

REVISTA PERUANA DE DERECHO PÚBLICO

SEPARATA

ESTUDIOS

Arquitectura institucional, contexto sociocultural e integridad electoral
DIETER NOHLEN

La reelección presidencial en Argentina
NÉSTOR P. SAGUÉS

La reforma constitucional y el proceso constituyente
LAUTARO RÍOS ÁLVAREZ

Mutaciones jurisprudenciales de la Constitución
FRANCISCO FERNÁNDEZ SEGADO

El control de la constitucionalidad de las leyes en Nicaragua
FRANCISCO E. ENRÍQUEZ CABISTÁN

NOTAS

Estado totalitario y nuevas tendencias del Derecho Administrativo
ALLAN R. BREWER-CARÍAS

E Pluribus Unum: Controversias estatales y compromisos nacionales en la formación de los Estados Unidos de América
ROBERT S. BARKER

Jueces, imparcialidad y política
IVÁN SEQUEIROS VARGAS

Sobre Lasalle y su concepto de Constitución
CARLOS RUIZ MIGUEL

Diccionario americano de Derechos
VÍCTOR J. ORTECHO VILLENA

NECROLÓGICA

Alessandro Pizzorusso (1931–2015)
GERARDO ETO CRUZ

DOCUMENTOS

Discurso del doctor Manuel Miranda Canales al asumir la presidencia del Tribunal Constitucional

La Declaración Universal de Derechos Humanos
JOSE LEÓN BARANDIARÁN

El control de la constitucionalidad de las leyes
RAÚL FERRERO

ESTADO TOTALITARIO Y NUEVAS TENDENCIAS DEL DERECHO ADMINISTRATIVO *

Allan R. Brewer- Carias

SUMARIO: I. El derecho administrativo entre el deber ser y la realidad que resulta de la práctica política. II. El derecho administrativo y el paradigma democrático en las formulaciones constitucionales. III. El derecho administrativo y los autoritarismos. IV. El derecho administrativo y el desequilibrio entre poderes estatales y derechos ciudadanos. V. El estado totalitario y la desconstitucionalización del estado constitucional

Hablar sobre las nuevas tendencias del derecho administrativo, como se nos ha pedido en este importante *Congreso Internacional Conmemorativo del Acto legislativo del 10 de septiembre de 1914 por el cual se restableció el Consejo de Estado*, que trata sobre el tema general de *¿Para dónde va el Derecho Público?* o de las *Tendencias actuales del derecho público*, exige, ante todo, una precisión de perspectiva a los efectos de tratar de establecer qué es realmente lo que se quiere saber con dicha pregunta.

I. EL DERECHO ADMINISTRATIVO ENTRE EL DEBER SER Y LA REALIDAD QUE RESULTA DE LA PRÁCTICA POLÍTICA

Una primera interpretación de la misma sería que nos dediquemos a determinar *hacia dónde nosotros pensamos que debería ir el derecho público* como derecho del Estado, en cuyo caso, la respuesta nos llevaría a esbozar, desde una perspectiva principista y optimista, lo que también pensamos

(*) Texto elaborado para la conferencia programada en el *Congreso Internacional Conmemorativo del Acto Legislativo del 10 de septiembre de 1914 por el cual se restableció el Consejo de Estado*, Universidad del Rosario, Consejo de Estado, Bogotá, 9 de septiembre de 2014.

que deberían ser las nuevas tendencias del derecho administrativo hacia el futuro, en el marco de ese derecho público y del Estado que quisiéramos, conforme a todo lo que hemos estudiado y enseñado durante tantos años.

Pero una segunda interpretación de la pregunta sería la que nos impone buscar o determinar *hacia dónde es que efectivamente se está dirigiendo el derecho público y el Estado en la actualidad*, lo que implicaría entonces esbozar, partiendo de la realidad contemporánea, las nuevas tendencias que ese derecho público y el propio Estado le están imponiendo al derecho administrativo, que como bien sabemos, siempre está condicionado por el entorno político.

La primera aproximación, nos llevaría sólo a expresar buenos deseos, o buenas intenciones, argumentando sobre lo que quisiéramos que fuera el derecho administrativo y sus nuevas tendencias en una sociedad democrática, como por ejemplo sería el aseguramiento del sometimiento efectivo de la Administración al derecho, y el necesario reforzamiento y perfeccionamiento del control contencioso administrativo sobre la actividad de la Administración; el control ciudadano sobre el funcionamiento de la Administración mediante mecanismos efectivos de participación; la garantía de que la Administración realmente funcione basada en los principios de seguridad jurídica, transparencia e igualdad; el aseguramiento de que los recursos públicos sean inviertan conforme a los principios de buena administración, con la erradicación o persecución de la corrupción administrativa; el desarrollo efectivo de la meritocracia en la Administración Pública de manera que haya un servicio civil que esté al servicio exclusivo del Estado y no de una determinada parcialidad política; en fin, el que se materialicen todos los principios del derecho administrativo que tanto hemos analizado.

Esta aproximación, sin duda, es la que todos hemos seguido en la enseñanza cotidiana de nuestra disciplina, la que todos hemos oído, sobre la cual todos hemos escrito, muchas veces aislándonos de la realidad. A esa no es precisamente a la cual quiero referirme hoy en este evento.

Me preocupa ahora la otra perspectiva, la de tratar de entender hacia dónde va realmente el derecho público en algunos de nuestros países, y cuales son las nuevas perspectivas que el derecho administrativo está experimentando en ellos, y me refiero a aquellos países de nuestra América Latina que han venido siendo sometidos durante los últimos lustros a gobiernos totalitarios y populistas, con todas las consecuencias desastrosas que ello ha tenido para nuestra disciplina, construida con tanto esfuerzo con arreglo en otros paradigmas estatales. Y lo cierto es que muchas veces, en general, tendemos a obviar estas realidades en nuestros estudios de derecho, considerándolos como anomalías que no requieren de nuestra atención. Sin embargo, allí están, y no muy lejos, incluso en muchos casos del otro lado de las fronteras.

La semana pasada me correspondió exponer en el Congreso Internacional de Derecho Administrativo organizado en la Universidad Externado de Colom-

bia sobre el tema del “Modelo político y derecho administrativo,” explicando que nuestra disciplina, como parte del derecho público, es ante todo, un derecho del Estado; y que como tal, gústenos o no nos guste, está ineludible y necesariamente vinculado al modelo político en el cual el mismo opera, conforme a la práctica política del gobierno actuante, siendo los condicionamientos políticos uno de los más importantes elementos que moldean a nuestra disciplina.¹

En los últimos 100 años, precisamente los que han transcurrido desde que se restableció el Consejo de Estado en Colombia, el modelo político que se ha venido consolidando en el mundo contemporáneo ha sido el del Estado de derecho, que debe funcionar en el marco de un régimen político de democracia representativa, basado en el principio del sometimiento del Estado al derecho y a la justicia, y en la primacía de los derechos y garantías constitucionales de los ciudadanos, originando un derecho administrativo montado sobre el necesario equilibrio entre uno y otro aspecto extremo, es decir, entre prerrogativas estatales y derechos ciudadanos, que ha sido el que ha conformado la columna vertebral de nuestra disciplina.² En dicho marco, la acción de Estado y de la propia Administración comenzó a encontrar límites formales, los cuales también comenzaron a ser recogidos en normas constitucionales, produciéndose así una progresiva constitucionalización del propio derecho administrativo.³

Ello ha implicado incluso, que en la actualidad, la Constitución sea la fuente jurídica primaria y más importante en nuestra disciplina, regulando directamente aspectos de la organización, del funcionamiento y de la actividad de la Administración Pública; del ejercicio de la función administrativa; de las relaciones jurídicas que se establecen entre la Administración y los administrados; de los poderes y prerrogativas de los cuales puede aquella

⁽¹⁾ Sobre el tema, bajo el ángulo de la Administración, nos ocupamos hace años en Allan R. Brewer-Carías, “Les conditionnements politiques de l’administration publique dans les pays d’Amérique Latine”, en *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XLV, N° 3, Institut International des Sciences Administratives, Bruselas 1979, pp. 213-233; y “Los condicionamientos políticos de la Administración Pública en los países latinoamericanos” en *Revista de la Escuela Empresarial Andina*, Convenio Andrés Bello, N° 8, Año 5, Lima 1980, pp. 239-258

⁽²⁾ Véase Allan R. Brewer-Carías, “El derecho a la democracia entre las nuevas tendencias del Derecho Administrativo como punto de equilibrio entre los Poderes de la Administración y los derechos del administrado,” en Víctor Hernández Mendible (Coordinador), *Desafíos del Derecho Administrativo Contemporáneo (Commemoración Internacional del Centenario de la Cátedra de Derecho Administrativo en Venezuela)*, Tomo II, Ediciones Paredes, Caracas 2009, pp. 1417-1439.

⁽³⁾ Sobre el proceso de constitucionalización del derecho administrativo en Colombia y en Venezuela, véase Allan R. Brewer-Carías, “El proceso de constitucionalización del Derecho Administrativo en Colombia” en Juan Carlos Cassagne (Director), *Derecho Administrativo. Obra Colectiva en Homenaje al Prof. Miguel S. Marienhoff*, Buenos Aires 1998, pp. 157-172, y en *Revista de Derecho Público*, N° 55-56, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, julio-diciembre 1993, pp. 47-59; y “Algunos aspectos de proceso de constitucionalización del derecho administrativo en la Constitución de 1999” en *Los requisitos y vicios de los actos administrativos. V Jornadas Internacionales de Derecho Administrativo Allan Randolph Brewer-Carías*, Caracas 1996, Fundación Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas 2000, pp. 23-37.

dispone para hacer prevalecer los intereses generales y colectivos frente a los intereses individuales; y de los medios de control de la Administración por los administrados, para asegurar su sometimiento al derecho.

II. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL PARADIGMA DEMOCRÁTICO EN LAS FORMULACIONES CONSTITUCIONALES

Esos han sido los grandes avances jurídico formales de nuestra disciplina, todo lo cual nos confirma lo que es una realidad incontestable, y es que el derecho administrativo no es ni puede ser una rama políticamente neutra, y menos aún, un orden jurídico que haya encontrado la relativa rigidez o estabilidad de la que gozan otras ramas del derecho.

El derecho administrativo, aun cuando conservando principios esenciales, en realidad tiene un inevitable grado el dinamismo que lo hace estar en constante evolución, como consecuencia directa, precisamente, de la propia evolución del Estado; lo que impone a ambos, al Estado y a su derecho administrativo, la necesidad de adaptarse a los cambios que se operan en el ámbito social y político de cada sociedad, de manera que siempre “refleja los condicionamientos políticos y sociales vigentes en un momento dado.”⁴

Por ello, podemos responder a la pregunta que identifica este Congreso, sobre hacia dónde va el derecho público afirmando que el mismo, en definitiva, va hacia donde vaya el Estado; y las nuevas tendencias del derecho administrativo serán las que resulten o se deriven de regular a la Administración de ese Estado; lo cual, no deriva por supuesto de los solos enunciados constitucionales que a veces a lo único que nos conducen es a considerar el deber ser, es decir, lo que quisiéramos que fuera la tendencia del derecho administrativo, por supuesto, si el Estado fuera realmente, siempre, un Estado democrático.⁵

Pero ya a estas alturas del conocimiento de nuestra disciplina, no creo equivocarme al afirmar que ninguno de los aquí presentes, para analizar un régimen político y la estructura de un Estado, puede basarse sólo en las solas denominaciones y definiciones oficiales de los Estado insertas en las Constituciones. Tomemos por ejemplo, el caso de Colombia, cuya Constitución la proclama como “un Estado social de derecho, organizado en forma de República unitaria, descentralizada, con autonomía de sus entidades territoriales, democrática, participativa y pluralista, fundada en el respeto de la dignidad humana, en el trabajo y la solidaridad de las personas que la integran y en la prevalencia del interés general” (art. 1).

⁽⁴⁾ Véase Martín Bassols, “Sobre los principios originarios del derecho administrativo y su evolución”, en *Libro homenaje al profesor Juan Galván Escutia*, Valencia, 1980, p. 57

⁽⁵⁾ Véase por ejemplo, Jesús María Alvarado Andrade, “Aproximación a la tensión Constitución y libertad en Venezuela,” en *Revista de Derecho Público* n° 123, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 2010, pp. 17-43

No voy yo por supuesto a analizar aquí ni hacer ejercicio validación alguna sobre esa declaración, como sé que Ustedes lo habrán hecho tantas veces.

Pero en cambio, sí me voy a referir a la norma similar que se encuentra en la Constitución de Venezuela, y que declara, también, que: "Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de Derecho y de Justicia, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico y de su actuación, la vida, la libertad, la justicia, la igualdad, la solidaridad, la democracia, la responsabilidad social y, en general, la preeminencia de los derechos humanos, la ética y el pluralismo político" (art. 2), agregando el texto constitucional, además, que el Estado es "un Estado Federal descentralizado"(art. 4).

Mejor y más completa definición formal del Estado democrático en el texto de una Constitución, ciertamente es casi imposible de encontrar para que sirva de marco general del ordenamiento jurídico que debería ser aplicable al Estado, y que debería ser el que habría de moldear al derecho administrativo. Sin embargo, ante esa definición, lo que corresponde es determinar si realmente, en la práctica política del gobierno del Estado de Venezuela, el mismo responde a esos principios, o si son simples enunciados floridos, y nada más, de un Estado que no es nada de derecho, ni democrático, ni social, ni de economía mixta, ni de justicia, ni descentralizado, tal como efectiva y trágicamente es nuestro caso.

Si esa definición se ajustara a la realidad, aquí nada tendríamos que agregar más que decir que ante un Estado Constitucional de derecho, y además, democrático, descentralizado, social, de economía mixta y de justicia, la tendencia del derecho administrativo sería precisamente la que debería resultar de regular a la Administración de ese Estado, donde el pluralismo y la alternabilidad republicana tendrían que estar garantizada; donde la Administración y todos los órganos del Estado deberían estar sometidos al derecho, a través de un riguroso sistema de control judicial de la actividad administrativa; donde la Administración debería ejercer con imparcialidad y respetando la igualdad de todos, su tarea de gestionar el interés general y asegurar la satisfacción de las necesidades colectivas; dando con ello, plena garantía a los derechos de los administrados, en un marco de transparencia gubernamental y de pulcro manejo de los recursos financieros sometidos a escrupulosos controles fiscales. ¡Qué más quisiéramos...! Realmente, ¡qué más quisiéramos tener en Venezuela!

III. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y LOS AUTORITARISMOS

Pero lamentablemente, ello no es así. Como dije, en la realidad, en Venezuela, contra lo que dice la Constitución, no hay ni un Estado de derecho, ni un Estado democrático, ni un Estado Social, ni un Estado de Economía Mixta, ni un Estado de Justicia, y además, no hay un Estado descentralizado.

Lo que dice la Constitución simplemente no existe en la realidad, y ni siquiera su implementación fue la intención de quienes al asaltar el poder en 1999, luego de un intento de golpe de Estado que procuraron dar en 1992.⁶ El texto, por lo demás, fue aprobado popularmente en 1999, con la abstención de muchos y el voto de pocos, pero todos obnubilados por el deseo y las promesas de cambio del momento y por supuesto sin percatarse, como lo denunciamos en su momento, el germen para el establecimiento de un Estado autoritario,⁷ que pronto derivó en el Estado totalitario y populista de la actualidad;⁸ con el

⁽⁶⁾ Así se puede apreciar de los papeles del golpe de Estado de 1992 en los cuales la intención era establecer un Estado totalitario y comunista, publicados en: Kléber Ramírez Rojas, *Historial documental de 4 de febrero*, Colección Alfredo Maneiro, Ministerio de la Cultura, Fundación Editorial El Perro y la Rana, Caracas 2006.

⁽⁷⁾ En 1999, al propugnar el voto NO por la Constitución de 1999 elaborada por la Asamblea Constituyente y sometida a aprobación popular, advertí que si la Constitución se aprobaba, ello iba a implicar la implantación en Venezuela, de “un esquema institucional concebido para el autoritarismo derivado de la combinación del centralismo del Estado, el presidencialismo exacerbado, la democracia de partidos, la concentración de poder en la Asamblea y el militarismo, que constituye el elemento central diseñado para la organización del poder del Estado.” En mi opinión –agregé–, esto no era lo que en 1999 se requería para el perfeccionamiento de la democracia; la cual al contrario, se debió basar “en la descentralización del poder, en un presidencialismo controlado y moderado, en la participación política para balancear el poder del Estado y en la sujeción de la autoridad militar a la autoridad civil” Documento de 30 de noviembre de 1999. V. en Allan R. Brewer-Carías, *Debate Constituyente (Aportes a la Asamblea Nacional Constituyente)*, Tomo III, Fundación de Derecho Público, Editorial Jurídica Venezolana, Caracas, 1999, p. 339.

⁽⁸⁾ Aun cuando no se trata ahora de entrar en la definición del Estado totalitario o del totalitarismo como sistema político de dominación total de la sociedad, estimo que basta recurrir a lo expresado por Raymond Aron en su obra *Démocratie et totalitarisme*, donde destaca los caracteres del totalitarismo, como un régimen político donde la concentración del poder es total; existe un partido único que se fusiona al Estado y que posee el monopolio de la actividad política “legítima” y de la aplicación de la ideología del Estado, que se convierte en verdad oficial del Estado; el Estado asume el monopolio de los medios de persuasión y coacción, y de los medios de comunicación; la economía es totalmente controlada por el Estado y se convierte en parte del mismo; se produce la politización de toda actividad, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de la actividad política, económica o profesional se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, originando un terror ideológico y policial. Véase la edición en castellano: *Democracia y totalitarismo*, Seix Barral, Madrid 1968, “La diferencia con el autoritarismo, es que en éste la concentración del poder sin aceptación de oposición, no excluye la admisión de un cierto pluralismo en sus apoyos y la carencia de una intención o capacidad de homogeneización total de la sociedad. Véase por ejemplo, José Linz, *Totalitarian and Authoritarian Regimes*, Rienner, 2000. Por ello, en los últimos lustros se podía calificar el régimen político venezolano como autoritario. Ya, sin embargo, comienza a aparecer el totalitarismo con toda su faz. Por ejemplo, la Conferencia Episcopal de Venezuela ha advertido la situación al expresar, sobre lo grave de la situación el panorama político actual, sobre “la pretensión de imponer un modelo político totalitario y un sistema educativo fuertemente ideologizado y centralizado” así como “la criminalización de las protestas y la politización del poder judicial, que se manifiesta, entre otras cosas, en la existencia de presos políticos y en la situación de tantos jóvenes privados de libertad por haber participado en manifestaciones” Véase reportaje de Sergio Mora: “Los obispos de Venezuela: Pretenden imponer un modelo totalitario,” en Zenit. El mundo visto desde Roma, Roma, 12 julio 2014, en <http://www.zenit.org/es/articulos/los-obispos-de-venezuela-pretenden-imponer-un-modelo-totalitario>

cual se ha desmantelado la democracia,⁹ y se ha violado y moldeado el orden jurídico como sus líderes han querido, empobreciendo y haciendo miserable a un país otrora próspero,¹⁰ y donde simplemente se ha eliminado la justicia.

Y en el marco de esta conferencia, es precisamente ese Estado, y la Administración Pública desarrollada por el mismo, lo que hay que analizar para poder responder a la pregunta de *¿Hacia dónde va el derecho público?* en un país como Venezuela, tan cerca de ustedes; y precisar algo sobre cuáles son *las nuevas tendencias del derecho administrativo* que se han venido mostrando en el funcionamiento de la Administración de ese Estado.

Pero por favor, no nos alarmemos. La historia de nuestra disciplina está llena de casos de desarrollo del derecho administrativo en el marco de regímenes autoritarios; pero lo que pasa es que tantos años de regímenes democráticos, lo que nos había impuesto era el olvido – por el rechazo – de lo que significó el totalitarismo, que hasta hace poco nos parecía incluso un anacronismo. Sin embargo, estas experiencias nuevas que estamos viviendo – y tan cerca –, nos impone la necesidad de comenzar a recordar cómo fue que funcionaron los Estados Totalitarios para tratar de comprender lo que ahora está ocurriendo y su impacto en el orden jurídico; cuando la totalidad del Poder estuvo en manos de un partido o de una nomenclatura que asaltó al poder y lo puso a su servicio, sin control de naturaleza alguna, salvo las depuraciones sucesivas del liderazgo, apoderándose de todo, de propiedades, medios de producción, medios de comunicación, vidas y bienes, volviendo el ciudadano a ser siervo del Estado, e imponiendo una ideología oficial.

En esos Estados totalitarios, el derecho, si es que le podemos dar ese nombre, solo fue un amasijo de reglas maleables por el poder para asegurar el control total de la sociedad. Recordemos, fue el caso de la Unión Soviética, y antes, fue el caso del Estado Nazista o del Estado Fascista, y desde hace cinco décadas es el caso del Estado cubano. En realidad, todos fueron y son fascistas, donde el derecho administrativo, como nosotros lo hemos conocido, simplemente no existió, ni existe. En ese grupo, lamentablemente, ya entró el Estado venezolano.

⁽⁹⁾ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, New York, 2010; y “La demolición del Estado de derecho y la destrucción de la democracia en Venezuela (1999-2009),” en José Reynoso Núñez y Herminio Sánchez de la Barquera y Arroyo (Coordinadores), *La democracia en su contexto. Estudios en homenaje a Dieter Nohlen en su septuagésimo aniversario*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México, México 2009, pp. 477-517.

⁽¹⁰⁾ Por eso Nelson Castellanos con razón anotó recientemente sobre “la gran mentira bolivariana, esa que prometió un proyecto social y terminó instalando el sistema comunista de los Castro. La que ofreció trabajar para los pobres, cuando su intención era seguir manteniéndolos abajo, para poder manipularlos.” Una banda que se preocupó por enriquecerse rápidamente y por tomar el control de todos los poderes del Estado, afín de no tener que irse nunca. Aunque para ello violara leyes y derechos, reprimiera o persiguiera a los ciudadanos que pretendieron oponerse a sus planes de perennidad.” En “La mentira Bolivariana”, en Noticiero Digital.com, julio 13, 2014, en <http://www.noticierodigital.com/2014/07/la-mentira-bolivariana/>.

IV. EL DERECHO ADMINISTRATIVO Y EL DESEQUILIBRIO ENTRE PODERES ESTATALES Y DERECHOS CIUDADANOS

En aquéllos Estados Totalitarios, por supuesto, no existió el que podemos considerar como el elemento esencial que caracteriza al derecho administrativo de un Estado democrático de derecho, como es el de servir de punto de equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de los administrados. En el Estado Totalitario incluso se superó aquella visión del Estado, de la cual Fernando Garrido Fallo nos habló hace décadas, considerado como un “hipócrita personaje de doble faz” que encerraba una “oposición aparentemente irreductible” entre, por una parte, el conjunto de prerrogativas que posee y que “situaban a la Administración en un plano de desigualdad y favor en sus relaciones con los particulares”; y por la otra, y el conjunto de derechos y garantías de estos, que lo llevaban a regular lo que Garrido llamó “la más acabada instrumentación técnica del Estado liberal.”¹¹

En un Estado Totalitario, como lamentablemente ya lo tenemos en Venezuela, en cambio, definitivamente, esa doble faz quedó eliminada, pero volcando el desequilibrio a favor del Estado, reduciéndose el derecho administrativo a ser, sola y exclusivamente, el conjunto de reglas destinadas a regular el funcionamiento de la Administración del mismo, y nada más.

Es en este marco, en el cual me propuse tratar de responder, en relación con Venezuela, a la pregunta fundamental de esta Conferencia, de *¿Hacia dónde va el derecho público?*, y conforme a ello, tratar de identificar cuáles son las *nuevas tendencias del derecho administrativo* que se han venido manifestando. La conclusión fue que a pesar de que la Constitución venezolana diga que Venezuela se constituye en un Estado democrático y social de derecho y de justicia, y además, Federal descentralizado, la realidad es que luego de un despiadado proceso de desinstitucionalización, de desjuridificación, de desjudicialización, de desdemocratización, de desconstitucionalización y de desadministración,¹² lo que tenemos es un Estado Totalitario que por supuesto implica nuevas tendencias del derecho administrativo ahora derivadas de un esquema de concentración total del poder; donde existe un partido político estatal y militar único, fusionado al propio Estado, que actúa como instrumento facilitador, que rechaza la democracia represen-

⁽¹¹⁾ Véase Fernando Garrido Falla, “Sobre el derecho administrativo”, en *Revista de Administración Pública*, Nº 7, Instituto de Estudios Políticos, Madrid, 1952, p. 223

⁽¹²⁾ Véase Jesús María Alvarado Andrade, “Sobre Constitución y Administración Pública ¿Es realmente el Derecho Administrativo en Venezuela un Derecho Constitucional Concretizado?” en HERNÁNDEZ G, José Ignacio (Coord.), *100 Años de Enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela 1909-2009*, Centro de Estudios de Derecho Público de la Universidad Universidad Monteávila-Fundación de Estudios de Derecho Administrativo (FUNEDA), Caracas, 2011, pp. 165-263

tativa y el parlamentarismo y tiene el monopolio de la actividad política “legítima” que es la aplicación de la ideología “socialista” “oficial” del Estado; y en el cual, además, con ausencia total de pluralismo político, se niegan los derechos individuales y la libertad como valor máximo de la democracia, siendo sustituidos por unos supuestos derechos colectivos de los cuales el Estado es el único presuntamente depositario, desconociéndose además la dignidad de la persona humana; un Estado que si bien desde 1975 controlaba con exclusividad la producción del petróleo, ahora ha asumido el monopolio total de todos los medios de producción, de manera que la economía es ahora totalmente controlada por el Estado y se convierte en parte del mismo, en un extraordinario sistema de Capitalismo de Estado; que ha asumido el control total de los medios de persuasión y coacción, incluso las policías locales; que ha asumido el monopolio de los medios de comunicación; en el cual se ha producido la politización de toda actividad particular, originándose una confusión entre sociedad civil y Estado, de manera que las faltas cometidas por los individuos en el marco de su actividad individual se conforman simultáneamente como faltas ideológicas, procurándose la eliminación de cualquier tipo de opinión disidente a la oficial, sirviéndose para ello de la policía y de los militares.

Lo cierto es que en el autoritarismo que tuvimos al inicio, la concentración del poder que existió, aun cuando rechazaba a la oposición, sin embargo no excluía la admisión de cierto pluralismo en algunos medios y en los apoyos que el gobierno recibía, y no había la clara intención de homogeneización total de la sociedad, que ahora en cambio se ha manifestado brutalmente.

Por ello decía, lamentablemente, que el Estado que hoy tenemos en Venezuela es un Estado Totalitario, estando las nuevas tendencias del derecho administrativo muy alejadas de aquél derecho vinculado a la democracia y que tenía por misión garantizar el equilibrio entre los poderes del Estado y los derechos de las personas. Ahora sólo atiende a velar por la imposición a la población inerme, de políticas autoritarias e incluso comunistas, incluso violando la Constitución y las leyes.

V. EL ESTADO TOTALITARIO Y LA DESCONSTITUCIONALIZACIÓN DEL ESTADO CONSTITUCIONAL

Todo lo que anteriormente hemos expuesto, nos confirma entonces que en Venezuela, el Estado que tenemos es un Estado Totalitario, el cual:

En *primer lugar*, ha hecho desaparecer todo vestigio de Estado de derecho que prevé la Constitución, lo que ha resultado de la violación sistemática de la Constitución que ha perdido su carácter de ley suprema, lo que ha sido acompañado de un proceso sistemático de maleabilidad,

mutabilidad y desrigidización constitucional, todo lo cual ha producido una completa desjuridificación del propio Estado, al haberse creado fuera de la Constitución un Estado Comunal, en paralelo al Estado Constitucional,¹³ que ha sido completamente desconstitucionalizado

En *segundo lugar*, el Estado totalitario ha hecho desaparecer, igualmente, todo vestigio del Estado democrático que regula la Constitución, lo que ha resultado de la distorsión de la representatividad política en la legislación electoral, de manera que con minoría de votos se obtienen mayoría de representantes; de las fallas en la implementación de la democracia participativa, que ha resultado ser un esquema de movilización popular basada en repartos controlados por el Poder central; de la ausencia de separación de poderes en la organización del Estado, y en particular, de la ausencia de autonomía e independencia del Poder Judicial; de la distorsión de la Administración Pública que dejó de estar al servicio del ciudadano; de la militarización avasallante de la sociedad y el Estado; de la eliminación de la libertad de expresión y comunicación; y de la eliminación y violación del principio democrático.

En *tercer lugar*, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado Social y de Economía Mixta que regula la Constitución, mediante la eliminación de la libertad económica, el ahogamiento de la iniciativa privada y la garantía del derecho de propiedad, sin generación de riqueza, resultando la configuración de un Estado montado sobre una política de subsidios y repartos directos, con un esquema de economía comunista donde el Estado acapara la totalidad de la actividad económica, basado en sistema de Capitalismo de Estado, donde el Estado es el principal empleador, por ello es un Estado Burocrático, donde desapareció el servicio civil basado en la meritocracia; todo lo cual ha originado un Estado Populista, con la forma ahora de Estado Comunal y del Poder Popular, y en todo caso, de Estado Clientelar.

En *cuarto lugar*, el Estado totalitario adicionalmente ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado de Justicia que regula la Constitución, lo que ha resultado de la ausencia de leyes justas y la multiplicación de leyes inconsultas; de una extrema inflación de la inseguridad jurídica, con reformas de las leyes mediante su simple republicación; del sometimiento político del Poder Judicial al Poder Ejecutivo y la Asamblea Nacional; del

⁽¹³⁾ Véase lo expuesto en Allan R. Brewer-Carías, "La desconstitucionalización del Estado de derecho en Venezuela: del Estado Democrático y Social de derecho al Estado Comunal Socialista, sin reformar la Constitución," en *Libro Homenaje al profesor Alfredo Morles Hernández, Diversas Disciplinas Jurídicas*, (Coordinación y Compilación Astrid Uzcátegui Angulo y Julio Rodríguez Berrizbeitia), Universidad Católica Andrés Bello, Universidad de Los Andes, Universidad Monteávila, Universidad Central de Venezuela, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Vol. V, Caracas 2012, pp. 51-82; en Carlos Tablante y Mariela Morales Antonorzzi (Coord.), *Descentralización, autonomía e inclusión social. El desafío actual de la democracia*, Anuario 2010-2012, Observatorio Internacional para la democracia y descentralización, En Cambio, Caracas 2011, pp. 37-84; y en *Estado Constitucional*, Año 1, No. 2, Editorial Adrus, Lima, junio 2011, pp. 217-236.

hecho del Estado de haberse escapado de la justicia interna, al no existir materialmente contencioso administrativo ni posibilidad de condena al Estrado por responsabilidad; y de haberse escapado también el Estado de la justicia internacional, tornándose en un Estado irresponsable; de haberse puesto la Justicia al servicio del autoritarismo; de haber áreas con carencia de justicia, como es la justicia de paz; y de haberse desarrollado un sistema de injusticia como consecuencia de la impunidad.

Y por último, en *quinto lugar*, el Estado totalitario también ha hecho desaparecer todo vestigio del Estado descentralizado que bajo una concepción centralista de la llamada “federación descentralizada” reguló la Constitución, lo que se ha consolidado con el desbalance introducido a favor del nivel nacional de la distribución territorial; con un Municipio que no se llegó a configurar efectivamente como la unidad primaria de la organización nacional; con la creación, en paralelo a las entidades políticas territoriales previstas en la Constitución, pero fuera de sus regulaciones, del Estado Comunal, del Poder Popular y de las Comunas para acabar con los Estados y Municipios, los cuales han sido vaciados de competencia a favor de las mismas; y por último, con el ahogamiento y neutralización de las mismas entidades políticas territoriales por parte del Poder Nacional.

Todo ello ha hecho mediante leyes orgánicas que han pretendido regular mecanismos de ejercicio de directo de la soberanía, sin sufragio ni representación, controlados por el partido oficial de gobierno y dependientes directamente del propio Poder Ejecutivo; que lejos de ser un instrumento de descentralización configuran un sistema de centralización y control férreo de las comunidades por el Poder Central. Se trata más bien de un “edificio” de organizaciones para evitar que el pueblo realmente ejerza la soberanía e imponerle mediante férreo control central, políticas por las cuales nunca tendrá la ocasión de votar, basado en una concepción única, que es el Socialismo, de manera que quien no sea socialista está automáticamente discriminado e impedido de participar.

No es posible, por tanto, en el marco de esta ley poder conciliar el pluralismo que garantiza la Constitución y el principio de la no discriminación por razón de “opinión política” con sus disposiciones que persiguen todo lo contrario, es decir, el establecimiento de un Estado Comunal, cuyas instancias sólo pueden actuar en función del Socialismo y en las cuales todo ciudadano que tenga otra opinión queda excluido.

En esta forma, al fraude a la Constitución,¹⁴ y además, en fraude a la voluntad popular, se le ha impuesto a los venezolanos mediante leyes

⁽¹⁴⁾ Véase Allan R. Brewer-Carías, *Reforma constitucional y fraude a la Constitución (1999-2009)*, Academia de Ciencias Políticas y Sociales, Caracas 2009; *Dismantling Democracy. The Chávez Authoritarian Experiment*, Cambridge University Press, New York 2010.

orgánicas, un modelo de Estado totalitario, comunista y centralizado por el cual nadie ha votado, con lo que se ha cambiado radical e inconstitucionalmente el texto de la Constitución de 1999, que no ha sido reformado conforme a sus previsiones, en abierta contradicción y desprecio al rechazo popular mayoritario que se expresó en diciembre de 2007 a la reforma constitucional que entonces se intentó realizar incluso violando la propia Constitución.

Es a ese marco de Estado totalitario y de desconstitucionalización del Estado, al que en la actualidad se enfrenta el derecho público en Venezuela, y es que sin duda está originando unas “nuevas tendencias al derecho administrativo,” que comienzan a mostrárnoslo como una rama del derecho que dejó de ser el punto de equilibrio entre los poderes y prerrogativas del Estado y las garantías de derechos de los particulares, y en un marco de su desquiciamiento, sólo sirve ahora, sin seguridad jurídica alguna, para regular exclusivamente al Estado, a sus poderes y prerrogativas, pero en la medida en que los gobernantes decidan, sin control judicial de naturaleza alguna; siendo su misión el servir de medio de imposición de la voluntad del Estado y de los funcionarios, a los ciudadanos.

Ya entenderán Ustedes entonces, la magnitud y significado de la tarea que los administrativistas venezolanos tenemos por delante, ante el desmoronamiento en sólo tres lustros, del Estado de derecho, y con él, del derecho administrativo que tanto contribuimos a conformar.