la contribución por mejoras y otros ramos tributarios nacionales o estatales, conforme a las leyes de creación de dichos tributos (art. 179,3).

El artículo 180 de la Constitución dispuso que:

“La potestad tributaria que corresponde a los Municipios es distinta y autónoma de las potestades reguladoras que esta Constitución o las leyes atribuyan al Poder Nacional o Estatal sobre determinadas materias o actividades.

Las inmunidades frente a la potestad impositiva de los Municipios, a favor de los demás entes político-territoriales, se extiende sólo a las personas jurídicas estatales creadas por ellos, pero no a concesionarios ni a otros contratistas de la Administración Nacional o de los Estados.

Con esta norma se persiguió, por una parte, deslindar de la materia tributaria las potestades reguladoras del Poder Nacional, en el sentido de que las actividades correspondientes a materias que puedan ser objeto de regulación por el Poder Nacional conforme al artículo 156 de la Constitución, no por ello quedan exentas de tributación municipal; y por la otra que la inmunidad tributaria de la República y de los Estados respecto de la tributación municipal, se extiende a las personas jurídicas estatales creadas por la República o por los Estados, pero no respecto de las empresas concesionarias ni a otros contratistas de las administraciones nacional o estatal.

Por otra parte, los Municipios están sometidos a las mismas limitaciones tributarias que los Estados previstas en el artículo 183 de la Constitución

2. *El situado constitucional*

El ingreso más importante de los Estados, está constituido por lo que le corresponda por "Situado Constitucional".

Conforme al artículo 167,4 de la Constitución, el Situado Constitucional es una partida del Presupuesto Nacional equivalente a un máximo del veinte por ciento del total de los ingresos ordinarios estimados anualmente por el Fisco Nacional.

En caso de variaciones de los ingresos del Fisco Nacional que impongan una modificación del Presupuesto Nacional, se efectuará un reajuste proporcional del Situado.

En todo caso, el porcentaje del ingreso nacional ordinario estimado que se destine al Situado Constitucional, no puede ser menor al quince por ciento del ingreso ordinario estimado, para lo cual se debe tener en cuenta la situación y sostenibilidad financiera de la Hacienda Pública Nacional, sin menoscabo de la capacidad de las administraciones estatales para atender adecuadamente los servicios de su competencia (art. 167,5).

Esta partida debe distribuirse entre los Estados y el Distrito Capital en la forma siguiente: un treinta por ciento de dicho porcentaje por partes iguales, y el setenta por ciento restante en proporción a la población de cada una de dichas entidades. El monto del Situado correspondiente al Distrito Capital, conforme a la Ley Especial del Distrito Metropolitano de Caracas de 2000, se asigna a este pero para ser invertido en el territorio del Distrito Capital.

En todo caso, en cada ejercicio fiscal, los Estados deben destinar a la inversión un mínimo del cincuenta por ciento del monto que les corresponda por concepto de Situado.

A los Municipios de cada Estado les corresponde, en cada ejercicio fiscal, una participación no menor del veinte por ciento del Situado y de los demás ingresos ordinarios del respectivo Estado.

La ley nacional debe establecer los principios, normas y procedimientos que propendan a garantizar el uso correcto y eficiente de los recursos provenientes del Situado Constitucional y de la participación municipal en el mismo.

3. Las asignaciones económicas especiales

De acuerdo con el artículo 156,16 de la Constitución corresponde al Poder Nacional, el régimen y administración de las minas e hidrocarburos; el régimen de las tierras baldías; y la conservación, fomento y aprovechamiento de los bosques, suelos, aguas y otras riquezas naturales del país.

Sin embargo, prevé dicha norma que la Ley nacional debe establecer un sistema de asignaciones económicas especiales en beneficio de los Estados en cuyo territorio se encuentren situados los bienes antes mencionados sin perjuicio de que también puedan establecerse asignaciones especiales en beneficio de otros Estados.

En tal sentido es que se ha dictado la Ley de Asignaciones Económicas Especiales.

4. El Fondo de Compensación Interterritorial

Los Estados también tienen, como ingresos, los recursos provenientes del Fondo de Compensación Interterritorial (art.167,6), el cual depende del Consejo Federal de Gobierno.

Este Fondo está destinado al financiamiento de inversiones públicas para promover el desarrollo equilibrado de las regiones, la cooperación y complementación de las políticas e iniciativas de desarrollo de las distintas entidades públicas territoriales, y a apoyar especialmente la dotación de obras y servicios esenciales

en las regiones y comunidades de menor desarrollo relativo.

El Consejo Federal de Gobierno, con base en los desequilibrios regionales debe discutir y aprobar anualmente los recursos que se deben destinar al Fondo de Compensación Interterritorial y las áreas de inversión prioritaria a las cuales se deben aplicar dichos recursos.

5. Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales

También se consideran ingresos de los Estados, cualquier transferencia, subvención o asignación especial (art.167,6) de fondos nacionales, como los fondos específicos que aseguren la solidaridad interterritorial (art. 156,13).

Entre estos Fondos puede ubicarse el Fondo Inter-gubernamental para la Descentralización (FIDES) establecido desde 1993.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA Y LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES QUE DEBEN HACERSE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS

Como hemos dicho anteriormente, uno de los grandes cambios políticos que debió propugnar la nueva constitución, era transformar definitivamente la Federación Centralizada que hemos tenido durante los últimos cien años, por una Federación Descentralizada, con una efectiva distribución territorial del poder hacia los Estados y Municipios. En tal sentido debió apuntar la reforma constitucional, no sólo al concebirse la forma del Estado como un Estado Federal Descentralizado (art. 4), sino al preverse a la descentralización política de la Federación como una política nacional de carácter estratégico (art. 158).

Sin embargo, el resultado final del esquema consti-

tucional de distribución territorial del Poder, no significó avance sustancial alguno respecto del proceso de descentralización que se venía desarrollando durante la última década en el país, al amparo de la Constitución de 1961; y más bien, en muchos aspectos significó un retroceso institucional. Por ello, la denominación de “Estado Federal Descentralizado”, en definitiva, no pasa de ser el mismo “desideratum” inserto en la Constitución de 1961, hacia el cual se puede ir, pero que no se consolidó en el Texto Constitucional.

En este caso, incluso, el régimen se concibe en forma contradictoria, pues institucionalmente se limita en forma amplia la autonomía de los Estados y Municipios, al remitirse su regulación a la Ley, y se lesiona la igualdad de los Estados, al eliminarse el Senado y, con ello, la posibilidad de la participación política igualitaria de los Estados en la conducción de las políticas nacionales.

En efecto, en la Constitución se estableció una organización unicameral de la Asamblea Nacional (art. 186) que no sólo rompe una tradición que se remonta a 1811, sino que es contradictoria con la forma Federal del Estado, que exige una Cámara Legislativa con representación igualitaria de los Estados, cualquiera que sea su población, y que sirva de contrapeso a la Cámara de Representación popular según la población del país. La “eliminación” del Senado o Cámara Federal es, por tanto, un atentado contra la descentralización política efectiva, al extinguir el instrumento para la igualación de los Estados en el tratamiento de los asuntos nacionales en la Asamblea Nacional; y, además, un retroceso tanto en el proceso de formación de las leyes nacionales, como en el ejercicio de los poderes de control parlamentario sobre el Ejecutivo.

Por otra parte, la autonomía de los entes territoriales, Estados y Municipios, exige su garantía constitucional, en el sentido de que no puede ser limitada por ley nacional posterior. De ello se trata al establecerse una distribución constitucional del Poder en el territorio. En

la Constitución, sin embargo, la regulación del funcionamiento y la organización de los Consejos Legislativos Estadales se remite a la ley nacional (art. 162), lo cual, además de contradictorio con la atribución de los Estados de dictarse su Constitución para organizar sus poderes públicos (art. 164, ord. 1), es una intromisión inaceptable del Poder Nacional en el régimen de los Estados.

En cuanto a los Municipios, la autonomía municipal tradicionalmente garantizada en la propia Constitución, también se encuentra interferida, al señalarse que los Municipios gozan de la misma, no sólo “dentro de los límites” establecidos en la Constitución, sino en la ley nacional (art. 168), con lo cual el principio descentralizador básico, que es la autonomía, queda minimizado.

En cuanto a la distribución de competencias del Poder Público, los Estados materialmente carecen de competencias exclusivas sobre materias específicas, a pesar de que el artículo 164 hable, precisamente, de “competencias exclusivas”. Las pocas de carácter material indicadas en el artículo 164, en realidad, son competencias concurrentes con el Poder Nacional o con el Poder Municipal.

Indudablemente que en materia de competencias concurrentes, los Estados podrían y deberían asumir un conjunto de ellas, lo cual podrían hacer mediante ley estatal, salvo que las mismas estén siendo ejercidas en su totalidad por el Poder Nacional, en cuyo caso debería producirse una transferencia de competencias conforme al artículo 157 de la Constitución.

Pero en cuanto a las materias objeto de competencias concurrentes, no sólo la Constitución exige que sean reguladas mediante leyes de bases por el Poder Nacional, lo que implica la posibilidad de su condicionamiento por ese nivel (art. 165), sino que, en general, casi todas las materias de competencias concurrentes, en una forma u otra, están sujetas a lo que disponga la ley nacional. Consideramos, sin embargo, que los Estados, independientemente de que se dicten las leyes de base, tienen

competencia para desarrollar legislativamente las materias de su competencia concurrente, siempre que no afecten el ejercicio de las competencias por los otros Poderes.

Por otra parte, en cuanto a la distribución de competencias entre los entes territoriales, el proceso de descentralización exigía, ante todo, la asignación efectiva de competencias tributarias a los Estados, sobre todo en materia de impuestos al consumo, como sucede en casi todas las Federaciones. Los avances que el Proyecto de Constitución tenía en esta materia, fueron abandonados en la primera discusión, y en la segunda discusión se le quitaron a los Estados todas las competencias tributarias que se le habían asignado, con lo que se retrocedió al mismo esquema que existía en la Constitución de 1961.

Es más, puede decirse que la Constitución de 1999 terminó de vaciar totalmente a los Estados de competencias tributarias. En efecto, conforme a la competencia residual a favor de los Estados prevista en la Constitución de 1961 (art. 17,7), podía sostenerse que existía una competencia tributaria originaria de los Estados en materia de impuestos al consumo, salvo si el Poder Nacional, mediante ley, los creaba como contribuciones nacionales (art. 136,8). Esto desapareció en la Constitución de 1999, estableciendo, como en general lo había hecho la Constitución 1953 (art. 60,29), una competencia residual a favor del Poder Nacional, contraria al principio Federal, en materia de impuestos, tasas y rentas no atribuidas a los Estados y Municipios por la Constitución o por la ley (art. 156,12). En consecuencia, los Estados sólo tienen competencias tributarias en materia de papel sellado, timbres y estampillas como se había establecido en la Ley Orgánica de Descentralización de 1989, y nada más.

De resto, los Estados podrían llegar a tener otras competencias tributarias pero dependiendo totalmente del Poder Nacional, el cual tendría que asignárselas mediante ley (art. 167,5).

En esta forma, los Estados siguen dependientes del Situado Constitucional, el cual puede incluso disminuir-

se, además de que se le fijó un tope máximo (20% de los ingresos nacionales) que en la Constitución de 1961 no tenía (sólo había un mínimo); y si bien se crea en la Constitución el Consejo Federal de Gobierno (art. 185) como órgano intergubernamental, su organización por ley nacional puede conducir a su control por los órganos nacionales.

Todo lo anterior muestra un cuadro poco alentador para el reforzamiento de los Estados, pues ello depende de que la descentralización política sea asumida como una política nacional. Lamentablemente, en la práctica, lo que se aprecia es lo contrario: una tendencia centralista en las ejecutorias del gobierno nacional que no permiten en fundamentar el proceso en decisiones nacionales.

Los Estados, sin embargo, a través de sus órganos, pueden y deben tomar iniciativas y decisiones para actualizar la Federación Descentralizada. Por ejemplo, no sólo deben organizar sus Poderes Públicos en sus respectivas constituciones, incluidos los Consejos Legislativos Estadales sin esperar que se dicte la legislación nacional prevista en la Constitución, sino que deben exigir el cumplimiento de las normas constitucionales que garantizan la participación previa de los Estados en el proceso de elaboración de leyes nacionales que los afecten. No debe olvidarse, que los Consejos Legislativos Estadales tienen la iniciativa de leyes relativas a los Estados (art. 204,8); y que el artículo 206 de la Constitución exige, imperativamente, que los Estados sean consultados por la Asamblea Nacional, a través de los Consejos Legislativos, cuando se legisle en materias relativas a los Estados (art. 206). Además, la Constitución dispone que la ley, que debería ser una ley estatal, debe establecer los mecanismos de consulta a la sociedad civil y demás instituciones de cada Estado, por parte del Consejo, en las materias de legislación nacional relativas a los Estados.

En definitiva, en gran parte, el futuro del proceso de descentralización y, consecuentemente, de democratización, está en manos de los propios Estados y de sus

instituciones.

Conforme a lo anterior, en líneas generales, el esquema de Federación Centralizada de la Constitución de 1961 no logró ser totalmente superado en la nueva Constitución, y si bien se habla de descentralización, sigue siendo un desideratum, no actualizado. La gran reforma del sistema político, necesaria e indispensable para perfeccionar la democracia, en todo caso, era desmontar el centralismo del Estado y distribuir el Poder Público en el territorio; única vía para hacer realidad la participación política. Ello, sólo, justificaba el proceso constituyente; pero su decisión se pospuso y con ello, se perdió la gran oportunidad de comenzar a sustituir el Estado Centralizado por un Estado Descentralizado. La Asamblea Constituyente, para superar la crisis política, debió diseñar la transformación del Estado, descentralizando el poder y sentar las bases para acercarlo efectivamente al ciudadano. Al no hacerlo, ni transformó el Estado ni dispuso lo necesario para hacer efectiva la participación.

Valencia, 14 de diciembre de 2000.

QUINTA

En la

REAL ACADEMIA DE LEGISLACIÓN Y
JURISPRUDENCIA,

Madrid

SOBRE LA CIUDAD ORDENADA*

Palabras de Allan R. Brewer-Carías en el acto de presentación del libro, La Ciudad Ordenada, en la edición española de Thompson-Aranzadi, Real Academia de Legislación y Jurisprudencia, Madrid, el 10 de junio de 2008

Que más podría yo expresar esta noche, tanto en mi propio nombre como en el de Beatriz -porque esta obra,

* \ Publicado en Allan R. Brewer-Carías, *La Ciudad Ordenada*, Segunda Edición, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2017, pp. 7-12.

como lo digo en su introducción, es de ella y fue dedicada a ella-; que más podría expresar -digo-, si no es mi más profundo agradecimiento a todos los entrañables amigos aquí presentes por tantas manifestaciones de amistad, afecto y solidaridad, a toda prueba, que hemos recibido de todos, invariablemente, a través de los años.

Y hoy, en particular, para comenzar por donde debemos, debo expresar mi agradecimiento al presidente de esta docta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, Landelino Lavilla Alsina, y a todos sus miembros, no sólo por la amable hospitalidad al haber acordado que la presentación de esta obra se realizase en su sede, sino por el sorpresivo e inmerecido honor que me han hecho al haberme elegido Miembro de Honor de la misma; altísimo honor, que agradezco sinceramente, y que ahora comparto por Venezuela, nada menos que con uno de los actuales Jueces de la Corte Internacional de Justicia de La Haya, mi apreciado amigo Gonzalo Parra Aranguren, destacadísimo especialista venezolano en derecho internacional privado.

Pero, además, y por sobre todo, mi agradecimiento muy especial a Eduardo García de Enterría, y a Amparo, no sólo por su amistad y por las muy generosas palabras de presentación de Eduardo, sino porque sin duda, a él, a su afecto y a su amistad, se debe todo este acto. También, mi muy especial agradecimiento a mi querido amigo Tomás Ramón Fernández, no sólo por sus también generosas palabras de presentación de la obra, las cuales es claro que se deben más a la afectuosa amistad de tantos años que tenemos, que a los solos méritos de la misma.

Lo que ellos han expresado, en todo caso, es eso, una muestra más de la entrañable red de amistad académica y personal que desde hace más de cuatro décadas hemos venido tejiendo entre España y Latinoamérica, entre quienes nos dedicamos al derecho público y, en particular, al Derecho Administrativo, y que en buena parte ha girado en torno a Eduardo García de Enterría, y en torno a otros

destacados administrativistas amigos, como Jesús González Pérez y el recordado Fernando Garrido Falla.

Pero en un acto como este no puedo dejar de recordar cuál fue mi primer encuentro directo con los profesores españoles, y en particular de la entonces naciente Escuela de Enterría. Ello fue en Caracas en 1964, cuando nuestro recordado amigo Sebastián Martín Retortillo fue a pasar una especie de año sabático en el Instituto de Derecho Público de la Universidad Central de Venezuela, que en ese entonces ya dirigía un apreciadísimo profesor catalán, Antonio Moles Caubet, con quien nos formamos todos los administrativistas venezolanos. Nuestro querido Chano, por tanto, no estuvo, como muchos creen, en el Instituto de Estudios Políticos que en ese momento dirigía Manuel García Pelayo, donde en cambio sí trabajaban otros dos jóvenes profesores españoles, Francisco Rubio Llorente y Pedro Bravo. Fue en el Instituto de Derecho Público donde Chano reunió a los entonces jóvenes profesores que conformábamos su planta de investigadores, todos recién llegados de postgrados en Francia e Italia (recuerden que en esos años no había postgrados especializados en España) y allí dirigió un Seminario sobre Expropiación, al cual gustosamente asistí.

Dos años después, en 1966, hace exactamente cuarenta y dos años querido Eduardo, con ocasión de un viaje académico a Europa, de paso por Madrid, te llamé por teléfono, me presenté y me recibiste como siempre lo has hecho con los visitantes de ultramar. Lo cierto es que desde entonces se estableció una relación de amistad que se ha acrecentado, pues además se fue extendiendo a medida que su Escuela fue creciendo. Así, luego de ese primer encuentro, además de con Chano y Tere, fuimos conociendo y estableciendo amistad con cada uno de sus primeros discípulos, entre ellos Alejandro Nieto, Lorenzo Martín Retortillo, Ramón Martín Mateo, Ramón Parada Vásquez, Tomás Ramón Fernández, Jesús Leguina, Rafael Gómez Ferrer, Juan Santamaría, y a los alumnos de los alumnos, comenzando por Luis Cosculluela Montaner y Luciano Parejo Alfonso, entre otros, y luego a los

discípulos de éstos, dándose inicio a una relación académica que perdura y que se acrecienta, muestra de lo cual es este acto de presentación de una obra muy querida para mí.

Ahora, como todo libro, este, por supuesto tiene su historia, que ha sido larga. No hay libro sin una historia propia, y menos cuando se trata de exponer la historia de la ciudad colonial hispanoamericana como he tratado de hacer o, si se quiere, de exponer un esbozo de la historia de la formación territorial de la América hispana a través de la fundación regular y ordenada de ciudades. Lo cierto es que ese proceso condujo a la implantación de un particular modelo urbano de ciudad, -la Ciudad Ordenada- americana, que fue concebido especialmente por la Corona española para América, y que no formaba parte de la práctica usual en la península en el arte de configurar ciudades.

Esa ciudad ordenada, que generalizó la utilización de la retícula urbana en la historia del urbanismo, y todo lo que la rodeó, configuró una parte fundamental de las instituciones de nuestros países, es decir, de las instituciones indianas concebidas por la Corona y su Consejo de Indias para aquellas nuestras Indias. Por ello es que su implantación solo puede explicarse por la detallada y necesaria regulación jurídica que se estableció y que culminó, como todo el derecho indiano, en esa monumental obra que fue la *Recopilación de Leyes de los Reynos de Indias*, que Carlos II mandó a publicar en 1680. Sin ese régimen jurídico es simplemente imposible imaginar siquiera, que un modelo de ciudad cualquiera se hubiese podido implantar con tanta y pasmosa regularidad en todo el vasto continente americano como ocurrió desde los inicios de la conquista, desde el norte con San Agustín de La Florida hasta las tierras australes, que por extremas fueron la Nueva Extremadura.

Esta importante *Recopilación*, que dio origen al proceso de formación del derecho en nuestros países latinoamericanos, sin embargo, para el asombro de todos

hace demasiados años que cayó en el olvido tanto aquí en la península, como allá en América, por supuesto, por diversas razones. En España, porque si bien aquí se concibieron sus normas, las mismas nunca tuvieron aplicación en estas tierras pues se trataba de un derecho hecho sólo y exclusivamente para América, por lo que una vez que las Colonias se perdieron a comienzos del siglo XIX, los tres monumentales tomos de la *Recopilación* quedaron abandonados, solos, en los estantes de las bibliotecas de los historiadores de América; y en América Latina, porque si bien contenía el derecho que se aplicaba en nuestros países hasta bien entrado el siglo XIX cuando el derecho comenzó a estructurarse con el moderno proceso de codificación, ya desde la Independencia, pretendimos desligarnos de todo lo español y enterrar el derecho que se había concebido para el Nuevo Mundo, quedando los tomos también abandonados en los estantes de algunos archivos históricos.

En todo caso, para mí, el descubrimiento de dicha *Recopilación* fue el origen remoto de este libro, y no precisamente por haberme topado con ella de la mano de algún jurista o historiador del derecho, ya que lamentablemente en las Facultades de Derecho de Venezuela, desde hace demasiadas décadas no existe asignatura alguna relacionada con la historia del derecho, y menos con la del derecho indiano.

Por ello, no es de extrañar tanto intento necio de tratar de enterrar y olvidar la historia como lo que hemos presenciado en mi país bajo el actual régimen autoritario que padecemos; y que en medio de tanta ignorancia de la historia de nuestras instituciones, ahora incluso se haya oficialmente sustituido la celebración del “Día de la Hispanidad” por uno llamado de la “Resistencia Indígena”; y que, por ejemplo, la estatua de Cristóbal Colón que en ciudades como Nueva York, donde ahora Beatriz y yo residimos forzosamente, preside con todo respeto la entrada del Central Park; en Caracas, en cambio, hace pocos años, haya sido demolida y arrastrada por las calles por turbas aupadas desde el poder.

Mi encuentro con la *Recopilación de las Leyes de los Reynos de Indias*, en realidad, se produjo como consecuencia de una agradable conversación que tuve hace veinte con unos queridos amigos arquitectos –quienes precisamente son los que prologan la obra-, los cuales con motivo de la constatación en el campo de la forma urbana regular de todas las ciudades hispanoamericanas –la forma reticular, a veces cuadrangular, con la plaza en el centro y al este de la misma, la Iglesia, y en su entorno los edificios públicos de gobierno-, me refirieron que la fuente de todo ello era precisamente la *Recopilación* de 1680, recalcándome el hecho de que la implantación del modelo urbano no había sido producto de alguna buena práctica colonizadora, sino de la aplicación estricta de normas jurídicas que emanaron de la Corona española, que incluso preveían la pena de muerte para quien se le ocurriera fundar una ciudad sin licencia real.

Y así fue, por referencias de arquitectos, como me puse a estudiar esa monumental *Recopilación* –sólo comparable con los Códigos Romanos, y con las Recopilaciones de las leyes del reino de Castilla-, para terminar constatando, contrario a la creencia general, que el régimen jurídico de la ciudad ordenada americana en realidad no se había establecido en dicha *Recopilación*, sino cien años antes, en la también monumental “Ordenanzas de Descubrimiento, Nueva Población y Pacificación de las Indias” dadas por Felipe II en 1573, en el Bosque de Segovia, las cuales sin duda fueron el primer código urbanístico en la historia universal. Esas Ordenanzas, como lo dice la frase con la que se inician, tuvieron por objeto disponer “el orden que se ha de tener en descubrir y poblar”, aun cuando, en realidad, para esa fecha, ese orden ya se había implantado en todas las ciudades que se habían fundado con anterioridad, desde 1508 cuando se reconstruyó Santo Domingo en *La Hispaniola*.

Ese riquísimo estatuto urbanístico que era parte de un ambicioso proyecto de Código general para las Indias que ideó el presidente del Consejo de Indias Juan de Ovando, fue el resultado de un proceso normativo que

desde 1513 se había venido estableciendo por aproximaciones sucesivas, en distintas Capitulaciones, Reales Cédulas e Instrucciones dirigidas a los Adelantados. Por ello, no era el inicio de una regulación, sino hasta cierto punto la culminación de un proceso, por lo que la investigación tuvo entonces que dirigirla al estudio de todas esas dispersas fuentes coloniales. En la tarea de búsqueda de esos textos no puedo dejar de recordar aquí la ayuda que en su momento recibí de mi querido amigo Luciano Parejo Alfonso, quien es, sin duda, uno de los grandes pilares de las relaciones jurídicas contemporáneas con los administrativistas españoles y latinoamericanos. Su interés por la obra, además, hizo posible que una primera fase de la investigación se publicara en 1996, bajo sus auspicios y con su prólogo, con el sello editorial de la Universidad Carlos III de Madrid.

La década que siguió a aquella publicación fue de continuación de la investigación, particularmente destinada a destacar las fuentes del modelo urbano utilizado, que habían brotado con el Renacimiento y que como proceso coetáneo con el Descubrimiento, permitieron a la Corona Española elaborar las Instrucciones para América teniendo como fuente directa, a la vista, entre otros, nada menos que el libro de Marco Vitruvio Pollino, *De Architectura Libri Decem*, escrito en la época de Augusto, cuyo manuscrito descubierto en 1416, se publicó a partir de 1486 y llegó a ser considerado simplemente como “el libro de la Arquitectura”; y el libro de Leon Battista Alberti, *De Re Aedificatoria*, el cual si bien lo terminó de escribir en 1452, fue editado por primera vez un año antes que el de Vitruvio, en 1485. Fue a través de esos textos, que los escribanos del Consejo de Indias pudieron disponer de todas las fuentes romanas y griegas relativas al orden en la arquitectura, plasmándolas textualmente en las Instrucciones. Por supuesto, para desentrañar todo ese proceso me tuve que sumergir en una abundantísima bibliografía existente en la materia, obra de historiadores y urbanistas, y ningún lugar mejor para ello que la biblioteca del antiguo Instituto de Estudios de Adminis-

tración Local, para lo cual tuve la suerte de contar con la invalorable colaboración de mi amigo Enrique Orduña.

La culminación de la investigación fue posible al haber podido dedicar dos años a reestudiar y ordenar todos los materiales que había recopilado durante más de quince años de trabajo intermitente, y ello ocurrió entre 2002 y 2004, cuando estuve como *Visiting Scholar* en la Universidad de Columbia de Nueva York, no en su Facultad de Derecho -donde ahora estoy-, sino en la Facultad de Arquitectura y Diseño Urbano. Luego vino el complejo proceso de sacar la primera edición, en Caracas, en cuyo diseño gráfico tuve el privilegio de participar personalmente durante casi un año seguido, pues el conocimiento de memoria que ya tenía sobre todos los planos de las ciudades americanas, imponía que fuera yo mismo el que indicase dónde y cómo debía ir cada plano en el libro.

Esa edición de Caracas, lamentablemente, por los problemas de toda índole que azotan a mi país, no pudo circular fuera de nuestras fronteras, y fue de nuevo por la suerte de tener amigos, cuando finalmente terminó siendo realidad lo que había sido sólo un bien lejano sueño para este latinoamericano, y era que esta obra circulara en España. Y todo sucedió gracias a que yo le había hecho enviar un ejemplar del libro a mi querido amigo Jaime Orlando Santofimio, Jefe del Departamento de Derecho Administrativo de la Universidad Externado de Colombia, donde desde hace años doy un curso sobre el tema de la formación jurídica de la ciudad colonial americana. Ese libro, que Jaime Orlando conserva en su casa, fue visto y hojeado casualmente, cuando estuvo de paso por Bogotá en actividades académicas, por mi también querido amigo Santiago González-Varas Ibáñez, profesor de Derecho Administrativo en Alicante. Santiago debió haber quedado en cierta forma sorprendido con la obra, pues me pidió información para saber dónde lo podía conseguir, de manera que le hice enviar desde Caracas un ejemplar a Alicante, comentándole entonces sobre la situación de confinamiento que el libro tenía en

Caracas y sobre mi interés en que el mismo pudiera circular en España. Inmediatamente le plantó el tema a su amigo –ahora también mi amigo- Carlos Ochoa, de la Editorial Thomson-Aranzadi, en Navarra, y al poco tiempo éste me escribía diciéndome textualmente que había “enseñado el libro y [que había] gustado muchísimo a sus colegas”.

Era más que suficiente. De allí en adelante el libro entró en el espiral editorial de Thomson-Aranzadi, ahora además Reuter, empresa a la cual agradezco una vez más su apoyo y entusiasmo sin lo cual no estaríamos aquí hoy. Y aquí están hoy, casualmente presentes, porque la vida lo ha querido así, precisamente todos los que provocaron esta edición, algunos sin saberlo: Jaime Orlando Santofimio, Santiago González-Varas y Carlos Ortega, a quienes de nuevo agradezco su presencia.

Este viaje a España, por otra parte, lo motivó la invitación que recibí para dictar una conferencia, precisamente mañana, en Cádiz, en un importante Simposio sobre la Constitución de 1812. Ello coincidió con la noticia de que el libro estaba a punto de salir de las prensas, lo que me motivó a preguntarle a Eduardo García de Enterría, quien además era, junto con Luciano, los únicos que tenían un ejemplar de la edición de Caracas, sobre la posibilidad de presentar el libro en Madrid, y ello fue lo que determinó que se hiciese la presentación de la obra aquí, con la anuencia de los miembros de esta Corporación, a quienes agradezco nuevamente no sólo su hospitalidad, sino el honor que me han conferido. Eduardo, además, para mi completo beneplácito le pidió a Tomás Ramón Fernández que hiciese la presentación de la obra, la cual hemos escuchado, y por la cual de nuevo le expreso todo mi agradecimiento.

Todo, por tanto, ha quedado entre amigos, lo que confirma la razón que tenía Aristóteles, cuando expresó hace algunos buenos siglos, simplemente, que lo más importante en la vida son los amigos.

Gracias de nuevo a Beatriz por todo su apoyo, a Eduardo y Amparo por su afecto, y a todos ustedes, que-

ALLAN R. BREWER-CARÍAS

ridos amigos, por haber estado aquí esta noche.

Madrid, el 10 de junio de 2008

SEXTA

En el

CONSEJO DE ESTADO,

Madrid

**LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS
FRENTE AL PODER DE LA
ADMINISTRACIÓN. LIBRO HOMENAJE
AL PROFESOR EDUARDO GARCÍA DE
ENTERRÍA ***

Palabras en el acto de presentación de la obra *La Protección de los derechos frente al poder de la Administración. Libro Homenaje Al Profesor Eduardo García De Enterría* (Editorial Temis, Editorial Jurídica Venezolana, Bogotá - Caracas 2014) en el Consejo de Estado, Madrid, 20 de enero de 2015.

* Publicado en *Revista de Administración Pública*, ISSN: 0034-7639, No. 196, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, enero-abril 2015, pp. 367-377

La semana pasada, justo antes de salir de Nueva York para venir a Madrid, recibí el No. 195 de la *Revista de Administración Pública* correspondiente al último trimestre del año pasado, 2014; *Revista* que, como todos sabemos, Eduardo García de Enterría dirigió desde cuando la fundó junto con otros destacados profesores en 1950, en lo que fue, como el mismo lo dijo en acto de presentación de mi libro sobre *La Ciudad Ordenada*,” en la Real Academia de Legislación y Jurisprudencia de Madrid, 11 de junio de 2008, una “magnífica aventura,” sin duda, muy cuidada y querida por él, tanto como se puede querer a la propia niña de los ojos.

Y ha sido precisamente en su memoria, y como reconocimiento a su obra y larga vida académica dedicada a la lucha por el derecho, que hemos publicado esta obra colectiva sobre *La protección de los derechos frente al poder de la Administración*, que hoy presentamos en España.

El lugar para este acto, en esta sede del Consejo de Estado, quizás no pudo ser mejor escogido por nuestro querido amigo Luciano Parejo Alfonso, pues fue aquí dónde como Letrado, desde 1947 desde cuando sólo contaba con 25 años, que Eduardo García de Enterría comenzaría a tener contacto directo y sistemático con la Administración del Estado, que luego tanto estudió. Nuestro agradecimiento, de nuevo, a la generosa hospitalidad del Consejo, de los consejeros y de su presidente, José Manuel Romay Beccaría, por permitirnos estar aquí con todos ustedes, amigos de Eduardo y amigos nuestros desde hace ya uno buenos años.

No hay duda en afirmar que la mayoría de los administrativistas que estamos aquí, comenzamos a leer la *Revista* dirigida por Eduardo desde cuando comenzamos a inclinarnos por esta disciplina, incluso aun siendo estudiantes de Derecho, tal como fue mi caso, al otro lado del Atlántico.

Y no podía ser de otra manera, pues para 1960, cuando por primera vez me topé con ella, y con el nom-

bre de Enterría, sus páginas comenzaban a ser una verdadera mina bibliográfica sobre el Derecho Administrativo español con visión comparatista y contemporánea, que destacaba en medio de lo que entonces era un verdadero desierto, en el cual solo se encontraban los viejos libros que todos conocimos y estudiamos, cuyos autores, respetables por cierto, a muchos de los presentes sin embargo les parecerían nombres de autores arcaicos (Posada, Álvarez Gendín, Gascón y Marín, García Oviedo, Royo Villanova, y Fernández de Velazco, entre otros). Fue en todo caso en esa llanura donde la *Revista* comenzó a ser, así, de la mano de su director, la voz que clamaba en el desierto por el sometimiento de la Administración a la Ley y por el control de su poder.

Todo esto tenemos que recordarlo, pues bien sabemos cómo progresivamente, sobre todo para las generaciones más recientes, los hechos se olvidan.

Tenemos que recordar, por ejemplo, que esa voz que clamaba en aquél desierto comenzó a expresarse precisamente en medio de un régimen autoritario, como el franquista. No olvidemos que la *Revista* fue fundada en 1950, apenas once años después de instalado Franco en el poder, de manera que desde sus páginas se fueron sentando las bases del Derecho Administrativo con el cual, 28 años después, se encontraría la democracia en 1978.

En esa forma, en España sucedió lo que se ha considerado como una de las características históricas distintivas de nuestra disciplina, que es el haberse paradójicamente formado, en general, en el seno de regímenes autoritarios. Ello incluso nos lo recuerda el profesor Camille Mialot del Instituto de Estudios Políticos de París, precisamente en un trabajo ("Un gigante del Derecho Público: Eduardo García de Enterría,") publicado en el mencionado No. 195 de la *Revista*, (pp. 257-268). En dicho trabajo, dedicado a la obra de Eduardo García de Enterría, explica cómo ha sido una característica histórica de nuestra disciplina la de "nacer y desarrollarse

bajo regímenes autoritarios,” basando su argumento en el hecho de que “a falta de Derecho Constitucional que enmarque el poder político, se desarrolla un Derecho que delimita su brazo ejecutivo, y su cara jurídicamente perceptible: la Administración.” (p. 259). Ni más ni menos como si en los regímenes autoritarios donde efectivamente el Derecho Administrativo se comenzó a desarrollar, el poder político le hubiera fijado a los ciudadanos un límite preciso, tal como si les hubiera dicho: conmigo, con el poder, no se metan; a mí no me pueden controlar ni me controlen; controlen si pueden y si hay un poder judicial medianamente confiable, a la Administración Pública, pero no al parlamento, ni a las leyes, ni al gobierno. Y así entonces se fueron sentando las bases para el control del poder de la Administración, y con ello del Derecho Administrativo, pero sin control alguno sobre el poder político.

A este mismo tema me referí hace poco en una conferencia (sobre “Modelo político y Derecho Administrativo”) que dicté en la Universidad Externado de Colombia, en Bogotá, en las *XV Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo sobre La Constitucionalización del Derecho Administrativo. Transformaciones del Derecho Administrativo. Desafíos y tareas pendientes en la Constitucionalización*, el 3 septiembre 2014, al referirme a la relación entre el modelo político y el Derecho Administrativo, particularmente entre la democracia y el Derecho Administrativo que hoy tendemos a considerar como indisoluble. Pero la verdad es que esa relación no siempre se ha dado, pues desde que la figura del Estado de derecho surgió en la historia, hace doscientos años, y con él, las primeras manifestaciones de nuestra disciplina, la ausencia de un régimen democrático no impidió el desarrollo del Derecho Administrativo.

Precisamente a ello me referí en Bogotá, al reafirmar mi apreciación, diciendo que bastaba mencionar “el ejemplo de desarrollo del Derecho Administrativo contemporáneo en España, que comenzó precisamente en ausencia de un régimen democrático, por el fenome-

nal impulso que le pudo dar el núcleo de profesores que se aglutinó en el viejo Instituto de Estudios Políticos que estaba inserto en la propia estructura del Estado autoritario, en torno a la *Revista de Administración Pública*, con Eduardo García de Enterría, Fernando Garrido Falla, José Luis Villar Palasí y Jesús González Pérez, entre otros. Y ello ocurrió en los años cincuenta del Siglo pasado, cuando España, lejos de la democracia, estaba en plena etapa del autoritarismo franquista, más de veinte años antes de la sanción de la Constitución de 1978. Fue incluso en aquella época cuando se dictaron las muy importantes Leyes sobre el Régimen Jurídico de la Administración del Estado, y sobre Procedimientos Administrativos, que sin duda fueron, en el derecho positivo, la partida de nacimiento del Derecho Administrativo español contemporáneo para buscar garantizar el sometimiento de la Administración del Estado al derecho.”

En esa época no había democracia, pero sin duda, sí se comenzó a desarrollar un Derecho Administrativo, porque a pesar del autoritarismo, el régimen toleraba la existencia de un cierto equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos ciudadanos, y había permitido el desarrollo relativo de algunos tribunales que podían controlar algo a la Administración, que fue lo que permitió que comenzara la lenta pero aguerrida “lucha contra las inmunidades del poder” que fue la que originó el Derecho Administrativo contemporáneo en este país.

Y para conducir esa lucha, casi guerra intelectual y principista, España como tantas veces en su historia, también contó con su caballero andante, su Amadis de Gaula, que no fue otro que Eduardo García de Enterría, siendo aquella, su conferencia del 2 de marzo de 1962 en la Facultad de Derecho de la Universidad de Barcelona, su grito de guerra precisamente dedicado a “la lucha contra las inmunidades del poder.” La misma, sin ser una crítica directa al régimen de la época, sin duda sentó las bases para lograr someter a la Administración al control judicial. Pero aun así, en esa época, ciertamente, no

dudo que más de uno habrá visto ese grito como un signo de “locura” frente al poder, tal como el que se achacaría al Quijote después de leer el libro sobre *Amadis de Gaula* que publicó Garcí Rodríguez de Montalvo, en Zaragoza en 1508, y a quien decidió imitar.

De Eduardo García de Enterría, por tanto, podemos decir, lo que Miguel de Cervantes puso en boca del Quijote, en el Capítulo XXV “Que trata de las extrañas cosas que en Sierra Morena sucedieron al valiente Caballero de la Mancha” de su obra *El Ingenioso Hidalgo don Quijote de la Mancha*, Allí el Quijote le dijo a Sancho:

“[...] quiero Sancho que sepas que el famoso Amadis de Gaula fue uno de los más perfectos caballeros andantes. No he dicho bien fue uno: fue él solo, el primero, el único, el señor de todos cuantos hubo en el tiempo en el mundo:

Mal año, mal mes para todos aquellos que dijeren que se lo igualó en algo, porque se engañan, juro cierto.” [...]

Y terminaba el Quijote en su discurso a Sancho, diciéndole:

“[...] Amadis fue el norte, el lucero, el sol de los valientes y enamorados caballeros, a quienes debemos imitar todos aquellos que debajo de la bandera del amor y de la caballería militamos. Siendo pues, esto así, como lo es, hallo yo, amigo Sancho, el caballero andante que más le imitare, estará más cerca de alcanzar la perfección de la caballería.”.

Pues para todos nosotros y para los administrativistas del mundo hispánico, queridos amigos, Eduardo García de Enterría fue para el derecho público todo eso que el Quijote dijo de Amadis de Gaula, pero incluso con un agregado singular y es que Eduardo pudo desarrollar su guerra contra el poder con más suerte que la que tuvo Amadis, pues en lugar de Oriana, la enamorada que lo abandonó por un tiempo durante el cual se retiró en pe-

nitencia y hasta se cambió de nombre; en lugar de Oriana, Eduardo tuvo a su querida Amparo, aquí presente con nosotros, quien en cambio lo acompañó y protegió siempre en sus andanzas. Ello, como el mismo Quijote le dijo a Sancho en el mismo discurso en Sierra Morena, le permitió a Eduardo más fácilmente y con éxito “hender gigantes, descabezar serpientes, matar endriagos, desbaratar ejércitos, fracasar armadas y deshacer encantamientos,” como todos los administrativistas con ya algunas décadas a cuestas de lucha por el derecho, hemos tenido que hacer o intentado hacer con el poder.

Sin duda esa lucha contra las inmunidades del poder fue la forma como Eduardo García de Enterría encontró para rebelarse contra el régimen autoritario, usando todas las armas de inspiración liberal propias de la democracia, lo que llevó incluso a que desde Hispanoamérica aún durante el régimen franquista, se lo calificara como el jefe de la “escuela democrática” del Derecho Administrativo español (La expresión se la oí por primera vez a un viejo amigo de ambos, el recordado León Cortiñas Peláez).

Fue su actitud, sus principios y su constante trabajo, los que permitieron entonces la evolución de la disciplina, y el desarrollo del derecho administrativo a tal punto que cuando llegó la democracia a España, materialmente ya existía toda la superestructura legal necesaria para su consolidación.

En esa tarea, fue que él y sus jóvenes compañeros de 1958, y entre ellos, Jesús González Pérez, uno de los grandes latinoamericanistas españoles, se lanzaron en esa “magnífica aventura” de estructurar un instrumento que sirviera para minar el viejo Derecho Administrativo y poder transformarlo progresivamente, y eso fue precisamente lo que hicieron a través de la *Revista de Administración Pública*.

Se dice fácilmente, pero sepan bien que no es tarea fácil fundar y dirigir una Revista jurídica, y menos aún lograr que se publique regularmente, incluso dejando

aparte de que se trataba de una publicación que estaba destinada a estudiar una institución de un Estado que funcionaba bajo un régimen no democrático.

Sacar una Revista es una tarea ciclópea, y se lo digo por experiencia propia, con los 137 números que lleva la *Revista de Derecho Público* que fundé en Caracas en 1980, y que aún dirijo desde la distancia.

Publicar una *Revista*, y que perdure, sólo puede ser posible cuando se toma una decisión de compromiso vital, que el que la funda asume, ni más ni menos para siempre. Si no se funda así, y si no se establece esa relación indisoluble entre el fundador-director y la *Revista*, como tantas veces ha ocurrido y ocurre, la misma inexorablemente desaparece. Eduardo efectivamente asumió ese compromiso vital, incluso en tal forma que tuvo el tino de dejar unos herederos más que competentes para que asumieran su continuidad con el mismo compromiso vital, como sin duda es el caso de Tomás Ramón Fernández y Carmen Chinchilla, quienes como Director y Secretaria respectivamente, ahora la conducen.

Lo cierto, en todo caso, es que fue a través de esa obra y por su continuidad, que en las páginas de esa *Revista de Administración Pública* se fueron sentando las bases de lo que ha sido el Derecho Administrativo contemporáneo español, las cuales, a través de la comunidad de la lengua, tuvieron la enorme influencia que todos reconocemos en el mundo hispanoamericano, y que es mucho más importante que lo que ustedes se imaginan.

Por ello, al haber llevado Eduardo García de Enterría la batuta en todo ese proceso de lucha contra las inmunidades de poder y de desarrollo del instrumento certero para esa lucha, que es el Derecho Administrativo, no es de extrañar que dos profesores hispanoamericanos Libardo Rodríguez y quien les habla, y el profesor Luciano Parejo Alfonso, discípulo y colaborador de Eduardo pero vinculado como ningún otro profesor

español de Derecho Administrativo al mundo hispanoamericano, hubiésemos tomado la iniciativa de publicar esta obra en su homenaje, que ha sido editada por la Editorial Temis, en Bogotá, y por la Editorial Jurídica Venezolana en el mundo y en Caracas, con los auspicios de la Asociación Internacional de Derecho Administrativo.

Por ello, y a pesar de que en sus páginas se recogen estudios de amigos de Eduardo del mundo europeo, yo personalmente considero que se trata, básicamente, de un homenaje hispanoamericano a su memoria.

Pero volviendo al último número de la *Revista de Administración Pública*, que mencioné al inicio, en la misma me encontré con una referencia sobre algo que había escrito Guy Braibant, profesor y miembro destacado del Consejero de Estado francés, en una *laudatio* que hizo de Eduardo en 2001, en la cual le decía que no sólo era “un gran jurista, uno de los más grandes de nuestra vieja Europa,” sino que “ha sido el maestro de una escuela de prestigio, de las que se daban en la antigua Grecia” destacándole que “su influencia en esta disciplina se extiende mucho más allá de las fronteras de su país.”

Ello, como bien sabemos, proviniendo de un jurista francés, es algo absolutamente remarcable, y entendible por la inclinación de Braibant hacia el Derecho Comparado, pues en general, para los académicos franceses, el Derecho termina en sus propias fronteras. Por ello, con razón, el mismo autor de la reseña sobre Eduardo en la *Revista*, Camille Mialot se lamentó diciendo que “sin embargo, el nombre de este gran jurista sigue siendo desconocido para la mayoría de los juristas de Derecho Administrativo francés.” Y me atrevería a decir que así es para el resto de los administrativistas europeos, excepto quizás los italianos.

En cambio, lo que sí es definitivamente cierto, en contraste, es que en América Latina, Eduardo García de Enterría, ha sido la autoridad académica que más impac-

to e influencia ha tenido en la historia del Derecho Administrativo de nuestros países, proceso que además fue de la mano con la progresiva democratización que se fue experimentando en nuestros países; y con ello, de las posibilidades reales de control del poder que se produjo en todo el continente americano en las últimas décadas, cuando los diferentes países fueron saliendo de los regímenes autoritarios que tuvieron.

Pocos países escaparon de aquella tendencia autoritaria en las primeras décadas de la segunda mitad del siglo pasado, entre ellos Colombia y Venezuela, de manera que podemos decir que en los mismos se afianzó tempranamente el Derecho Administrativo democrático que tanto enseñó García de Enterría. El autoritarismo precedente, en todo caso, al igual que en España no impidió que se fueran sentando las bases del Derecho Administrativo que luego se desarrolló.

El problema, en todo caso, se presenta ahora y sobre todo para el futuro, en un país como Venezuela, donde en sentido regresivo en relación con los demás países del continente, se ha instalado un Estado que no es ya ni siquiera autoritario, sino que es un Estado Totalitario, cuyo comienzo, después de cuarenta años de régimen democrático, fue un proceso constituyente que se vendió en 1998, en plena crisis del bipartidismo que entonces no supo superar su decadencia; pero que no fue otra cosa que un mecanismo perverso para asaltar el poder basado en supuestos principios soberanistas o de expresión de soberanía popular por encima de la Constitución, pero que sirvió para destrozarla y establecer una dictadura supuestamente popular.

Frente a los mismos signos de entonces, que ahora – *mutatis mutandi* – se comienzan a ver en España, solo puedo decirles a mis amigos españoles: cuídense mucho de los cantos de sirena autoritarios y populistas que, en nuestro caso, en Venezuela, por cierto con el asesoramiento clandestino y lamentable de algunos titulares de universidad españoles, nos llevó a nosotros a la situación

en la cual estamos.

El resultado de todo ello, quince años después, pero dicho, escrito y advertido desde el inicio por muchos, entre ellos por quien les habla, ha sido la consolidación de un Estado Totalitario, en el cual, como antes ocurrió en Cuba y como por supuesto, también antes ocurrió en la Unión Soviética y en la Alemania Nazi, incluso con sus jueces del horror, simplemente el Derecho Administrativo ha sido demolido junto con la destrucción del Estado de derecho, con el resultado de que en la actualidad, no hay posibilidad alguna de controlar al poder, ni político ni administrativo.

En Venezuela, es trágico decirlo, como en todos esos Estados totalitarios, el Derecho Administrativo simplemente desapareció, al desvanecerse toda esperanza de poder ver al Derecho Administrativo como el punto de equilibrio entre el poder del Estado y los derechos de los ciudadanos. En esos regímenes, el Derecho Administrativo quedó y ha quedado reducido a un amasijo de normas reguladoras del Estado, de sus poderes y prerrogativas, concebidas para el Estado y su burocracia, conforme a las cuales las personas lo único que pueden, es clamar por dádivas, pero nunca exigir derechos.

Esa es hoy la trágica situación de Venezuela, sometida a un totalitarismo que hace de la escritura un delito, y persigue al que pretenda en alguna forma luchar contra las inmunidades del poder. Ello incluso lo advirtió hace más de diez años el propio Eduardo García de Enterría, cuando como el mejor de los caballeros andantes se lanzó, lanza en ristre, ya el 2 de diciembre de 2003, en el Discurso que dio en el acto de presentación la obra *El Derecho Público a comienzos del Siglo XXI, Homenaje al profesor Allan R. Brewer-Carías*, editado por Editorial Civitas, en el Salón de Grados de la Universidad Carlos III de Madrid, identificando al Chávez de Venezuela como un "caudillo," que como a todos los de su estirpe - decía - no tenía "reparos de conciencia sobre la legalidad;" a lo cual siguió su solidaridad sin lí-

mites para conmigo, en 2005 y 2006, al unirse “a la protesta por la injusta persecución” de que yo estaba siendo objeto por parte de los poderes públicos de mi país, como me lo manifestó en correo electrónico del 17 de marzo de 2005. A ello se sumó su muy apreciada manifestación de adhesión, en 2006, al expresarme en carta de 13 de diciembre de 2006 - decía -: “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.”

Luego en 2008, en la Real Academia de Jurisprudencia y Legislación, al presentar mi libro *La Ciudad Ordenada*, diría lo siguiente sobre la situación en Venezuela, que bien conocía:

“Me permito recordar que Venezuela es uno de los países hispanoamericanos que acusa quizás el mayor tiempo histórico de gobiernos dictatoriales de su historia. La democracia verdadera no se instaló hasta la segunda mitad del siglo XX, y no había alcanzado, me parece 50 años cuando ha venido a romperla de nuevo en 1998 el tirano Chávez.”

Se refirió luego Eduardo en su discurso, al pacto político (“Pacto de Punto Fijo”) que en 1958 suscribieron los diversos partidos políticos “para establecer la democracia en Venezuela, con elecciones libres y la construcción de un Estado de Derecho” (similar *mutatis mutandi* al que 20 años después serían en este país los “pactos de la Moncloa,”) agregando sobre Venezuela, que:

“Ese pacto inauguró, en efecto, la mejor época democrática, lo cual dura hasta 1998, cuando es elegido Presidente el populista Hugo Chávez. Entonces se dicta una nueva Constitución, llamada bolivariana, pero que, menos retóricamente, lo que hace es instaurar un régimen autoritario de concentración del poder, centralizado (desmontando el federalismo tra-

dicional) y militarista autoritario.”

Terminaba recordando, finalmente, Eduardo, cómo y cuánto quien les habla había luchado – decía - “de forma resuelta contra estos proyectos chavistas, lo que le llevaría, finalmente, a la necesidad de exiliarse,” afirmando con razón que ello se había debido al “peculiar régimen de gobierno que ha instalado en su país el singular dictador Chávez.”

Ese fue Eduardo García de Enterría, quien hablaba y escribía llamando las cosas con su nombre propio (caudillo, populista, tirano, dictador), sin temor, tal como lo hizo Amadis de Gaula. Es a ese Eduardo a quien hoy recordamos nuevamente, comprometido sin ambages con la democracia y el Estado de derecho, y quien, estoy seguro, hoy estaría advirtiendo sobre el peligro que se cuela en España.

Recordamos además a Eduardo, sobre todo, como el hombre generoso y solidario hasta el final para con los amigos, como éste que les habla, que sólo recibió afecto de su parte desde cuando nos conocimos hace más de cincuenta años, en 1963.

Y destaco personalmente entre las muestras de su generosidad académica, el haberme incorporado en ejercicio de su propio derecho, a su propia Escuela, como él mismo lo expresó, por haber estado yo directamente vinculado a la misma desde cuando comencé a estudiar Derecho Administrativo; como en efecto así fue, pocos años después, a través de sus discípulos iniciales de Valladolid: los recordados profesores Sebastián Martín Retortillo y Ramón Martín Mateo, con quienes me vinculé académicamente en Caracas, donde vivieron a mitad de los años sesenta, coincidiendo con otro amigo de siempre, miembro de este Consejo, el profesor Francisco Rubio Llorente; y José Ramón Parada Vásquez y Alejandro Nieto, con quienes también me vinculé académicamente en mis tantas visitas a Madrid; generosidad académica de Eduardo para conmigo, que también aprecié al haberme incorporado como el único

miembro iberoamericano del Consejo Asesor de la Revista, en cuyo número 43, hace ya cincuenta años, él también incluyó el trabajo de un joven administrativista latinoamericano que entonces solo contaba con 25 años, que fue mi primer trabajo publicado en la misma. Sobre ello dijo el propio Eduardo: "Brewer es bastante más joven que los administrativistas españoles que en 1950 nos lanzamos a la magnífica aventura que ha sido la "Revista de Administración Pública", pero ha estado directamente vinculado a nuestro grupo desde que comenzó a estudiar Derecho Administrativo. Así resulta de los índices de la propia Revista, en la que comienza a publicar artículos hace ya más de 40 años, en el número 43, cuando tenía escasos 25 años, pasando a ser uno más entre los colaboradores habituales de la misma."

Por todas esas condiciones de Eduardo García de Enterría, como el "gigante del Derecho Público" que es el título del artículo de Camille Mialot en el último número de la *Revista*, como en efecto lo fue, y además, como el hombre íntegro y amigo integral que fue en todas las circunstancias, es que hoy sumamos a tantos otros homenajes que ha recibido, éste de sus amigos hispanoamericanos.

Muchas gracias a todos por estar aquí presentes, y especialmente a Amparo, por acompañarnos, una vez más, esta tarde, reunidos en torno a la memoria de nuestro entrañable amigo y maestro, Eduardo García de Enterría.

Madrid, 20 de enero de 2015

SÉPTIMA

En la

REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y
LEGISLACIÓN,

Madrid

LA CONSTITUCIÓN COMO PROMESA INCUMPLIDA: EL CASO DE VENEZUELA

**Texto de la conferencia dictada en la *Real Academia de Jurisprudencia y Legislación* de Madrid,
23 de mayo 2016**

Antes de mi salida de Nueva York, hace un par de días, leí un reportaje recién publicado en el *The Washington Post* (19 de mayo de 2016), referido a Venezuela, con el sugestivo título de: "Nunca ha habido un país que debió haber sido, tan rico pero terminó siendo tan pobre," (Matt.O'Brein, "*There has never been a country*

that should have been so rich but ended up this poor”), narrando cosas realmente terribles sobre mi país, que luego de más de quince años de una supuesta “revolución bonita” ha quedado convertido a juicio del periodista en un “Estado fallido,” en “un Estado gansteril que no sabe cómo hacer nada salvo vender drogas o robarse dinero a sí mismo,” o “en la respuesta de lo que sucedería cuando un cartel de drogas iletrado se apodera de un país.”

En el reportaje, citando al Fondo Monetario Internacional y a Transparencia Internacional, además, se resumió la situación del país describiéndolo con la “economía con peor crecimiento en el mundo y con la peor rata de inflación, el segundo país con la peor rata de crímenes y de mortalidad infantil en hospitales públicos y cuya moneda ha perdido desde 2012, el 90 % de su valor;” ubicándose al país además, como el noveno más corrupto del mundo, solo superado por Somalia, Corea del Norte, Afganistán, Sudan, Angola, Libia e Iraq. Es lo que se llama, conforme al periodista “un completo colapso económico y social” que sucede en el país que tiene “las más grandes reservas petroleras del mundo.” Para explicarlo, sin embargo, concluye el reportaje, no hay “misterio alguno, pues a quien hay que culpar es al gobierno,” siendo por tanto Venezuela “un desastre hecho por el hombre.”

Eso fue a mi salida de Nueva York, pero sólo para encontrarme ayer, con la referencia, en la misma orientación del Editorial de *El Tiempo*, de Bogotá (22 de mayo de 2016), titulado “Una tragedia que no da espera”, donde se dice: “La que en épocas pasadas fuera la nación con el segundo nivel de desarrollo más alto de América Latina es hoy un lugar donde reina la desesperanza. Resulta increíble constatar cómo en un territorio que cuenta con las mayores reservas de petróleo del mundo no solo hay que hacer filas para adquirir bienes esenciales, sino que en muchos casos la espera es infructuosa porque los artículos nunca llegan a los anaqueles.”

Y además, encontrarme también ayer, a mi llegada a Madrid, con la edición dominical del diario *La Razón* (22 de mayo de 2016), dedicada a analizar, como lo explica el Editorial del mismo, “la catastrófica situación política, social y económica que atraviesa Venezuela,” refiriéndose – cito – al:

“largo e insidioso proceso que ha llevado a la principal potencia petrolera americana a convertirse en una caricatura fiel de las dictaduras bananeras. Porque, y es importante recalcarlo, Venezuela no ha llegado a donde está de la noche a la mañana. Décadas de demagogia y populismo, de políticas clientelares regadas con las divisas del petróleo, de retórica izquierdista y estatización de la economía, de militarismo y exclusión del discrepante, de aferrarse al voluntarismo frente a la realidad han dejado un país en el que toda desgracia encuentra asiento. Venezuela es hoy un lugar en el que la gente sin mayores recursos pasa literalmente hambre, en el que la violencia y los homicidios alcanzan tasas de un país en guerra civil, cada vez más corrompido por el narcotráfico, con las instituciones del Estado cooptadas por el partido en el poder, las estructuras productivas hundidas y gobernados por un trasunto orwelliano que ve conspiraciones, complots magnificadas y amenazas extranjera donde sólo hay hartazgo de tanta mentira, reclamos de libertad y exigencia de una política económica y monetaria basada en la ciencia del mercado y no en la ideología redentorista. Los venezolanos padecen las consecuencias de la colusión de la ineficacia de sus gobernantes, la corrupción de la nomenclatura del régimen y el colapso de las instituciones.”

Sí, el colapso de las instituciones, y es a ello a lo que nosotros hombres del mundo del derecho, de la jurisprudencia y legislación, estamos obligados a estudiar, particularmente cuando tenemos la oportunidad

de reunirnos en reales y destacadas corporaciones como esta, ante la cual tengo esta noche el gran honor de poder hablar.

Y en efecto, a la catastrófica situación política, económica y social que atraviesa Venezuela, que ciertamente no se ha producido de la noche a la mañana, se agrega la trágica situación de las instituciones del país, que comenzaron a ser demolidas desde el mismo momento en el cual se aprobó la Constitución de 1999, habiendo resultado la misma en no ser más que una promesa incumplida, es decir, en una gran mentira, cuyo librito tanto han blandido los gobernantes, pero no para aplicarla, sino cada vez que la han violado.

Una Constitución, conforme a los principios del constitucionalismo moderno, para ser tal, ante todo debe ser un pacto de una sociedad formulada por el pueblo como promesa para ser cumplida por los gobernantes. Por ello las constituciones hablan de sí mismas como “norma suprema,” significando con ello que lo que se está consagrando en realidad es el principal derecho del ciudadano en una sociedad democrática que es el derecho a la Constitución y a su supremacía, es decir, el derecho a que la promesa que contiene no pierda vigencia, ni sea violada; a que no sea modificada o reformada sino mediante los procedimientos previstos en la propia Constitución; y el derecho, además, a poder controlar la constitucionalidad de todos los actos del Estado que sean contrarios a la promesa constitucional; tal como lo visualizó Alexander Hamilton en *El Federalista* (1788) en los inicios del constitucionalismo moderno: “Una Constitución es, de hecho, y así debe ser vista por los jueces, como ley fundamental, por tanto, corresponde a ellos establecer su significado así como el de cualquier acto proveniente del cuerpo legislativo. Si se produce una situación irreconocible entre los dos, por supuesto, aquel que tiene una superior validez es el que debe prevalecer; en otras palabras, la Constitución debe prevalecer sobre las leyes, *así como la intención del pueblo debe prevalecer sobre la intención de sus*

agentes.”

En Venezuela, conforme a esos principios, en 1999 y como consecuencia de un proceso constituyente que llevó a cabo una Asamblea Nacional Constituyente mal conformada y peor estructurada, – quizás el origen remoto de todo el colapso posterior – , se sancionó una Constitución con la promesa de conformar un “Estado Democrático y Social de derecho y de Justicia, con forma Federal y descentralizada, sobre la base de tres pilares político-constitucionales, ninguno de los cuales se ha estructurado realmente: *primero*, un sistema de control del poder mediante su separación horizontal y su distribución vertical; *segundo*, un sistema político de gobierno democrático, de democracia representativa y participativa, que asegure la legitimidad democrática de la elección de los titulares de los órganos del Poder Público; y *tercero*, un sistema económico de economía mixta conforme a principios de justicia social, basado en el principio de la libertad como opuesto al de economía dirigida, con la participación de la iniciativa privada y del propio Estado como promotor del desarrollo económico y regulador de la actividad económica.

Yo mismo contribuí a la redacción de aquella Constitución como miembro independiente que fui de la Asamblea, – formando junto con otros tres constituyentes la exigua minoría opositora de cuatro constituyentes en una Asamblea de 161 miembros, totalmente dominada por los seguidores del entonces presidente Hugo Chávez –; y sé que transcurrido ya más de tres lustros desde que se sancionó, nada de lo que se prometió en su texto se ha cumplido, pudiendo considerársela como la muestra más vívida en el constitucionalismo contemporáneo, de una Constitución que ha sido violada y vulnerada desde antes incluso de que fuera publicada.

La Constitución en efecto, se aprobó mediante referendo el 20 de diciembre de 1999, pero no pasó una semana cuando ya comenzó a ser violada, antes incluso

de su publicación, al decretarse por la propia Asamblea que ya había concluido sus funciones, un supuesto “Régimen Transitorio” no aprobado por el pueblo que en muchos aspectos duró varios lustros, violando de entrada lo que se había prometido, para que no se pudiera cumplir, en lo que entonces calificué como un “Golpe de Estado” en mi libro *Golpe de Estado y proceso constituyente en Venezuela*, publicado en 2002 por la UNAM en 2002.

Ese fue el origen de un régimen constitucional que en definitiva fue establecido para no ser cumplido, que fue una gran mentira desde su inicio, en particular por lo que se refiere al establecimiento de un régimen político democrático representativo y participativo, que no ocurrió; al establecimiento de un Estado democrático de derecho y de justicia, lo cual no sucedió; a la consolidación de un Estado federal descentralizado, que al contrario fue una forma estatal que se abandonó; y al establecimiento de un Estado social, que no pasó de ser una vana ilusión propagandista, habiendo solo adquirido la deformada faz de un Estado populista, para en definitiva empobrecer y hacer dependiente de una burocracia gigante e ineficiente a las personas de menos recursos, que hoy ya son casi todos los habitantes del país, que sufren las mismas carestías.

I. EL INCUMPLIMIENTO DE LO QUE FUE UNA GRAN MENTIRA: LA PROMESA CONSTITUCIONAL POR EL ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN POLÍTICO DEMOCRÁTICO, ALTERNATIVO Y PARTICIPATIVO

Lo primero que se incumplió desde el inicio de la vigencia de la Constitución de 1999, fue la promesa fundamental de que el Estado se iba a configurar como un Estado democrático, con un gobierno que además de representativo y alternativo, iba a ser participativo (art. 6).

El sistema de división del Poder Público que se configuró en la Constitución, no solo fue entre los tres Pode-

res tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), sino entre cinco poderes, agregándose a esos, el Poder Electoral, con la autoridad electoral, y el Poder Ciudadano, con los órganos de control; cuyos titulares todos deben ser electos en forma directa o indirecta conforme a los principios de la democracia representativa.

En tal sentido, si bien por lo que se refiere a la elección directa de los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo por sufragio universal directo y secreto, la misma se ha realizado en el país durante los últimos años, aún con altibajos; en cambio, en materia de elección popular indirecta de los titulares de los Poderes Judicial, Ciudadano y Electoral, que debía realizarse por la Asamblea Nacional como Cuerpo elector de segundo grado, esa elección se ha hecho violando la Constitución, sin la mayoría calificada exigida para el voto de los diputados y sin asegurarse la participación ciudadana en la postulación de los nominados.

La promesa constitucional en este campo se violó desde el inicio, y con ello, se sembró el virus que afectó la separación de poderes, al incluirse el antes mencionado "Régimen Transitorio" para-constitucional de 1999, conforme al cual se comenzó a designar a esos altos funcionarios apartándose de lo exigido en la Constitución, cuyas normas en la materia siguieron violándose sucesivamente mediante leyes dictadas en 2000 (Ley Especial para la designación de los titulares de los Poderes Públicos), en 2001 (Ley Orgánica del Poder Ciudadano), en 2002 (Ley Orgánica del Poder Electoral), y a partir de 2004 respecto del Tribunal Supremo de Justicia (Ley Orgánica del Tribunal Supremo de Justicia). Esta deformación legislativa que el Tribunal Supremo se negó a controlar, incluso condujo a la inconstitucional designación desde 2004, de los titulares del Consejo Nacional Electoral, no por la Asamblea Nacional como lo prometió la Constitución, sino por el propio Tribunal Supremo ya controlado por el Poder Ejecutivo. Posteriormente, las inconstitucionales designaciones se repitieron en 2014 y luego en diciembre de

2015, con la designación, por ejemplo, de los magistrados del Tribunal Supremo por parte de la anterior Asamblea Nacional pero sin la mayoría calificada que es la garantía de su representatividad, y sin asegurarse la participación de los diversos sectores de la sociedad como lo exigía la Constitución.

Como se dijo, los mecanismos de participación ciudadana directamente previstos en la Constitución le fueron arrebatados al pueblo, al distorsionarse en la legislación la integración de los Comités de Postulaciones Judiciales, Electorales y del Poder Ciudadano, que quedaron bajo el control político de la mayoría oficialista de la Asamblea Nacional sin que el ciudadano y sus organizaciones pueda participar.

Por ello, además de incumplirse la promesa de asegurar la representatividad democrática, se violó también la exigencia constitucional de asegurar la participación ciudadana, lo que se ha ratificado, con la violación de la obligación impuesta a los órganos del Estado de someter a consulta popular, los proyectos de ley (art. 211).

La Asamblea Nacional, en efecto, hasta 2015 no hizo consulta popular efectiva alguna sobre los proyectos de ley dictados en los últimos lustros, y en todo caso, la posibilidad de participación popular se disipó totalmente en virtud de que en ese período la Asamblea simplemente dejó de legislar y delegó en el Poder Ejecutivo la legislación básica del país, al punto de que más del 90% de las leyes vigentes han sido dictadas mediante decretos leyes que, por supuesto, nunca fueron consultado al pueblo. Y lo peor de ello, es que fue la Sala Constitucional del Tribunal Supremo, es decir, el Juez Constitucional, completamente bajo control del Poder Ejecutivo, el que en 2014 cohonestó, en fraude a la Constitución, el incumplimiento de la promesa constitucional de participación popular, estableciendo que solo existía cuando la Asamblea legislara pero no cuando el Ejecutivo lo hiciera (Sentencia No. 203 de 25 de

marzo de 2014. Caso *Síndica Procuradora Municipal del Municipio Chacao del Estado Miranda*). Tal es el descaro de violación de la Constitución en esta materia, que en solo dos días de diciembre de 2015, entre el 28 y 29, y en plenas fiestas navideñas, la Asamblea que terminaba su período y el Presidente de la República, con el objeto de privar de poderes a la nueva Asamblea que tomaba posesión el 5 de enero de 2016, dictaron más de 60 leyes - en sólo dos días - entre el 23 y el 30 de diciembre de 2015, en plena fiestas navideñas, sin que se hubiese hecho consulta popular alguna, de manera que solo fue cuando salieron publicadas, que el país se enteró de su contenido y propósito.

Así, las dos promesas de democracia participativa directamente establecidas en la Constitución, la participación ciudadana para el proceso de nominación de los altos funcionarios de los Poderes Públicos, y la consulta popular de las leyes, fueron olvidadas y la Constitución violada.

Y a ello se suma la resistencia del régimen a aceptar que el pueblo active los mecanismos de democracia directa que se previeron en la Constitución, en especial, la figura del referendo revocatorio del mandato presidencial, que si bien es poco común en el constitucionalismo comparado, fue insertado en la Constitución como respuesta a la extensión de hasta seis años del período del Presidente de la República, pudiendo convocarse por iniciativa popular una vez cumplido a la mitad del mismo. Pero todo ello no ha sido más que otra mentira. El referendo revocatorio ya se experimentó en 2004, con su convocatoria para revocar el mandato del presidente Chávez, que el Poder Electoral entrabó hasta la saciedad mediante el cuestionamiento de las más de tres millones y medio de firma que en dos oportunidades lo petitionaron, de manera que para cuando se pudo realizar finalmente, a pesar de que el mandato del Presidente fue revocado constitucionalmente (votaron más electores por revocarlo que los que votaron por elegirlo), el Consejo Nacional Electoral, ya

controlado por el Poder Ejecutivo, en combinación con el Juez Constitucional, convirtieron el referendo revocatorio en un inexistente referendo “ratificatorio;” pasando luego, el gobierno a desarrollar el proceso de discriminación política más masivo de la historia, al publicar la lista (“lista Tascón”) de los peticionantes – más de tres millones – quienes quedaron excluidos de toda posibilidad de entrar en contacto con la Administración del Estado, hasta incluso para poder sacar el documento de identidad.

Igual situación está ocurriendo en estos momentos: luego de que hace escasas semanas se presentó una petición popular para iniciar ahora el proceso de convocatoria del referendo revocatorio del presidente Nicolás Maduro, respaldada por más de dos millones de firmas, respecto de lo cual ya el Consejo Nacional Electoral ha iniciado el proceso de entrabamiento, siguiendo las órdenes del Poder Ejecutivo que se resiste a aceptar que carece de respaldo popular.

Por último, otra promesa constitucional incumplida respecto del gobierno democrático aparte de las violaciones a los principios de representatividad y participación antes referidas, ha sido el abandono al principio pétreo y más que bicentenario de la alternabilidad republicana, para impedir la reelección sucesiva e ilimitada de los gobernantes. Para apartarse de lo prometido en la Constitución, Hugo Chávez propuso su reforma en 2007 para establecer la posibilidad de reelección indefinida, lo cual sin embargo, fue rechazado popularmente mediante referendo. En fraude a la voluntad popular, dos años después, Chávez logró la aprobación de una Enmienda Constitucional, y desde entonces Venezuela está inmersa en la misma corriente continuista en la cual andan Ecuador y Bolivia, precisa y contradictoriamente con lo que sostuvo quien supuestamente (aun cuando erradamente, pues es otra mentira) sería el mentor del régimen autoritario, Simón Bolívar. Sobre esto, en 1819, en su discurso ante el Congreso de Angostura, en realidad Bolívar sostuvo que “las repetidas elecciones son esenciales en los

sistemas populares, porque nada es tan peligroso como dejar permanecer largo tiempo en un mismo ciudadano el poder. El pueblo se acostumbra a obedecerle y él se acostumbra a mandarlo.”

Y lo más grave en este cambio de un principio que se expresó como promesa en la Constitución de 1999 al decir que el gobierno “es y será siempre alternativo,” (art. 6), fue que de nuevo, correspondió al Juez Constitucional proceder muy diligentemente a “mutar” ilegítimamente la Constitución, confundiendo deliberada y maliciosamente “gobierno alternativo” con “gobierno electivo,” con lo cual se abrió el camino para una Enmienda Constitucional antes mencionada.

O sea, lo prometido en la Constitución no fue más que otra mentira, habiendo sido a base de mentiras que el régimen se apoderó de todas las instituciones del Estado, y destruyó el principio de la separación de poderes.

II. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA CONSTITUCIONAL POR EL ESTABLECIMIENTO DE UN ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y DE JUSTICIA: LA DESTRUCCIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES

Y en efecto, la segunda promesa incumplida de la Constitución de 1999 fue la de la configuración de un “Estado democrático y social de derecho y de justicia” como lo define la Constitución, montado sobre la base de un sistema de separación de poderes y de control recíproco entre los mismos, todo lo cual no fue más que una máscara para el establecimiento, en su lugar, de un Estado Totalitario, de concentración y centralización total del poder, donde por supuesto ninguno de los elementos esenciales y de los componentes fundamentales de la democracia se ha asegurado.

Para que exista un Estado democrático, por sobre todo, y hay que recordarlo una y otra vez, el mismo tiene que estar montado sobre el principio de siempre de la separación e independencia de los poderes público, que

asegure que el ejercicio del poder esté sometido a control, particularmente a cargo de una Justicia autónoma e independiente. Solo así se puede llegar a hablar de un “Estado de justicia” como el que prometió la Constitución; y de un sistema de equilibrio entre los poderes y prerrogativas de la Administración del Estado y los derechos de los ciudadanos, que está a la base del derecho administrativo mismo.

Es decir, sin separación de poderes y sin un sistema de control del poder, simplemente no pueden realizarse verdaderas elecciones libres, justas y confiables; no puede haber pluralismo político, ni acceso al poder conforme a la Constitución; no puede haber efectiva participación en la gestión de los asuntos públicos, ni transparencia administrativa en el ejercicio del gobierno, ni rendición de cuentas por parte de los gobernantes; en fin, no puede haber sumisión efectiva del gobierno a la Constitución y las leyes, así como subordinación de los militares al gobierno civil; no puede haber efectivo acceso a la justicia; y real y efectiva garantía de respeto a los derechos humanos, incluyendo la libertad de expresión y los derechos sociales.

Nada de ello se ha podido lograr en Venezuela, a pesar de todas las promesas de la Constitución, al haberse concentrado en las manos del Poder Ejecutivo el control sobre los otros Poderes Públicos, particularmente sobre el Tribunal Supremo de Justicia y del órgano electoral, al punto de que a pesar de que en diciembre de 2015 se eligió una nueva Asamblea Nacional mayoritariamente controlada en forma incluso calificada por la oposición al gobierno autoritario, la misma ha sido progresivamente privada por el Juez Constitucional en los últimos cinco meses de sus competencias. El Tribunal Supremo en efecto, ha despojado a la Asamblea de sus potestades de legislación, imponiendo hasta una inconstitucional autorización previa por parte del Ejecutivo para poder poner en vigencia las leyes; y de sus potestades de control político y administrativo, imponiendo el visto bueno previo del Vicepresidente ejecu-

tivo para poder interpelar a un ministro, con preguntas solo formuladas por escrito, incluso barriendo las potestades de la Asamblea para aprobar votos de censura a los ministros o para improbar los estados de excepción que se decreten. Es decir, el Poder Legislativo representado por la Asamblea ha sido totalmente neutralizado, al punto de que todas, absolutamente todas las leyes que ha sancionado desde enero de 2016 han sido declaradas inconstitucionales.

Es decir, de los cinco poderes públicos que debían estar separados, si bien el único con autonomía frente al Poder Ejecutivo desde hace 5 meses es la Asamblea Nacional, por el golpe de Estado que el Poder Ejecutivo le ha dado en colusión con el Poder Judicial, hoy está materialmente paralizado; y en cambio, los otros Poderes Públicos, cuyos titulares fueron designados por la antigua Asamblea sin cumplir con la Constitución, quedaron todos como dependientes de Ejecutivo habiendo abandonado sus poderes de control.

Así durante 17 años, por ejemplo, la Contraloría General de la República dejó de ejercer control fiscal alguno de la Administración Pública, razón por la cual, entre otros factores el país está ubicado en el primer lugar del índice de corrupción en el mundo, según las cifras a que antes me referí difundidas por *Transparencia Internacional* (2013). El Defensor del Pueblo, desde cuando la primera persona designada para ocupar el cargo en 2000 fue removida del mismo por haber intentado un recurso judicial contra la Ley que violaba el derecho colectivo a la participación política para la nominación de los altos titulares de los Poderes Públicos, dicho órgano abandonó toda idea de defensa de derechos humanos, convirtiéndose en el órgano oficial para avalar la violación de los mismos por parte de las autoridades del Estado. El Ministerio Público que ejerce la Fiscalía General de la República, en lugar de haber sido la parte de buena fe necesaria del proceso penal, ha asumido el rol de ser el principal instrumento para asegurar la impunidad en el país, y la persecución política.

Además está el Poder Electoral, a cargo del Consejo Nacional Electoral, que ha terminado de ser una especie de agente electoral del gobierno, integrado por militantes del partido oficial en violación abierta de la Constitución, habiendo dejado de ser el árbitro independiente en las elecciones. En todo caso, desde 2004 quedó totalmente secuestrado por el Poder Ejecutivo, al ser sus jefes nombrados por el Tribunal Supremo de Justicia y ni siquiera por la Asamblea Nacional como correspondía.

En ese marco de incumplimiento de la promesa de establecer un Estado democrático sometido a control, en todo caso, lo más grave en Venezuela ha sido el efecto devastador que ha tenido para las instituciones, el control político que se ejerce sobre el Poder Judicial. Si un Poder Judicial está controlado por el Ejecutivo o el Legislativo, por más separados que incluso éstos puedan estar, no existe el principio de la separación de poderes, y en consecuencia, no se puede hablar de Estado de derecho.

Y esa es la situación en Venezuela, donde desde 1999, por obra de la misma Asamblea Nacional Constituyente se comenzó a establecer una composición del Tribunal Supremo de Justicia para asegurar su control por parte del Ejecutivo, y como al Tribunal se le atribuyó el gobierno y administración de la Justicia (que antes estaba en manos de un Consejo de la Judicatura que se eliminó), a través del mismo se ha politizado toda la Judicatura. Las promesas constitucionales sobre la independencia y autonomía del Poder Judicial, todas han sido violadas: Durante quince años, no se han respetado las condiciones para la elección de los magistrados del Tribunal Supremo, ni la mayoría calificada de votos en la Asamblea requerida para ello, ni la participación ciudadana requerida en la nominación de candidatos. Jamás se han celebrado los concursos públicos de oposición para la elección de los jueces como lo prevé la Constitución para que ingresen a la carrera judicial, que materialmente no existe. Como lo destacó la misma

Comisión Internacional de Juristas, en un *Informe* de marzo de 2014, que resume todo lo que en el país se ha venido denunciando en la materia, al dar “cuenta de la falta de independencia de la justicia en Venezuela,” se destaca que “el Poder Judicial ha sido integrado desde el Tribunal Supremo de Justicia (TSJ) con criterios predominantemente políticos en su designación. La mayoría de los jueces son “provisionales” y vulnerables a presiones políticas externas, ya que son de libre nombramiento y de remoción discrecional por una Comisión Judicial del propio Tribunal Supremo, la cual, a su vez, tiene una marcada tendencia partidista.”

Además, como desde 1999 la Asamblea Nacional Constituyente intervino el Poder Judicial, ratificada luego con el Régimen Transitorio emitido después de la aprobación popular de la Constitución, que aún no concluye, los jueces han sido destituidos a mansalva y masivamente, sin garantías al debido proceso, con la consecuencia de que la Judicatura se llenó de jueces temporales y provisionales, sin garantía de estabilidad; quedando la destitución de los mismos al arbitrio de una Comisión ad hoc del Tribunal Supremo de Justicia, todo ello con el aval del mismo. Por ello en el *Informe Especial* de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos sobre Venezuela, ya en 2003, expresó, que “un aspecto vinculado a la autonomía e independencia del Poder Judicial es el relativo al carácter provisorio de los jueces en el sistema judicial de Venezuela. Actualmente, la información proporcionada por las distintas fuentes indica que más del 80% de los jueces venezolanos son “provisionales”.

Y en cuanto a la Jurisdicción Disciplinaria Judicial prevista en la Constitución, la misma no fue sino otra mentira, al punto de que la que se creó en 2011 se conformó como dependiente de la Asamblea Nacional, es decir, sujeta al control político. Y solo fue luego de que el gobierno perdió la mayoría en la Asamblea Nacional, que la saliente Asamblea en unas ilegítimas sesiones extraordinarias celebradas en diciembre de 2015,

reformó la Ley del Código de Ética del Juez, pero para quitarle a la nueva Asamblea la competencia para nombrar dichos jueces (que por supuesto nunca debió tener), y pasarlos al Tribunal Supremo, controlado por el Ejecutivo.

La verdad es que es ciertamente imposible conseguir en Constitución alguna en el mundo contemporáneo un conjunto de promesas constitucionales como las insertas en la Constitución venezolana de 1999 para asegurar la independencia judicial. Lamentablemente, sin embargo, fueron todas declaraciones formuladas para no ser cumplidas, dando como resultado la trágica dependencia del Poder Judicial que quedó sometido en su conjunto a los designios y control político por parte del Poder Ejecutivo, funcionando al servicio del gobierno del Estado y de su política autoritaria.

Como lo observó la Comisión Internacional de Juristas de Ginebra en 2014:

“Un sistema de justicia que carece de independencia, como lo es el venezolano, es comprobadamente ineficiente para cumplir con sus funciones propias. En este sentido en Venezuela, [...] el poder judicial, precisamente por estar sujeto a presiones externas, no cumple su función de proteger a las personas frente a los abusos del poder sino que por el contrario, en no pocos casos es utilizado como mecanismo de persecución contra opositores y disidentes o simples críticos del proceso político, incluidos dirigentes de partidos, defensores de derechos humanos, dirigentes campesinos y sindicales, y estudiantes.”

Con todo esto, la promesa constitucional de la separación de poderes y sobre todo de la autonomía e independencia del Poder Judicial, quedó incumplida, siendo por tanto las previsiones constitucionales una gran mentira, habiendo el Poder Judicial abandonado su función fundamental de servir de instrumento de control y de balance respecto de las actividades de los otros órganos del Estado para asegurar su sometimien-

to a la Constitución y a la ley; y a la vez, habiendo materialmente desaparecido el derecho ciudadano a la tutela judicial efectiva y a controlar el poder. Lo que se ha producido ha sido una desjusticiabilidad del Estado, siendo inconcebible que el Poder Judicial en Venezuela hoy pueda llegar a decidir y enjuiciar la conducta de la Administración y frente a ella, garantizar los derechos ciudadanos.

III. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO UN ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO, Y LA CONSOLIDACIÓN DE UN ESTADO TOTALITARIO CENTRALIZADO USANDO LA MASCARA DE LA "PARTICIPACIÓN"

La tercera gran promesa de la Constitución venezolana de 1999, también totalmente incumplida fue la del reforzamiento de un "Estado federal descentralizado," que debía responder a la tradición histórica que se remonta a la Constitución Federal de los Estados de Venezuela de 1811, y que debía haber asegurado la prometida política, también definida constitucionalmente, de la descentralización política para "profundizar la democracia, acercando el poder a la población y creando las mejores condiciones, tanto para el ejercicio de la democracia como para la prestación eficaz y eficiente de los cometidos estatales" (art. 158); para lo cual lo que debió haberse hecho era el reforzamiento de las instancias regionales y locales de gobierno, federalizándose y municipalizándose todos los rincones del país.

De nuevo, mentira y vanas ilusiones, o promesa deliberadamente incumplida, al haberse desarrollado en su lugar, en los últimos tres lustros, una política para lograr todo lo contrario, es decir, para centralizar completamente el Estado, eliminando todo vestigio de descentralización política, de autonomía territorial y de democracia representativa a nivel local, particularmente en el municipio que al contrario a la promesa constitucional que lo declara como la unidad política primaria en la or-

ganización nacional, (art. 168) ha sido vaciado de contenido. Ello, incluso, se dispuso así en la reforma de la Ley Orgánica del Poder Público Municipal de 2010, para privar al Municipio de su carácter constitucional de “unidad política primaria de la organización nacional,” sustituyéndoselo por comunas; eliminándose de paso en carácter representativo de las “parroquias” que como entidades locales están en la Constitución (art. 178). De todo ello, la realidad es que lo que se ha producido en Venezuela ha sido un lamentable proceso de desmunicipalización, y con ello, de ausencia efectiva de posibilidad de participación, pues ésta solo puede materializarse en sistemas políticos descentralizados.

Para lograr desmontar lo que quedaba de Estado federal, minimizar el Municipio y eliminar la participación política, el Estado totalitario utilizó en forma falaz y engañosa la creación de instancias comunales, prometiendo una “participación política protagónica,” pero que resultó para lo contrario, para establecer estructuras más centralistas, controladas por el Poder Ejecutivo y el partido de gobierno, en lo que denominó el Estado del Poder Popular o Estado Comunal. En el mismo, se estructuraron unos Consejos Comunales carentes de pluralismo político y sin dirigentes electos mediante sufragio, sino más bien impuestos y controlados directamente por el Poder Central, configurándose en una falacia engañosa de participación.

Ese esquema centralista se pretendió formalizar en 2007 con la rechazada reforma constitucional que el presidente Chávez propuso ese año, tratando de sustituir el Estado Constitucional por el llamado Estado del Poder Popular socialista, pero ello fue rechazado por el pueblo. Sin embargo, violando la promesa constitucional de la rigidez, el Estado Totalitario en fraude a la voluntad popular y a la propia Constitución, procedió a implementar mediante leyes las reformas constitucionales rechazadas. Así, en 2010, la Asamblea sancionó un conjunto de leyes orgánicas (Leyes Orgánicas del Poder Popular, de las Comunas, de los Consejos Co-

municipales, del Sistema Económico Comunal, de Planificación Pública y Comunal y de Contraloría Social), estableciendo el mencionado Estado Comunal, pero en paralelo al Estado Constitucional, desconstitucionalizándolo, violando expresamente la promesa constitucional de la democracia representativa al disponer sin ambages que estas instancias comunales “no nacen del sufragio ni de elección alguna,” es decir, no responden a la promesa constitucional. Y violándose la Constitución se llegó en dichas leyes, a imponerle la obligación a los titulares electos de los órganos del Estado Constitucional de tener que “gobernar obedeciendo” precisamente a los órganos del supuesto Estado del Poder Popular, que no son electos popularmente. Sobre ello, en efecto, el artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Popular, dispone sobre las “Actuaciones de los órganos y entes del Poder Público” que “Todos los órganos, entes e instancias del Poder Público guiarán sus actuaciones por el principio de gobernar obedeciendo, en relación con los mandatos de los ciudadanos, ciudadanas y de las organizaciones del Poder Popular, de acuerdo a lo establecido en la Constitución de la República y las leyes.” Ello, por supuesto, se configura como una limitación inconstitucional a la autonomía política de los órganos del Estado Constitucional, particularmente de los electos, como la Asamblea Nacional, los Gobernadores y Consejos Legislativos de los Estados y los Alcaldes y Concejos Municipales, confiscándose la soberanía popular trasladándola de sus representantes electos a unas asambleas que no lo representan.

Además, la formal desmunicipalización del país se decretó en otra Ley Orgánica para la Transferencia al Poder Popular de la Gestión y Administración Comunitaria de Servicios de 2012, produciéndose así la desmunicipalización del país, con el objeto de vaciar de competencias a los Estados y Municipios, para transferirlas a los Consejos Comunales, que como antes dije quedaron integrados por “voceros” no electos y sin representatividad democrática, dependientes del Poder central.

A todo lo anterior, en la carrera de incumplir promesas constitucionales, en 2009 se despojó de la autonomía política requerida al Distrito Capital, dictándose una Ley para crear un “gobierno” de la ciudad capital (Caracas), no electo democráticamente, dependiente del Poder Ejecutivo, en paralelo al gobierno democrático del Alcalde del Área Metropolitana de Caracas, con el objeto de minimizarlo y ahogarlo.

A todo lo anterior se agrega el proceso de desmantelamiento de la autonomía de los Estados de la Federación, al haberse regulado durante los últimos lustros, diversas estructuras en la Administración Central nacional denominadas Regiones, dependientes del Vicepresidente Ejecutivo de la República, pero creadas en forma paralela y superpuesta a la Administración de los Estados, para terminar de ahogarlas.

En esta forma, al fraude a la Constitución, que ha sido la técnica constantemente aplicada por el gobierno autoritario en Venezuela desde 1999 para imponer sus decisiones a los venezolanos al margen de la Constitución, olvidándose de las promesas constitucionales, se ha sumado posteriormente el fraude a la voluntad popular, al imponerle a los venezolanos mediante leyes orgánicas, un modelo de Estado por el cual nadie nunca ha votado y que más bien el pueblo rechazó, que cambia radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, y que el Juez Constitucional se niega a controlar.

IV. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN ESTADO SOCIAL DE SISTEMA ECONÓMICO DE ECONOMÍA MIXTA

Pero además de las tres promesas constitucionales básicas incumplidas por el gobierno autoritario, antes mencionadas, hay que agregar una cuarta gran promesa formulada en la Constitución de 1999 que ha sido incumplida en sus años de vigencia, que es el estableci-

miento de un Estado Social, montado en un esquema de Constitución económica de economía mixta, en el cual la iniciativa privada debía tener un rol tan importante como la del propio Estado. En los términos de la promesa constitucional (art. 299), ese Estado debía velar por la satisfacción de las necesidades colectivas de la población, de manera de asegurar la justicia social, mediante una justa distribución de la riqueza y la elevación del nivel de vida de la población, por supuesto en un marco democrático como lo interpretó la Sala Constitucional, “en forma opuesta al autoritarismo” (sentencia N° 1158 de 18 de agosto de 2014) pues está montado sobre el reconocimiento constitucional de los derechos económicos de los individuos.

En ese sistema de economía mixta, la Constitución, en efecto, regula los derechos económicos, en particular, siguiendo la tradición del constitucionalismo venezolano, la libertad económica como el derecho de todos de dedicarse libremente a la actividad económica de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en la Constitución y las que establezcan las leyes, por razones de desarrollo humano, seguridad, sanidad, protección del ambiente u otras de interés social (art. 112), y el derecho de propiedad; y la garantía de la expropiación (art. 115) y prohibición de la confiscación (art. 116).

La Constitución, además, regula el derecho de todas las personas a disponer de bienes y servicios de calidad, así como a una información adecuada y no engañosa sobre el contenido y características de los productos y servicios que consumen, a la libertad de elección y a un trato equitativo y digno, (art. 117).

Por la otra, en el texto constitucional se regulan las diferentes facetas de la intervención del Estado en la economía, como Estado promotor, es decir, que no sustituye a la iniciativa privada, sino que fomenta y ordena la economía para asegurar su desarrollo, en materia de promoción del desarrollo económico (art. 299); de promoción de la iniciativa privada (art. 112); de promoción

de la agricultura para la seguridad alimentaria (art. 305); de promoción de la industria (art. 302); de promoción del desarrollo rural integrado (art. 306); de promoción de la pequeña y mediana industria (art. 308); de promoción de la artesanía popular (art. 309); y de promoción del turismo (art. 310). Además, se establecen normas sobre el Estado Regulador, por ejemplo en materia de prohibición de los monopolios (art. 113), y de restricción del abuso de las posiciones de dominio en la economía con la finalidad de proteger al público consumidor y los productores y asegurar condiciones efectivas de competencia en la economía. Además, en materia de concesiones estatales (art. 113); protección a los consumidores o usuarios (art. 117); política comercial (art. 301); y persecución de los ilícitos económicos (art. 114). Igualmente la Constitución prevé normas sobre la intervención del Estado en la economía, como Estado empresario, (art. 300); con especial previsión del régimen de la nacionalización petrolera y el régimen de la reserva de actividades económicas al Estado (art. 302 y 303).

Esa promesa constitucional de la estructuración de un Estado social en Venezuela, a pesar de toda la propaganda oficial desarrollada por el gobierno, también ha sido sin duda palmariamente incumplida durante los últimos tres lustros, habiéndose estructurado, al contrario, un Estado totalitario montado sobre un sistema de economía socialista que no está en la Constitución, con el cual, violándosela, se ha excluido y perseguido la iniciativa privada y la libertad económica; incluso implementándose después del rechazo popular a la reforma constitucional de 2007 que buscaba establecerlo. De nuevo aquí, violándose la promesa de la rigidez constitucional, en abierta violación a la Constitución, en 2010 se dictó la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal, que al contrario de lo definido en la Constitución, se lo definió exclusivamente conforme a "principios y valores socialistas," incluso comunistas, buscando la eliminación de la propiedad privada en nombre de un fracasado e impreciso "socialismo del

siglo XXI,” que no es nada distinto a todos los populismos fracasados de la historia.

Todo ello incluso deriva del texto expreso de la Ley Orgánica del Sistema Económico Comunal de 2010, donde se define el “modelo productivo socialista” que se ha dispuesto para el país, como el “modelo de producción basado en la *propiedad social* [de los medios de producción], orientado hacia la *eliminación de la división social del trabajo* propio del modelo capitalista,” y “dirigido a la satisfacción de necesidades crecientes de la población, a través de nuevas formas de generación y apropiación así como de la *reinversión social del excedente*” (art. 6.12).

Basta destacar de esta definición legal, sus tres componentes fundamentales para entender de qué se trata, y que son: *la propiedad social, la eliminación de la división social del trabajo y la reinversión social del excedente*; que los redactores de la norma, sin duda, se copiaron de algún Manual vetusto de revoluciones comunistas fracasadas, parafraseando en el texto de una Ley, lo que Carlos Marx y Federico Engels escribieron hace más de 150 años, en 1845 y 1846, en su conocido libro *La Ideología Alemana* al definir la sociedad comunista. Por ejemplo, Marx y Engels, después de afirmar que la propiedad es “el derecho de suponer de la fuerza de trabajo de otros” y declarar que la “división del trabajo y la propiedad privada” eran “términos idénticos: uno de ellos, referido a la esclavitud, lo mismo que el otro, referido al producto de ésta,” escribieron que: “la división del trabajo nos brinda ya el primer ejemplo de cómo, mientras los hombres viven en una sociedad natural, mientras se da, por tanto, una separación entre el interés particular y el interés común, mientras las actividades, por consiguientes no aparecen divididas voluntariamente, sino por modo natural [que se daba según Marx y Engels “en atención a las dotes físicas, por ejemplo, la fuerza corporal, a las necesidades, las coincidencias fortuitas, etc.] los actos propios del hombre se erigen ante él en un poder hostil y ajeno, que lo sojuzga, en vez de ser él quien los domine. En efecto, a partir del momento en que comienza a

dividirse el trabajo, cada cual se mueve en un determinado círculo exclusivo de actividad, que le es impuesto y del cual no puede salirse; el hombre es cazador, pescador, pastor o crítico, y no tiene más remedio que seguirlo siendo, si no quiere verse privado de los medios de vida; al paso que en la sociedad comunista, donde cada individuo no tiene acotado un círculo exclusivo de actividades, sino que puede desarrollar sus aptitudes en la rama que mejor le parezca, la sociedad se encarga de regular la producción general, con lo que hace cabalmente posible que yo pueda por la mañana cazar, por la tarde pescar y por la noche apacentar ganado, y después de comer, si me place, dedicarme a criticar, sin necesidad de ser exclusivamente cazador, pescador, pastor o crítico, según los casos.”

En todo caso, esa Ley se complementó con otras, como la Ley Orgánica de Precios Justos de 2014, con la cual inconstitucionalmente se reforzó la destrucción de la iniciativa privada en Venezuela, sin que se haya logrado en forma alguna “alcanzar la mayor suma de felicidad posible” como dice la Ley; habiendo la misma más bien conspirado contra la protección del salario, el ingreso digno de las familias, la propiedad privada y la productividad. Y así, destruido el aparato productivo del país, nada se ha podido hacer para garantizar “el acceso de las personas a los bienes y servicios para la satisfacción de sus necesidades” como reza la Ley.

En definitiva, lo que resultó de toda esta normativa fue un régimen de terror económico que puso a las empresas a la merced de la burocracia estatal y lamentablemente, en manos de la corrupción que tal poder genera; siendo ella la negación más paladina de las promesas y los principios más elementales que se configuraron en la Constitución para garantizar la libertad económica y el derecho de propiedad, y por tanto, el modelo de Estado Social de economía mixta.

El resultado ha sido, como ya lo constata el mundo entero, la minimización hasta llegar a la casi inexistencia

del sector privado, mediante ocupaciones y confiscaciones masivas de empresas, fincas y medios de producción, sin garantía de justa indemnización, y que luego han sido abandonadas o desmanteladas, acabando con el aparato productivo del país.

De todo ello lo que ha resultado es que lejos de haberse desarrollado un Estado Social, ante el desempleo rampante, lo que se ha producido es un descomunal proceso de burocratización mediante el aumento del empleo público a niveles nunca antes vistos, por supuesto bien lejos de la meritocracia que prescribe también como promesa incumplida la Constitución, conforme a la cual el ingreso a la función pública debería ser sólo mediante concurso público (art. 146), provocando por ejemplo, que después de quince años de estatizaciones y populismo, el número de empleados públicos civiles en Venezuela sea el mismo que por ejemplo existe en toda la Administración Federal de los Estados Unidos.

Ahora, en cuanto a calidad de vida, lo que resultó en el país fue la implantación de la escases de todos los productos básicos que afecta a todos por igual, pero que golpea a los que tienen menos recursos, pues sus ingresos resultaron cada vez menores por la galopante inflación que ha padecido el país, que es, como dije al inicio, no sólo la mayor de toda América Latina, sino ahora la mayor del mundo, habiéndose llegado a implementar desde hace meses, sistemas de racionamientos para los bienes de consumo, sólo vistos en Cuba, y en Corea del Norte.

Con la destrucción del aparato productivo y la material eliminación de las exportaciones, lo poco que se produce no alcanza para el mercado interno, y lo que en buena parte sale del país es mediante contrabando. La consecuencia de la acentuación de la dependencia del país del ingreso petrolero, ha sido entonces que el único que puede obtener divisas es el propio Estado, por las exportaciones de la empresa petrolera estatal, PDVSA, cada vez más mermada, comprometida, y

ahogada en toda suerte de corruptelas. Y para agravar el panorama, para controlar el acceso de los privados a la adquisición de divisas, el Estado ha montado todo tipo de sistemas de control de cambios, constituyéndose en una de las principales fuentes de corrupción administrativa, y de tráfico de influencias, quedando en definitiva la posibilidad real de importación de bienes sólo a cargo del propio Estado, o basada en la decisión de la burocracia.

Simplemente, en Venezuela se pensó que la bonanza petrolera de la última década sería para siempre, y que no era necesario para un país petrolero tener que producir nada, porque todo se podía importar, y todo se podía repartir. Todo ello originó en el marco interno, una economía social basada en el subsidio directo a las personas, recibiendo beneficios sin enfrentar sacrificios o esfuerzos, con lo que además se destruyó el valor del trabajo productivo como fuente de ingreso, que materialmente se ha eliminado, sustituido por el antivalor de que es preferible recibir sin trabajar. Ello trastocó lo que debió ser un Estado social en un Estado Populista, con una organización destinada a dar dádivas a los sectores pobres y garantizar así su adhesión a las políticas autoritarias, provocado más miseria y control de conciencia sobre una población de menos recursos, totalmente dependiente de la burocracia estatal y sus dádivas, en las que muchos creyeron encontrar la solución definitiva para su existencia, pero a costa del deterioro ostensible y trágico de los servicios públicos más elementales como los servicios de salud y atención médica.

La consecuencia de todo este esquema de ausencia de Estado Social de economía mixta, y el establecimiento en su lugar de un Estado comunista, burocratizado, populista y clientelar, ha sido que en nombre del "socialismo," Venezuela hoy tiene el récord de ser el país que ocupa el primer lugar en el índice de miseria del mundo, y la sociedad con el más alto riesgo de América Latina. Esa es la hazaña o el milagro de la política económica del gobierno durante los pasados quince años, que tanto va

a costar superar en el futuro, lo que se suma el indicado primer lugar en criminalidad, falta de transparencia e inflación. Por eso se ha hablado, con razón, de que la política de Estado en Venezuela ha sido la de “una fábrica de pobres” (Brian Fincheltub), conducida además, por un “Estado inepto, secuestrado por la élite de la burocracia corrupta gubernamental, que niega todos los derechos sociales y económicos constitucionales, y que manipula la ignorancia y pobreza de las clases sociales menos favorecidas” (Isaac Villamizar).

En fin, como lo destacó el Editorial del diario *El Tiempo* de Bogotá también ayer domingo 22 de mayo (“Una tragedia que no da espera”), en definitiva:

“Pensar que en Venezuela la gente iba a pasar hambre era una idea inconcebible hasta hace unos años. Pero es así. Al otro lado de la frontera se gesta una crisis humanitaria de inmensas proporciones, sin precedentes en el hemisferio americano y que solo tiene trazas de empeorar. Aparte de la falta de alimentos para abastecer adecuadamente a una población de 30 millones, son notorias las carencias de medicamentos y otros productos que componen la canasta básica. Una enfermedad sería casi equivale a una sentencia de muerte, dada la inoperancia del sistema de salud, que está sumido en el desabastecimiento...

La que en épocas pasadas fuera la nación con el segundo nivel de desarrollo más alto de América Latina es hoy un lugar donde reina la desesperanza. Resulta increíble constatar cómo en un territorio que cuenta con las mayores reservas de petróleo del mundo no solo hay que hacer filas para adquirir bienes esenciales, sino que en muchos casos la espera es infructuosa porque los artículos nunca llegan a los anaqueles.”

APRECIACIÓN FINAL

De todo ello, en consecuencia, no queda otra con-

clusión institucional a la que podamos llegar, que no sea que diecisiete años después de haberse convocado la Asamblea Nacional Constituyente de 1999 supuestamente para refundar la República, que la misma fue un soberano fracaso; Asamblea en la cual como les dije, fui parte activa pero para oponerme al designio autoritario que la conducía.

La crisis política que en ese momento existía, particularmente por el deterioro que mostraba el sistema de partidos tradicionales, sin duda condujo a que el país se encandilase con el primer aprendiz de mago que apareció por el lugar, como una especie degradada de un Melquíades de los *Cien Años de Soledad* de Gabriel García Márquez, prometiendo que todo iba a cambiar, cuando todos querían que todo cambiase, y que para ello debía acabarse con la vieja política.

Sin embargo, como suele ocurrir con los deslumbramientos, no pasó lo que se quería que ocurriera, la Asamblea Nacional Constituyente que comenzó removiendo las viejas estructuras, al final como lo denuncié al concluir sus sesiones en 2000, terminó legando junto con la intervención antidemocrática de los poderes constituidos, nada más que un florido texto de una Constitución que no se iba a aplicar, que era de mentira, como en efecto ocurrió, pero que prometía estructurar un Estado democrático y social de derecho y de justicia que era lo que los venezolanos esperaban; dejando además sembradas, aquí y allá, en ciertos artículos, semillas autoritarias.

El resultado de aquél proceso político tan importante en el cual el país fijó todas sus esperanzas de cambio, visto ahora retrospectivamente, fue que seducido por cantos de sirena, el país cayó inmisericordemente en manos de una secta antidemocrática que asaltó el poder a mansalva, a la vista de todos, cumpliendo sí con la promesa de acabar con la vieja política de los partidos tradicionales, pero no para edificar una nueva democracia sino para acabar con la misma, en fraude a la Consti-

tución, utilizando sus propios instrumentos, y con ello demoler y machacar institucionalmente el país.

En ese contexto, lamentablemente, la Constitución se convirtió en un conjunto normativo maleable por absolutamente todos los poderes públicos, cuyas normas, abandonada su rigidez, han tenido en la práctica la vigencia y el alcance que dichos órganos han dispuesto, mediante leyes ordinarias y decretos leyes que el Tribunal Supremo se niega a juzgar y controlar, e incluso, para mayor tragedia, con la participación activa del mismo mediante sentencias de la Jurisdicción Constitucional, todas hechas a la medida, dictadas “a la carta” mediante interpretaciones abstractas de la Constitución conforme se lo haya solicitado el Poder Ejecutivo, y con la “garantía” de que dichas actuaciones inconstitucionales no serán controladas no sólo porque el guardián de la Constitución no tiene a nadie que lo controle, sino precisamente por la sujeción política de la Jurisdicción Constitucional al control del Ejecutivo.

Contra todas esas prácticas autoritarias, y contra un Juez Constitucional que dejó de ser el instrumento de control de la inconstitucionalidad, renunciando a ser el sustituto de la rebelión del pueblo para proteger su Constitución, fue que entre otras razones, el pueblo venezolano de nuevo efectivamente se rebeló el 6 de diciembre de 2015, aun cuando por los momentos solo votando en las elecciones parlamentarias mayoritariamente en contra del gobierno autoritario y sus prácticas.

La nueva Asamblea Nacional que resultó electa, en la cual se han fijado todas las esperanzas para completar la implementación de la manifestación de la voluntad popular, y que más temprano que tarde tendrá que renovar los poderes constituidos, y devolverle al Tribunal Supremo la autonomía e independencia, sin embargo ahora enfrenta la conspiración montada por el Poder Ejecutivo y el propio Tribunal Supremo por minimizarla, incluso mediante la instauración de un estado de excepción - esto está ocurriendo ahora -, median-

te el cual ambos poderes han barrido a la Asamblea Nacional. Pero como con la voluntad popular en definitiva no podrán acabar, no renuncio a la esperanza de que pronto podamos ser testigos de otras manifestaciones que harán florecer la democracia en Venezuela, y que permitirán a la representación de la voluntad popular rescatar su rol constitucional. En esos logros es que todos los demócratas tenemos que estar comprometidos, para lo cual, sin duda, necesitamos el apoyo de tantos, personas e instituciones en el mundo democrático, como en estos últimos tiempos afortunadamente comienzan a manifestarse.

Por ello, gracias de nuevo a esta Real Academia de Jurisprudencia y Legislación por haberme dado la ocasión de compartir con Ustedes estas reflexiones.

Madrid, 23 de mayo de 2016

OCTAVA

En la
REAL ACADEMIA HISPANO AMERICANA DE
CIENCIAS, ARTES Y LETRAS DE CÁDIZ,
Cádiz

FRANCISCO DE MIRANDA Y EL FIN DE SUS DÍAS EN CÁDIZ, POR CAUSA DE “LA PERFIDIA DE UNO Y LA INFAMIA DE OTROS”*

Discurso de incorporación sobre “Francisco de Miranda y el fin de sus días en Cádiz, por causa de *“la perfidia de uno y la infamia de otros,”* como Miembro Correspondiente Extranjero (Nueva York) ante la Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz, Cádiz 1 de junio de 2016.

* Publicado en el libro Allan R. Brewer-Carías, *Sobre Miranda. Entre la perfidia de uno y la infamia de otros, y otros escritos*, 2ª edición corregida y aumentada, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas 2018, pp. 37-63.

Francisco de Miranda, sin duda el más grande y universal de los americanos de finales del siglo dieciocho y de comienzos del diecinueve, en una carta –solo conocida para la historia hace escasos dos años, en 2014, gracias a la historiadora Inés Quintero, que la recibió de un coleccionista privado que se la proporcionó con todo desprendimiento, indicándole que la había comprado de un descendiente de Miranda, tal como lo narra en su libro *El hijo de la panadera*, 2014 –; dirigida a su “muy querida Sally,” quien era su esposa, Sarah Andrews, fechada el 21 de mayo de 1814 y que fue escrita desde “Carraca cerca de Cádiz” –como solía ubicar la prisión de las Cuatro Torres, donde pasó los últimos dos años de su vida,– le expresó desesperadamente su confianza en que el gobierno inglés lo podía sacar de allí, en la difícil situación en la cual –dijo– lo había “colocado *la perfidia de uno y la infamia de otros.*”

Fue la primera carta que se le permitió escribir desde cuando llegó a la prisión el 5 de enero de 1814, y en ella fue donde Miranda por primera y única vez, expresó, aun cuando en forma críptica, lo que para él habían sido los motivos de su prisión, la cual había comenzado dos años antes en el puerto de La Guaira en la noche del 30 de julio de 1812. Esa frase resume su tragedia, y es la que he escogido, precisamente, para el título de este discurso de incorporación a esta *Real Academia Hispano Americana de Ciencias, Artes y Letras de Cádiz*, sobre “Francisco de Miranda y el fin de sus días en Cádiz, por causa de *la perfidia de uno y la infamia de otros.*”

Es un gran honor que me han hecho los señores académicos, al incorporarme a esta Real Academia como Miembro Correspondiente Extranjero, en Nueva York, donde resido, que debo ante todo agradecer, con mención especial al distinguido académico Enrique García Argulló, con quien tanto trabajamos en los años precedentes a la celebración del Bicentenario de la Constitución de Cádiz.

Y pronto viene otro bicentenario, también vinculado a Cádiz y es precisamente el del fallecimiento de Francisco de Miranda, quien tanto luchó contra las Cortes de Cádiz cuando éstas reaccionaron contra la independencia de las Provincias de Venezuela, pero quien al final de sus días tanto clamó para que se respetara dicha Constitución, por los representantes de la Regencia en Venezuela, que tanto la violaron. Murió Miranda en La Carraca el 14 de julio de 1816, lo que por la casi coincidencia de fechas me ha parecido ocasión propicia para recordar a quien fue el más destacado actor de la Independencia de América Hispánica, y más, recordar las razones por las cuales terminó sus días encerrado aquí, “cerca de Cádiz.”

Miranda llegó a La Carraca el 5 de enero de 1814, pensando incluso él mismo que en España podía tener más esperanza de defenderse, lo que sin embargo, se desvaneció a los pocos meses, a partir del 4 de mayo de ese año, dos semanas antes de su carta a Sally, cuando la Constitución de Cádiz de 1812, con todas sus garantías, fue ignominiosamente barrida por el Monarca en cuyo nombre se había sancionado, al declararla “nula y de ningún valor ni efecto, ahora, ni en tiempo alguno, como si no hubiesen pasado jamás...”, y se quitasen de en medio del tiempo.” Como profesor de derecho público, les confieso que nunca antes había leído un texto tan radical de anulación de un acto estatal.

Fue entonces en ese marco en el cual se restauró la Monarquía, tiempo en cual Miranda pasó los últimos dos largos años de su vida, en ese edificio del Arsenal que hoy sigue en pie, rodeado de los mismos pantanos, salinas y esteros, y con las mismas humedades de siempre.

Ese edificio, sin duda, cuarenta años antes, el mismo Miranda ya lo había visto en muchas ocasiones. Recordemos que él desembarcó aquí, en Cádiz, por primera vez en 1771, cuando vino desde el puerto de La Guaira en la provincia de Venezuela. Durante los siete años

siguientes a aquél primer desembarco, estuvo asignado intermitentemente la guarnición de esta ciudad, con misiones militares que cumplió en Madrid, Melilla y Granada; hasta 1778, cuando dejó estas mismas costas rumbo a La Habana, una vez que logró ser trasferido del Batallón de la Princesa a la Marina española.

Cinco años después, luego de cumplir importantes misiones militares en El Caribe, que le valieron ascenso al grado de Teniente Coronel, y ante acusaciones infundadas de las cuales incluso lo defendió su superior inmediato, el general Juan Manuel Cajigal, la Prudencia que siempre es buena consejera, lo aconsejó que abandonara el servicio que prestaba en la guarnición de La Habana, tomando rumbo a Norte América. Y así fue que a partir de 1783 recorrió buena parte del mundo conocido de la época, llegando hasta Crimea, conociendo a todos los hombres destacados de su época y además, acumulando en su Archivo toda la información disponible de actualidad que existía en todos los países que visitó, sobre todos los asuntos de interés que podía haber, como nadie lo había hecho hasta entonces. Y fue aquí, en Cádiz, donde entonces volvió, 38 años después de haber dejado esta ciudad, pero para entrar en la prisión de La Carraca, privado de todo.

O sea, salió de Cádiz en 1778 buscando la libertad que no había conseguido en estas tierras, y aquí regresó como reo de Estado, lleno de grillos, sin sus papeles, sin sus amigos, después de haber pasado dos años previos de prisión, en el Castillo de San Carlos en La Guaira, en el Castillo de San Felipe, en Puerto Cabello, y en el Castillo de El Morro de San Juan de Puerto Rico. Aquí llegó un hombre que llegó a conocer a todos, pero ignorado por todos menos por sus carceleros, quedando encerrado sin causa ni proceso, es decir, sin haber sido nunca, ni oído, ni acusado por nadie y de nada. Y ello, no por haber sido aprehendido como el americano más buscado entre los enemigos de España, por sus autoridades, que para entonces ya tenían veinte años consecutivos persiguiéndolo por todo el mundo conocido, sino por haber

sido vilmente entregado a las mismas, cuatro años antes, por sus propios amigos y subalternos, en quienes confiaba, y a quienes había dado todo.

Todo ocurrió en el puerto de La Guaira, la noche del 30 de julio de 1812, donde llegó después de haberse concluido la firma de una capitulación con las fuerzas invasoras españolas. Llegó, con buena parte de su oficialidad y funcionarios de la República, en proceso de evacuación para embarcarse y poder salir de la provincia ocupada.

Esa noche, a pesar de las advertencias que le dio su amigo el capitán Henry Haynes, comandante de la fragata inglesa *Sapphire* donde debía embargarse, sobre el peligro que corría si pernoctaba en tierra, sin embargo, confiadamente, después de cenar con sus oficiales, y el mismo Haynes, decidió pernoctar en la casa del gobernador militar del Puerto, a quien él mismo había designado. El resultado de su confianza fue que a las tres de la madrugada fue despertado intempestivamente por sus amigos oficiales subalternos, pero no para protegerlo de los españoles, sino para apresararlo y entregarlo a los mismos. Todo, precisamente, a causa de "*la perfidia de uno y la infamia de otro,*" a raíz de lo cual nunca más volvió a ser el hombre libérrimo que había sido, nunca más pudo volver a escribir, ni pudo llevar el diario que durante cuarenta años escribió con todo detalle sobre todo lo que hacía, visitaba y pensaba, y por supuesto nunca más pudo volver a acumular sus queridos papeles, como siempre lo hizo durante el casi medio siglo precedente.

A partir de esa noche, lo único que pudo escribir fueron unos escasos memoriales para protestar ante las autoridades españolas y británicas, no contra los abusos cometidos en su contra como prisionero, sino contra los abusos que estaba cometiendo el régimen de terror, que aplicando la "ley de la Conquista" se había establecido en las provincias de Venezuela a partir del día en el cual fue entregado; régimen comandado por Domingo Mon-

teverde, como jefe del Ejército invasor de las provincias de Venezuela que se habían declarado independientes en 1811; y abusos que se habían cometido contra todas las personas que habían participado en el proceso independentista y, por supuesto, contra las instituciones democráticas que se habían comenzado a establecer en la nueva República entre 1810 y 1812.

Y tal debió haber sido el dolor y el desconcierto que sufrió Miranda durante esos largos cuatro años, en medio de su soledad y abandono, que en esos pocos documentos y correspondencia que pudo escribir, nunca se refirió al motivo de su prisión, ni a la traición misma ni a sus artífices; nunca definió quién había sido el pérfido ni quienes los infames, pues seguramente nunca pudo comprender –como nadie lo pudo entender– la razón o sinrazón de la traición. La perfidia es un acto cruel que comete precisamente quien es cercano, en quien se confía, y que al hacerlo, decide no solo abandonar al amigo, sino entregarlo a quien con seguridad le hará daño. La perfidia es lo contrario a la amistad, a la confianza, a la lealtad, y por ello casi siempre la comete precisamente quien se cree es un amigo.

Quizás por ello, Miranda, consciente de haber dedicado su vida y de haber entregado todo por la libertad e independencia de Venezuela, en la misma carta antes mencionada le decía a Sally que “todos estos sacrificios han sido por amor a mi país natal.” No le era posible entender cómo el 30 de julio de 1812, ya de madrugada, con alevosía, nocturnidad, abuso de confianza y auxilio de gente armada, unos oficiales subalternos, prevalidos de su posición, obnubilados quizás por el resentimiento y adicionalmente fustigados por la infamia de tantos, fueran los artífices de su entrega a los españoles, para ser encadenado y engrillado, hasta su muerte.

La traición fue perfecta y la recompensa mejor e inesperada. A Domingo de Monteverde tuvo que haberle costado mucho entender cómo había llegado a sus manos el más buscado de los americanos, y por lo que se

refiere a quienes cometieron la perfidia, la verdad es que a nadie se acusó de la infamia, de manera que después de aquella noche, pareció como si se hubiera dictado una sentencia imponiendo la ley del silencio, de manera que nunca más, salvo en contadas ocasiones, se habló de tales hechos, ni de sus motivos, ni de quienes habían sido los traidores o los infames.

La carta que Miranda dirigió a su esposa, en realidad, no fue más que un último grito desesperado, con esa sola referencia incidental a la causa de su desgracia, pero sin nombrar persona alguna como responsable, en el cual clamaba como último recurso, sencillamente por sus amigos, en ese caso, los ingleses, quienes pensaba eran los que le quedaban.

Pero al mencionar “la perfidia de uno y la infamia de otros,” hay que entender que con ello lo que estaba haciendo por primera vez era formular una acusación final, -que ya era tiempo que la hiciera-, pues al fin de todo bien debía ya saber quién había sido el pérfido y quiénes habían urdido la infamia, todos oficiales de su propio ejército republicano, quienes aquella noche conspiraron para detenerlo, abusando de su amistad, de su posición, y de la oscuridad de la noche, cuando ya algunos incluso se habían pasado al bando de los invasores españoles.

Hay que recordar que una semana antes de esos hechos, sus representantes militares junto con los de Monteverde venían de concluir unos acuerdos con el objeto de poner fin a una guerra que se tornaba sangrienta. España o más bien, las Cortes de Cádiz, en uno de los mayores desencuentros que hubo en la historia con sus colonias, había decidido bloquear e invadir a las provincias de Venezuela, las primeras en América que habían osado declararse independientes y constituir un nuevo Estado. Monteverde comandaba las fuerzas de ocupación, y la República, devastada por un terrible terremoto ocurrido unos meses antes, corría el riesgo de ahogarse en la propia sangre del precario ejército que le quedaba, des-

pués de tantas deserciones.

En ese momento no había otra alternativa que no fuera un pacto para poner fin a la guerra. Era lo que un militar experimentado tenía que hacer, y efectivamente hizo Miranda, buscando como lo entendió un testigo de la época (Manuel Palacio Fajardo), que “se aplicara a Caracas **Error! Bookmark not defined.** la Constitución presentada por las Cortes a la nación española” es decir, la Constitución de Cádiz recién sancionada; que “no se molestara a nadie por sus anteriores opiniones,” que “todas las propiedades y bienes particulares fueran respetados” y que “se permitiera la salida a todos los que desearan dejar el territorio de Venezuela” Nada de lo cual luego se respetó.

Sin embargo, frente a lo que se buscaba, a los insensatos traidores no se les ocurrió otra cosa cuando todos estaban en proceso de evacuación, que acusar a Miranda nada menos que de traición por haber propuesto la firma de la capitulación, dudando precisamente de quien quizás, para ese momento, era el único oficial militar en todo el mundo, –sí, en todo el mundo – que tenía la mayor experiencia en materia de capitulaciones y tratados de finalización de la guerra.

Como lo expresó Tomás Molini, secretario de Miranda y a quien éste había enviado a Londres justo antes de la debacle de 1812, en procura de auxilio del gobierno inglés, en comunicación que remitió en febrero de 1813 a Richard Wellesley:

“me limito a creer que si Miranda hubiese sido traidor no se habría ciertamente traicionado a sí mismo, compartiendo la suerte de aquellos que había, se dice, vendido a Monteverde, y si no tuviera la convicción de que él ha sido incapaz de una cobardía semejante, diría yo que es imposible que un hombre que trabajó toda su vida por la independencia de América, haya podido al fin de su carrera olvidar esta gloriosa empresa, manchar sus cabellos blancos, deshorrar para siempre su memoria al descender a la

tumba y por tanta ignominia y fechoría, no recibir otra recompensa que las cadenas y la muerte.”

Por lo demás, Miranda para ese entonces, ya había negociado personalmente tres capitulaciones militares en dos continentes: en dos oportunidades durante las guerras de España contra los ingleses, con motivo de las guerras de independencia de Norteamérica, en El Caribe, con ocasión de la toma de Pensacola en 1781, y luego con motivo de la toma de las Bahamas en 1782; y otra ocasión, en la guerra de Francia contra las monarquías europeas, como Comandante en Jefe de los Ejércitos del Norte, con ocasión de la toma de Amberes en 1792. Si alguien bien sabía cuándo, en qué circunstancia y de qué manera había que llegar a una capitulación en el curso de un conflicto militar, ese era Miranda y así actuó por experiencia.

Los subalternos que lo apresaron, en realidad, no eran más que aprendices de la guerra, incluyendo al pérfido al cual se refirió, quien no pudo ser otro que uno de su mayor confianza, el entonces teniente coronel Simón Bolívar, a quien Miranda había entregado el 2 de mayo de 1812 el comando de la plaza militar más importante de la República, donde estaba el Castillo de Puerto Cabello; o quizás, Manuel María De Las Casas, gobernador militar del Puerto de La Guaira designado también por el propio Miranda. Ambos, junto con Miguel Peña, gobernador civil del mismo Puerto, también nombrado por Miranda, lo entregaron a Monteverde.

Sobre esos hechos el mismo Bolívar se refirió nueve años después, en una carta del 26 de agosto de 1821 dirigida al Congreso de Colombia, después de la traición a Miranda, abogando por quien lo había presentado a Monteverde –a quien calificó de tirano pero de quien obtuvo un pasaporte para salir de Venezuela –, expresando, primero, que por “la traición del Comandante de La Guaira, coronel Manuel María Casas, [se había puesto] en posesión del general Monteverde aquella plaza con todos los jefes y oficiales que pretendían evacuarla,”

siendo él sin embargo corresponsable de tal hecho, al haber aprehendido junto con Casas a Miranda; y por la otra, que sus “compañeros no se atrevieron a acompañar[lo] a castigar aquel traidor.” ¿Cuál traidor? Se refería a Miranda, a quien incluso esa misma noche había propuesto fusilar *in situ*. Como lo expresó el historiador Ricardo Becerra a finales del siglo diecinueve al referirse a la conspiración, después de la caída del Castillo de Puerto Cabello en sus manos:

“Bolívar era el menos autorizado de todos, y acaso el único impedido para tomar parte en ella, puesto que había sido factor muy importante en la obra de la desgracia que, sin embargo, quería castigar tan cruelmente.”

La pérdida de esa plaza en manos de Bolívar, dos meses después de recibirla, a comienzos de julio de 1812, fue precisamente una de las causas, si no la causa bélica mayor, para haberse tenido que llegar a la necesidad ineludible de la firma del armisticio con las fuerzas invasoras. Después de esa pérdida, el coronel Bolívar nunca más vio al general Miranda, hasta la noche del 30 de julio, cuando en lugar de dar explicaciones las exigió.

De manera que Miranda sabía quién era el pérfido y quiénes habían urdido la infamia en su contra, todos subalternos cooperantes de la traición. Sobre ellos, el mismo Monteverde, en su informe al Gobierno español sobre esos acontecimientos que envió el 18 de diciembre de 1812, precisó que las “Casas, con el consejo de Peña y por medio de Bolívar, había puesto en prisiones a Miranda,” considerando que -dijo- “obraron opuestamente a la maligna intención de los facciosos,” por lo que, -también dijo- debían ser “perdonados de su extravío y aun tenerse en consideración sus acciones, según la utilidad que haya resultado de ellas al servicio de S.M.” Al grupo de la infamia debe agregarse al marqués Manuel de Casa León, secretario de Hacienda de la República en colapso, a quien Miranda le había ordenado destinar una

suma del Tesoro para embarcarla en La Guaira con destino a la resistencia, pero que ya desde la firma del armisticio, en el cual Casa León había participado como comisionado de Miranda, ya se había pasado a las filas de los invasores, asumiendo las mismas funciones con Monteverde.

Un testigo de excepción de los hechos de aquella noche fue el capitán Henry Haynes de la *Royal Navy* británica, uno de los pocos y grandes amigos de Miranda, quien había llegado al Puerto de La Guaira el día antes en el *Sapphire*, una bella fragata de guerra, de escolta, de dieciocho cañones y una sola cubierta, que había permanecido fondeada en la rada, entre otras razones por el embargo que había decretado el mismo Miranda. Estando en el puerto, Haynes había recibido todo tipo de noticias sobre los últimos acontecimientos de Venezuela, así como todas las consejas y acusaciones contra Miranda, de traición, de entrega, de abandono, e incluso de robo de caudales públicos, luego de la firma de la capitulación con Monteverde.

Haynes tenía el encargo de parte de las autoridades británicas de proteger los intereses de los súbditos británicos en Venezuela en la situación de guerra que se vivía, y además, de asistir y proteger al general Miranda, y de evacuarlo de Venezuela con los oficiales que él dispusiera. Por ello, el mismo Haynes, que era bien conocido de toda la oficialidad local, fue uno de los comensales en la cena que el Gobernador del Puerto dio a Miranda y a sus oficiales esa misma noche del 30 de julio de 1812, en la vieja casa de la Compañía Guipuzcoana.

Al terminar la cena, y luego del infructuoso intento de Haynes de advertirle a Miranda sobre el peligro que corría, y evitar que durmiera en tierra, se retiró molesto ante la insistencia de los oficiales de que Miranda por estar cansado, pernoctara en la propia casa del gobernador De Las Casas, sin saber que con ello se estaba entregando, a quien ya para ese momento había traicionado la causa republicana.

Como lo explicó Henri Louis Villaume Ducoudray Holstein (en su libro de 1830: *Memoirs of Simón Bolívar. President Liberator of the Republic of Colombia, and of his principal generals*), contemporáneo con los hechos:

“Miranda se encontró allí un gran número de personas, entre otros el capitán inglés del *Sapphire*, el doctor Miguel Peña, gobernador civil de La Guaira, el teniente coronel Simón Bolívar. Toda la sociedad esperaba a Miranda. Él llegó, cansado por el calor del día. Después de que se fuera a descansar, se le invitó que se quedara a cenar y a que pernoctara esa noche en tierra. El capitán Haynes se pronunció contra esta proposición, y presionó a Miranda a ir a bordo con él, donde encontraría todas las comodidades posibles; su secretario, sus sirvientes y sus baúles estaban ya allí. Agregó que él deseaba izar velas sobre la marcha, ya que la brisa de tierra se levantaría en breve. Pero Bolívar, Peña y Casas le dirían al capitán que el general estaba muy fatigado para embarcarse, y que el viento de tierra no se levantaría sino hasta las diez de la mañana; de manera que no era necesario esperar a bordo. Miranda dudó, pero terminó por dar su acuerdo en quedarse en tierra. El capitán Haynes se retiró visiblemente contrariado; y prometió sin embargo al general de enviarle su bote para llevarlo a bordo. [...]

“El Capitán Haynes dijo en seguida a algunos de sus amigos, sobre lo cual yo tengo los detalles, que él tenía cierto presentimiento que a Miranda le ocurriría algo malo, y que por ello le había presionado para subir a bordo, aunque temía hablar más claramente por temor que los otros no lo comprendieran.”

Los temores de Haynes, sin embargo, los confirmó al amanecer del día siguiente, 31 de julio, cuando desde la cubierta del *Sapphire* ya vio izada la bandera española en el mástil de la casa de Gobierno, aun cuando no en los fuertes de La Guaira donde permanecía izada la bandera independentista. Al poco tiempo, además, de

viva voz supo “acerca del arresto de Miranda,” por el portador de una misiva que le envió Las Casas, como comandante del Puerto, que recoge el historiador Giovanni Meza Dorta en su libro *Miranda y Bolívar. Dos visiones* (2015), informándole que ningún buque podía salir del mismo. A raíz de eso, como se lo expresó a su superior el vice-almirante Charles Stirling, de *White Jamaica*, el 4 de agosto, ya no tuvo “dudas acerca de las intenciones del general Monteverde,” a quien le envió directamente una carta exigiéndole respeto por los “bienes y los súbditos de Su Majestad Británica,” y anunciándole además, que daría asistencia a los buques británicos que salieran del puerto.

Entonces decidió zarpar, a pesar de la nueva orden de embargo del puerto que había dispuesto por Monteverde, con la orden que le comunicó amenazadoramente el gobernador Casas, de “evitar la salida de ninguno de los habitantes de este país.” Las misivas, además, fueron acompañadas de descargas de baterías y cañones, que incluso averiaron otras embarcaciones británicas y de la República.

Preso Miranda en el Puerto, Haynes entendió la magnitud de la traición, reclamándole a Casas en las cartas que recoge con todo cuidado en su libro el historiador Giovanni Meza Dorta, cómo, en “pocas horas había prácticamente cambiado el código de su conducta”, dejándole “a su memoria” en otra carta que le envió, que solo el día anterior, el mismo Casas había esperado ser evacuado con los otros oficiales, es decir, como se lo recordó Haynes, había esperado “ser uno de los pocos desafortunados que ahora se encuentra a bordo de la embarcación bajo el amparo de la bandera de Su Majestad.”

Ante la ignominia, Haynes, quien además debió haber quedado frustrado por no haber logrado que Miranda durmiese a bordo del *Sapphire*, pues eso lo habría salvado de la traición, decidió zarpar inmediatamente dirigiéndose hacia Curaçao, incluso después de auxiliar y darle protección al bergantín *Zeloso*, el cual casualmen-

te, en 1806, había sido uno de los que enfrentó la invasión de Miranda en Ocumare de la Costa.

Sobre esos eventos, el intercambio de cartas entre De las Casas y Haynes, que recoge el historiador Meza Dorta en su mencionado libro, da cuenta gráficamente de lo ocurrido. En efecto, De Las Casas, hasta el día anterior Comandante Militar del Puerto de La Guaira por la República, pero trastocado rápidamente en Comandante Militar del Puerto por el Ejército de invasión, le reprochó a Haynes, en carta de la misma fecha 31 de julio de 1912, que le dirigió que: "Habiéndoseme informado que Usted asistió al bergantín *Zeloso* con un oficial y doce hombres que pertenecen a su Brigada para dar protección durante su escape de este puerto. En este sentido, no puedo sino reclamarle el regreso de este buque a puerto, en el entendido de que cumplo con mi deber al dirigirle esta indicación." Haynes le respondió también desde "mar adentro" que había asistido al *Zeloso* porque se lo solicitó su comandante y porque precisamente Miranda le había informado la noche anterior que ni el *Zeloso* ni los otros barcos artilleros habían quedado comprendidos en la Capitulación. En nueva comunicación del 31 de julio de 1912, De Las Casas le reiteró a Haynes, por el embargo del Puerto, que: "Estando obligado a cumplir estrictamente con las órdenes de embargo de este puerto, asunto que ya se lo he comunicado y en el entendido de que la mayoría de los buques en el fondeadero intentan zarpar bajo su protección, le ruego que bajo ninguna circunstancia avale tal violación de la referida orden;" llegándole a exigirle a Miranda que "debo exigir que se podrá enviar a tierra a todos los pasajeros que han sido admitidos a bordo del barco bajo su mando desde su llegada a este lugar."

El *Sapphire*, en todo caso, logró zarpar y aun cuando no llevaba a Miranda, si llevaba en cambio como pasajeros a muchos de sus colaboradores inmediatos, unos, oficiales británicos, y otros, sus auxiliares más estrechos en la labor de difusión del pensamiento republicano y de libertad, que tanto había influido en la construcción de la

República durante 1811. Ellos eran, sus amigos Manuel Cortés de Campomanes, José María de Antepara y su secretario Pedro Antonio Leleux. A todos, Haynes, conscientemente les otorgó asilo, olvidándose de la carta que Las Casas envió al capitán Haynes en la misma mañana del 31 de julio, donde le exigía que no permitiera “la entrada a bordo de su buque a ninguna persona que haya residido en el país.”

Pero además del pasaje, en las bodegas de la fragata, rumbo a Curaçao, iba un importante cargamento conformado por varios baúles tanto de Miranda como de Bolívar, que ambos por su lado y por su cuenta habían ordenado embarcar días antes, previendo la evacuación. En los baúles de Miranda, embarcados por su secretario Pedro Antonio Leleux, estaban los legajos de su Archivo, los mismos que el mismo Leleux había embarcado en Portsmouth en 1810, en la misma fragata y al mando del mismo capitán Haynes, pero ahora con más papeles producto de la etapa en Venezuela. Además, también se había embarcado una fuerte suma de dinero del Tesoro nacional, por orden de Miranda, ordenada por el ministro de Hacienda marqués De Casa León, y cuyo recibo emitido por Haynes lo recibió el gobernador de Las Casas, a nombre de George Robertson, de la Casa Robertson & Belt de Curaçao, con lo que quedaba bajo protección de los agentes de su Majestad Británica. Era el cargamento del mismo guerrero de siempre que se retiraba, como un paso necesario en la guerra, pero con la intención de seguir hacia Cartagena para acopiar fuerzas y volver a la carga hacia Venezuela.

Sobre ello, también hubo contienda en mismo día que zarpó el *Sapphire* entre De Las Casas y Haynes, como resulta de las cartas que se intercambiaron, recogidas por el historiador Meza Dorta en su libro antes mencionado. En efecto, sobre la suma de dinero que se encontraba a bordo del *Sapphire*, De Las Casas, sin duda ya de acuerdo con Monteverde y con el marqués de Casa León, quien fue el que ordenó el embarco de dicha suma a nombre de la casa de comercio Roberson de Cu-

raçao, De Las Casas, le escribió a Haynes que: “Entiendo que a bordo del barco bajo su mando se ha enviado la cantidad de veintidós mil dólares por órdenes del general Miranda, entregada a George Robertson” exigiéndole “el reembolso de la mencionada suma, convencido de que Usted no apoyará al Sr. Robertson en cualquier decisión contraria a la devolución del dinero que éste mantiene retenido sobre el cual carece de autoridad alguna.” Sobre ello, en otra carta del mismo día, Haynes le recordó a De Las Casas que: “el dinero que recibí a bordo de este barco (bajo los términos anteriormente mencionados con tanta publicidad) y por los cuales he suscrito el conocimiento de embarque, será entregado a la orden del Sr. George Robertson. En este sentido, el recibo en su poder constituye la mejor explicación que puede dársele a su negativa a que yo realizara la entrega sobre la base de su exigencia.”

En cuanto a los baúles de Bolívar, embarcados por Tomás de Acosta, un sirviente de su confianza, en cambio en ellos iban sus pertenencias personales, las de una persona que para cuando fueron embarcadas con destino a Curaçao, tenía toda la intención de alejarse de Venezuela, hacia Europa, trastornado por su fracaso militar, a cuyo efecto ya había dejado todos sus asuntos dispuestos y arreglados con su familia.

Era claro que ambos, Miranda y Bolívar, habían planeado con tiempo la retirada, para lo cual ninguna otra mejor opción que la fragata inglesa, cuyo capitán tenía instrucciones de protegerlos; lo único es que tuvieron razones diferentes. La suerte que corrieron esos baúles, por tanto, también fue distinta.

Todos, por tratarse de equipaje personal no acompañado por sus dueños, quedaron retenidos en la aduana del puerto de Willemstad, en Curaçao, desde la llegada allí de la fragata el 1º de agosto de 1812, pero su permanencia allí fue por tiempo muy diferente. Los baúles de Bolívar, o más bien el contenido de los mismos, los rescató él mismo en septiembre de ese mismo

año 1812 cuando pudo salir de Venezuela con pasaporte que le fue otorgado por el invasor Domingo Monteverde, como éste mismo lo reportó a la Corona, por los servicios que Bolívar le había prestado con la entrega de Miranda.

Monteverde en efecto dijo a la Corona en su informe de 26 de agosto de 1812:

“Yo no puedo olvidar los interesantes servicios de Casas, ni de Bolívar y Peña, y en su virtud no se han tocado sus personas, dando solamente al segundo sus pasaportes para países extranjeros, pues su influencia y conexiones podrían ser peligrosas en estas circunstancias.”

Los baúles de Miranda, en cambio, permanecieron en la aduana de Willemstad durante dos años, hasta que pudieron ser transportados en enero de 1814, por las gestiones del fiel secretario Leleux ante las autoridades británicas, precisamente en la misma fragata *Sapphire*, bajo el comando del mismo capitán Henry Haynes, hasta a Portsmouth, para ser entregados en Londres a Lord Bathurst, secretario de Estado para la Guerra y las Colonias, lo que efectivamente Haynes hizo personalmente. Los legajos del Archivo permanecieron en su oficina, hasta que terminó sus servicios a la Corona en 1830, como presidente del Privy Council. En 1830 fueron trasladados como parte de sus papeles y bienes personales a su residencia en Cirencester, donde permanecieron durante casi un siglo, sin que sus descendientes supieran de qué se trataba, salvo la inscripción –que sin duda no entendieron– en el lomo de los legajos de la palabra *Colombeia*; hasta que el biógrafo norteamericano de Miranda, William Spence Robertson, en su fascinación por Miranda, pudo ubicarlos en 1922, siendo rescatados para Venezuela.

Pero sobre los hechos que ocasionaron la prisión de Miranda, en sus propias palabras, por “*la perfidia de uno y la infamia de otros*,” después de la evacuación del 30 de julio de 1812, nadie más habló de ello. No lo hizo Miran-

da, preocupado más por la suerte de las provincias invadidas que por su propia circunstancia, habiendo solo dejado escapar al final de sus días la amarga frase; y no lo hizo Bolívar, después de su propio cambio de planes, salvo al inicio de su carrera político militar para referirse al “traidor” Miranda, y a su “infinita cobardía,” quizás por estar más preocupado por la descomunal empresa de liberación de Venezuela que asumió desde finales del mismo año 1812, desde Cartagena, precisamente desde donde Miranda pensaba hacerlo, pero quedó frustrado por la traición.

Nada más se dijo sobre los hechos hasta que en 1830, un oficial alemán, Henri Louis Villaume Ducoudray Holstein, quien sirvió con Bolívar en el ejército de liberación de Venezuela a partir de 1815, llegando a ser su jefe de su estado mayor, escribió con detalle lo ocurrido, en un libro publicado en París y Londres, sobre la *Historia de Bolívar*, explicando que “Como los detalles relativos a esta detención son poco conocidos, y como Bolívar tomó parte activa en esos acontecimientos, los consignamos aquí con todo detalle.” Ese oficial, antes, entre 1810 y 1813 había participado en el ejército francés en la invasión a España, y luego de ser apresado precisamente aquí, en Cádiz, logró salir hacia Norteamérica, y frustrado su ingreso en el ejército de los Estados Unidos, pasó a Cartagena de Indias en 1814, asumiendo el comando del Fuerte de Bocachica.

El relato de Ducoudray Holstein sobre la detención de Miranda, el cual es de suponer que fue muy criticado, por supuestamente mostrar resentimiento hacia Bolívar, fue posteriormente recogido y difundido por Carlos Marx, en 1858, cuando se desempeñaba como corresponsal europeo del periódico el *New York Tribune* en Londres, al ser requerido por Charles A. Dana, para colaborar en una nueva enciclopedia que comenzaba a editar en Nueva York, la *The New American Cyclopedia* (1858), en cuya contribución sobre Bolívar (“Bolívar y Ponte”), resumió los hechos antes referidos, registrando en síntesis lo siguiente:

“Mientras [Miranda] visitaba al coronel Manuel María Casas, comandante de la plaza, se encontró con un grupo numeroso, en el que se contaban don Miguel Peña y Simón Bolívar, que lo convencieron de que se quedara, por lo menos una noche, en la residencia de Casas. A las dos de la madrugada, encontrándose Miranda profundamente dormido, Casas, Peña y Bolívar se introdujeron en su habitación con cuatro soldados armados, se apoderaron precavidamente de su espada y su pistola, lo despertaron y con rudeza le ordenaron que se levantara y vistiera, tras lo cual lo engrillaron y entregaron a Monteverde [...]. Ese acto, para cuya justificación se recurrió al pretexto de que Miranda había traicionado a su país con la capitulación de La Victoria, valió a Bolívar el especial favor de Monteverde, a tal punto que cuando el primero le solicitó su pasaporte, el jefe español declaró: "Debe satisfacerse el pedido del coronel Bolívar, como recompensa al servicio prestado al Rey de España con la entrega de Miranda. Se autorizó así a Bolívar a que se embarcara con destino a Curazao, donde permaneció seis semanas.”

Ese relato de Marx, que muchos críticos han considerado particularmente duro, sin duda contribuyó a completar parte del retrato a Bolívar, con sus logros y fracasos, en la intensa vida que tuvo durante su intensa carrera militar y política, que ya era casi legendaria, y que había desarrollado precisamente después de aquellos hechos. Marx, sin embargo omitió mucho de los logros militares y políticos más conocidos de la corta vida de Bolívar, quien murió a los escasos 47 años. Debe recordarse en efecto, que en el corto tiempo de 18 años cuando actuó como militar y político (1813-1830), Bolívar llegó a pelear en 472 batallas (entre ellas 79 grandes batallas) habiendo sido derrotado sólo 6 veces, para lo cual tuvo que recorrer una distancia diez veces mayor que la que recorrió Aníbal, tres veces más de la que recorrió Napoleón, y el doble de la que recorrió Alejandro Magno; liberando seis naciones hispanoamericanas.

Tampoco destacó Marx que había dejado una amplísima obra escrita en proclamas, cartas y textos constitucionales; ni que había gobernado cinco naciones.

Dada la grandeza de esos logros de Bolívar, esa omisión podía poner en duda muchas de las afirmaciones de Marx sobre la vida del grande hombre; sin embargo, lo que expresó en relación con lo ocurrido en el Puerto de La Guaira aquella noche del 30 de julio de 1812, no había duda que estaba bastante apegado a lo que realmente había sucedido.

Lo que es constante de los relatos de la época fue que Miranda fue simplemente acusado de traidor por haber negociado una capitulación con el comandante español invasor, porque supuestamente estaba huyendo del país, y se iba a embarcar para supuestamente regresar a Inglaterra, y adicionalmente, porque se llevaba consigo una cantidad importante de dinero del Tesoro nacional, que ya se encontraba embarcado desde el día anterior en las bodegas del *Sapphire*. Nadie, entre la oficialidad que se encontraba el día 30 de julio de 1812 en el Puerto de La Guaira ponía en duda que lo que procedía para todos era la evacuación, por el peligro que sin duda corrían si permanecían en la provincia, para lo cual el mismo Miranda había ordenado desde antes, el embargo de todas las embarcaciones que se encontraban fondeadas en la rada, incluyendo varias norteamericanas que habían llegado con ayuda humanitaria por el terremoto.

Sin embargo, por la propia personalidad de Miranda, poco dado a dar explicaciones, lo cierto es que en realidad, solo dos personas sabían sobre cuáles eran sus planes y acciones de guerra al salir de La Guaira para el rescate de las Provincias de Venezuela de la ocupación española. Era inconcebible, que después de haber dedicado toda su vida a la causa de la independencia, luego de la firma de un tratado de guerra fuera a renunciar a dicha causa. Quizás lo consideraba un secreto de guerra, quizás por la diferencia de edad, no lo quiso compartir

con los oficiales que esa noche estaban en La Guaira; pero sin duda, fue falta de información la que dio pie a la conspiración y a la traición, porque si bien durante su vida había hecho muchos amigos, también se había llenado de enemigos.

En realidad, solo dos personas conocían el plan de Miranda, que por supuesto no eran el regresar a Londres, como sus enemigos difundieron, sino seguir en la lucha por la independencia de Venezuela, desde Cartagena, y esas eran: el capitán británico Haynes, y Pedro Gual, hombre de confianza de Miranda, con él había estado en la Sociedad Patriótica, a quien lo había comisionado, antes de la capitulación, ante el gobierno de los Estados Unidos, para buscar apoyo a la causa republicana y comprar armas.

Es por ello que esa misma tarde del 30 de julio de 1812, Gual ya estaba embarcado en la goleta norteamericana el *Independence*, de las que habían llegado con ayuda por el terremoto, y que a pesar de la situación de embargo general del Puerto, era la única que había sido autorizada para poder zarpar. Con las noticias de la capitulación, había retrasado el zarpe. Gual había estado con Miranda en el cuartel de La Victoria, cuando el 5 de julio de 1812, recibió la esquela de Simón Bolívar de 1º de julio de 1812, informándole sobre la pérdida del Castillo de Puerto Cabello, y a quien Miranda le dijo en francés, para asegurarse que sólo él entendiera, *Tenez. Venezuela est blessé au coeur* ("Tenga. Venezuela ha sido herida en el corazón").

Veintiún años después de los sucesos de La Guaira, Gual, quien desarrolló una larguísima carrera política que culminó como vicepresidente de la República en Venezuela en 1861, escribió un testimonio ("Testimonio y declaración de Pedro Gual") que publicó veinte años antes en Bogotá en 1843, donde quiso dejar aclarado para la historia, después de haber leído comentarios y crónicas sobre los sucesos del 30 de julio de 1812, en La Guaira, sobre las circunstancias que rodearon aquellos

hechos, en particular, sobre los planes que tenía Miranda una vez que zarpara en el *Sapphire*.

Esos planes como los resumió Gual en su escrito, fueron precisamente tomar rumbo hacia Curaçao y luego hacia Cartagena de Indias en la Nueva Granada, con los oficiales que se unieran, y con las armas y recursos que tenían; para desde allí, posteriormente volver a Caracas con refuerzos. Gual, en ese importante testimonio, escribió que al enterarse de la llegada de Miranda al Puerto ese día, fue a verlo en el “edificio de la extinta Compañía Guipuzcoana,” que era la sede de la Comandancia del Puerto y la casa del gobernador Casas, narrando lo que sigue:

“Lo encontré leyendo un papel que me entregó inmediatamente para que me impusiera de su contenido. Era este un oficio del presidente Rodríguez Torrices de Cartagena, en que, después de pintar el estado angustiado en que los realistas tenían a la sazón a aquella plaza, concluía pidiendo auxilio al gobierno de Venezuela, sin los cuales creía muy difícil poder sostenerla por mucho tiempo.”

Entonces, llamándolo aparte, -dice Gual- le explicó en francés los términos y la necesidad inevitable de la capitulación ya firmada, expresándole que:

“los realistas parecieran decididos a prenderle fuego al país antes que de ver la independencia; en tanto que de nuestra parte, no hay sino desaliento, y el estupor todavía subsistente producto del terremoto.”

Luego le expresó a Gual lo siguiente:

“Llevemos, entonces nuestras miradas hacia la Nueva Granada, donde cuento con Nariño que es mi amigo. Con los recursos que nosotros podemos llevar desde aquí, oficiales, municiones, etc. y los que seguramente obtendremos allá, nosotros podemos regresar a Caracas, sin correr los peligros de toda especie

en los que estamos metidos en este momento.”

El oficio del presidente Torrices, como Gual concluyó en su escrito, le “confirmó al general Miranda en su propósito,” que no era otro sino el de dirigirse hacia Cartagena para luego regresar a Venezuela para seguir luchando por la independencia. En esa parte de la Nueva Granada, precisamente venía de establecerse el Estado de Cartagena de Indias, que se había configurado con una importante Constitución provincial sancionada el mes anterior, el 15 de junio de 1812.

Pero ese propósito, lamentablemente, esa noche solo lo sabían dos personas, Gual y el capitán Haynes, y ambos estaban embarcados, uno en el *Independence* y otro en el *Sapphire*, mientras ya en la madrugada, como lo afirmó Gual, “por una traición, la más infame, aquella plaza ya estaba vendida al enemigo,” y los conspiradores estaban arrestando a Miranda, luego de lo cual, como también lo escribió Gual en su testimonio, “el ilustre arrestado y sus arrestadores se encontraron súbitamente prisioneros de guerra, o séalo de Estado, según el lenguaje de aquél tiempo.”

Siendo la secuela de todo ello, que Miranda iría a prisión, para no salir nunca más; Casas y Peña se pasaron abiertamente al campo realista; y Bolívar recibió un pasaporte “por los interesantes servicios” prestados por la perfidia o la infamia, para salir de Venezuela, “pues su influencia y conexiones podrían ser peligrosas en estas circunstancias.”

El arresto de Miranda, como lo observó Gual en el documento de 1843:

“habría durado poco tiempo, porque una sola explicación habría bastado para disipar los pretextos erróneos con que se había hecho, pero ni aún hubo tiempo para hacerlo.”

Pero la verdad fue que consumada la traición, ya no hubo tiempo de explicaciones, y en todo caso, los conspi-

radores ya no las querían oír. La decisión la habían tomado, y quizás sin saberlo, con ella habían provocado un giro trascendental a la historia de la América Hispana.

En todo caso, la sabia intención de ir hacia Cartagena de Indias, con los recursos oficiales y municiones que podía llevar, para desde allí poder volver a buscar la recuperación de los territorios invadidos, solo quedó arrinconada en el pensamiento de Miranda, quizás teniendo conciencia de que por el desconocimiento de la misma, o de su falta de comunicación, había sido ignominiosamente traicionado. En cambio, por esa misma traición, Bolívar cambiaría de planes, y en lugar de alejarse de Venezuela como había sido su intención al ordenar embarcar sus baúles en el *Sapphire*, se dirigió desde Curaçao al Estado de Cartagena, desde donde comenzó, en 1813, su Campaña Admirable igualmente para la liberación del territorio de Venezuela. Lo mismo, quizás, que lo que Miranda pudo haber pensado.

Antes de lanzarse a la gran aventura bélica para liberar a Venezuela, sin embargo, y quizás para minimizar su propia culpa en la caída de la República, al haberse perdido de sus manos el Castillo de Puerto Cabello, Bolívar, buscando un culpable, arremetió abiertamente con toda la construcción constitucional de la República de Venezuela de 1811, en la cual, como sucedió en todas las constituciones hispanoamericanas que la sucedieron, la adoptaron montadas sobre la base de una declaración de derechos del hombre como pieza clave de la construcción de un nuevo Estado, el principio de la separación de poderes y una distribución territorial del poder en entidades políticas descentralizadas, como garantía de la libertad.

Toda esa importantísima construcción institucional, y todo el esfuerzo constitucional realizado por los prohombres civiles de Venezuela por construir una República, Simón Bolívar, desde Cartagena, en noviembre de 1812, en su muy conocido "Manifiesto de Cartagena" la calificó simplemente como una "República aérea," de

donde derivó la otra denominación no menos peyorativa de la “patria boba” que se extendió por la Nueva Granada, achacándole todos los males de la pérdida de la República a la propia construcción institucional dada al nuevo Estado independiente, así como a los próceres que la habían diseñado, sobre los cuales Bolívar dijo en noviembre de 1812, cuando buscaba quizás explicar su propia conducta, que:

“los códigos que consultaban nuestros magistrados no eran los que podían enseñarles la ciencia práctica del Gobierno, sino los que han formado ciertos buenos visionarios que, imaginándose repúblicas aéreas, han procurado alcanzar la perfección política, presuponiendo la perfectibilidad del linaje humano. Por manera que tuvimos filósofos por jefes, filantropía por legislación, dialéctica por táctica, y sofistas por soldados.”

Por ello concluyó afirmando tajantemente que “entre las causas que han producido la caída de Venezuela, debe colocarse en primer lugar la naturaleza de su constitución que, repito, era tan contraria a sus intereses, como favorable a los de sus contrarios.”

En adición a ese desprecio manifiesto respecto de las instituciones adoptadas para erigir la Confederación de Estados de Venezuela de 1811, Bolívar fue también implacable desde Cartagena, con su propio mentor, el que había entregado a Monteverde unos meses antes acusándolo pública e impunemente, y sin razón, de haber obrado “por una vergonzosa cobardía” (“Manifiesto de Bolívar dado en Cartagena el 2 de noviembre de 1812 sobre la conducta del gobierno de Monteverde después de la Capitulación de San Mateo”) o movido por “una inaudita cobardía” y una “bajeza ignominiosa” (“Exposición dirigida al Congreso de la Nueva Granada por Simón Bolívar y Vicente Tejera, fechada en Cartagena el 27 de noviembre de 1812”) cuando negoció el Armisticio o capitulación. Con ello, lo único que demostró Bolívar fue quizás lo poco que en realidad conocía a Miranda, tratando además de borrar lo

que ya le había escrito, y que escrito había quedado, en carta del 12 de julio de ese mismo año, al referirse a la pérdida de la patria en sus manos por la pérdida del Castillo de Puerto Cabello, cuando le preguntó:

“¿con qué valor me atreveré a tomar la pluma para escribir a Ud. habiéndose perdido en mis manos la plaza de Puerto Cabello?”

Seis meses después, sin embargo, tomó la pluma, pero para descargar en la República cuyo arsenal había perdido, y en Miranda, entregado vilmente al enemigo, toda su ira y frustración, y de allí emprender la liberación del territorio venezolano invadido por su culpa, lo que sin embargo lograría exitosamente unos años después. Su inconmensurable gloria por haber liberado a Venezuela y a otras cuatro Repúblicas, sin embargo, no lo liberan de la carga que significó el sacrificio de quien lo creía su amigo, quien terminó sus días aquí en Cádiz, olvidado de todos, y a quien una vez más debemos rendir homenaje por sus servicios a América.

Cádiz, 1 de junio de 2016

ÍNDICE GENERAL

NOTA DEL AUTOR11

PRÓLOGO

DESDE ESPAÑA POR TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ15

PRÓLOGO

DESDE VENEZUELA, POR ENRIQUE VILORIA VERA23

PRIMERA

EN LA ACADEMIA DE LA HISTORIA Y ARTE DE SAN QUIRCE,
SEGOVIA: HISTORIA, DERECHO PUBLICO Y URBANISMO49

SEGUNDA

AL RECIBIR EL DOCTORADO HONORIS CAUSA DE
UNIVERSIDAD DE GRANADA: ESPAÑA Y EL
CONSTITUCIONALISMO IBEROAMERICANO65

TERCERA

AL RECIBIR EL DOCTORADO HONORIS CAUSA DE LA
UNIVERSIDAD CARLOS III, MADRID: CARLOS III Y LA
ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL POBLAMIENTO EN
AMERICA81

CUARTA

EN LA REAL ACADEMIA VALENCIANA DE JURISPRUDENCIA Y LEGISLACIÓN, VALENCIA: LAS CONTRADICCIONES DEL FEDERALISMO VENEZOLANO.....	101
I. LA DEMOCRACIA Y LA DESCENTRALIZACIÓN DEL PODER101	101
II. LAS EXIGENCIAS DE REFORMA POLÍTICA EN EL PROCESO CONSTITUYENTE DE 1999.....	103
1. <i>Participación y poder local</i>	103
2. <i>La democracia y los niveles intermedios de descentralización</i>	105
3. <i>El Nuevo Federalismo</i>	107
4. <i>El nuevo Municipalismo</i>	112
III. EL RÉGIMEN DE DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DEL PODER PÚBLICO EN LA CONSTITUCIÓN DE 1999	116
1. <i>La forma Federal del Estado</i>	116
2. <i>Las competencias exclusivas</i>	124
3. <i>Las competencias concurrentes</i>	128
4. <i>Las competencias residuales</i>	139
5. <i>El principio descentralizado en las competencias del Poder Público</i>	139
IV. EL FINANCIAMIENTO DE LA DESCENTRALIZACIÓN	142
1. <i>Las competencias tributarias</i>	142
2. <i>El situado constitucional</i>	147
3. <i>Las asignaciones económicas especiales</i>	148
4. <i>El Fondo de Compensación Interterritorial</i>	148
5. <i>Las transferencias, subvenciones o asignaciones nacionales</i> .	149
V. A MANERA DE CONCLUSIÓN EL PROBLEMA DEL ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO CON UN MARCO CENTRALISTA Y LOS ESFUERZOS INSTITUCIONALES QUE DEBEN HACERSE PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS ESTADOS	149

QUINTA

EN LA REAL ACADEMIA DE LEGISLACIÓN Y
JURISPRUDENCIA, MADRID: SOBRE LA CIUDAD
ORDENADA155

SEXTA

EN EL CONSEJO DE ESTADO, MADRID: LA PROTECCIÓN DE
LOS DERECHOS FRENTE AL PODER DE LA
ADMINISTRACIÓN. LIBRO HOMENAJE AL PROFESOR
EDUARDO GARCÍA DE ENTERRÍA165

SÉPTIMA

EN LA REAL ACADEMIA DE JURISPRUDENCIA Y
LEGISLACIÓN, MADRID: LA CONSTITUCIÓN
COMO PROMESA INCUMPLIDA: EL CASO DE
VENEZUELA.....179

I. EL INCUMPLIMIENTO DE LO QUE FUE UNA GRAN
MENTIRA: LA PROMESA CONSTITUCIONAL POR EL
ESTABLECIMIENTO DE UN RÉGIMEN POLÍTICO
DEMOCRÁTICO, ALTERNATIVO Y PARTICIPATIVO..184

II. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA
CONSTITUCIONAL POR EL ESTABLECIMIENTO DE UN
ESTADO DEMOCRÁTICO DE DERECHO Y DE JUSTICIA:
LA DESTRUCCIÓN DE LA SEPARACIÓN DE PODERES .189

III. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA
CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO UN
ESTADO FEDERAL DESCENTRALIZADO, Y LA
CONSOLIDACIÓN DE UN ESTADO TOTALITARIO
CENTRALIZADO USANDO LA MASCARA DE LA
“PARTICIPACIÓN”195

IV. EL INCUMPLIMIENTO DE LA PROMESA
CONSTITUCIONAL PARA EL ESTABLECIMIENTO DE UN
ESTADO SOCIAL DE SISTEMA ECONÓMICO DE
ECONOMÍA MIXTA198

APRECIACIÓN FINAL205

OCTAVA

EN LA REAL ACADEMIA HISPANOAMERICANA DE CIENCIAS,
ARTES Y LETRAS DE CÁDIZ, CÁDIZ: FRANCISCO DE
MIRANDA Y EL FIN DE SUS DÍAS EN CÁDIZ, POR
CAUSA DE “LA PERFIDIA DE UNO Y LA INFAMIA DE
OTROS,”165