

PRÓLOGO
desde Venezuela
al libro de Allan R. Brewer-Carías,
Reflexiones ante las Academias Españolas 1986-2016,
Colección Biblioteca Allan R. Brewer-Carías, Instituto de Investigaciones
Jurídicas Universidad Católica Andrés Bello, Caracas 2021
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.

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

* 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

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 nutrizante 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 Bernardino 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 entusiasmó, 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 *Holdings 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 Toledo, 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 Quevedo: 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. Cierta 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 caballeresca, 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 monetarios 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 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.

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 ciudadano 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 severas 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 apresarlo 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, 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.

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 idea de recogerlas en un volumen

Así sea.

Salamanca, agosto de 2019