

DISCURSO DE CONTESTACION DEL ACADEMICO
Dr. JOSE MUCI-ABRAHAM AL DISCURSO
DE INCORPORACION A LA ACADEMIA
DEL DR. ALLAN R. BREWER CARIAS

EL 3-11-78

Señor Presidente de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales;

Señores Académicos;

Señoras, Señores:

El destino coloca al hombre, en caleidoscópica secuencia, como para contrapesar los altibajos de su vida emocional, frente a las más variadas situaciones, con alternancia entre la alegría y la congoja.

Hace unas cuantas semanas apenas, con el corazón lacerado, me tocó presenciar la despedida de un Maestro inolvidable, amigo hasta el final —que no todos son así—, altruista en sigilo, sembrador y cosechero, siempre triunfador, hasta en tierra de secano o en suelo cubierto por abrojos. El Maestro sin par, como el navegante desaparecido en medio de la bruma de la noche, emprendió un largo viaje, sin cuaderno de bitácora, sin puerto de destino y sin retorno, dejando tras de sí imborrable estela de dolor.

Hoy me incumbe, en contraste, con ánimo jubiloso, dar la bienvenida, en el seno de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales, a otro Maestro, a un distinguido ciudadano, a un entrañable amigo que conoce y practica la lealtad, a un fino y penetrante jurista, que ya posee una obra dilatada, sólida y reconocida, a pesar de no haber transpuesto todavía el dintel de los cuarenta años. Me refiero, por supuesto, al doctor ALLAN BREWER CARIAS.

Siempre he dicho, y me place reiterarlo en este momento, que en este nuevo compañero de Academia se dan con creces tres cualidades que de manera infrecuente tienen cabida en una misma persona: inteligencia excepcional, capacidad para el trabajo que desconoce la fatiga y una gran calidad humana.

Voy a hacer breve semblanza del doctor BREWER CARÍAS, para que se aquilaten los merecimientos que justifican en plenitud su ingreso a esta Ilustre Corporación, en la cual ocupará el Sillón N^o 10, vacante por el sensible deceso del doctor Cris.óbal L. Mendoza.

Nacido en Caracas, el día 13 de noviembre de 1939, es el segundo de seis hijos nacidos del matrimonio honorable del doctor Charles Brewer Maucó con la señora Margarita Carías Aldrey. Hace sus estudios superiores en la Universidad Central de Venezuela y en la Universidad de París, y se gradúa, en la primera de ellas, con la mención Summa Cum Laude, de Abogado, en 1962, y de doctor en Derecho en 1964. Su Tesis de Doctorado, que es también su primera obra de envergadura, titulada "Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana", mereció la más alta mención honorífica que conceden los Reglamentos universitarios, y obtuvo, en el bienio 1963-1964, el Premio Luis Sanojo, que concede la Fundación Rojas Astudillo. El 18 de agosto de 1961 casó con Beatriz Leal Doncella, una matrona, en la significación que tiene este término de madre de familia noble y virtuosa. De ese matrimonio han nacido Allan, Michele y Eric, tres jóvenes amigos que tienen en su hogar un ejemplo al cual seguir.

En 1968 con su obra "El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano", BREWER CARÍAS obtiene el primer premio en un concurso promovido para galardonar la mejor obra sobre control fiscal publicada en América Latina; en 1975, a su obra "Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela", le es concedido el Premio Anual a la Investigación, instituido por la Asociación de Profesores Universitarios, y en 1976 le es otorgado, a la misma obra, el Premio de nuestra Academia de Ciencias Políticas y Sociales.

Nuestro recipiendario de esta tarde es, en la Universidad Central de Venezuela, Profesor de escalafón, por concurso celebrado y ganado en julio de 1966, y tiene la jerarquía académica de Profesor Asociado desde el 1^o de enero de 1975. Es, en la Facultad de Derecho de la prenombrada Universidad, Profesor de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho y en la Escuela de Estudios Políticos y Administrativos, y también Profesor de Organización Administrativa en esta última Escuela. Actualmente es Jefe de la Cátedra de Derecho Administrativo de la referida Facultad.

En la Universidad Católica Andrés Bello es Profesor del Seminario de Derecho Público, desde 1966. Ha sido Profesor, igualmente, en la Facultad Internacional para la Enseñanza del Derecho Comparado, en el Instituto de Estudios Superiores de Administración, en la Escuela Nacional de Administración Pública, en la Universidad de Cambridge, en el Instituto Internacional de Administración Pública, con sede en París, y en la Universidad Simón Bolívar.

El doctor BREWER CARÍAS ha desempeñado —con acierto— los cargos de Consultor Jurídico Adjunto del Ministerio de Justicia, en 1963; Contralor Delegado de la Contraloría General de la República, en 1964; y Presidente de la Comisión de Administración Pública, desde 1969 hasta 1972. Ha ejercido la profesión de Abogado en forma extensa y exitosa; ha sido asesor de numerosas instituciones públicas y privadas; ha participado en la preparación de varios proyectos de Ley; ha presidido o formado parte de Misiones Oficiales de la República; ha asistido y participado en Congresos Nacionales y en más de quince congresos Internacionales sobre materias de su especialidad; y es Miembro Activo de una veintena de instituciones y asociaciones científicas de Venezuela y del exterior.

Al doctor ALLAN RANDOLPH BREWER CARÍAS —hombre increíblemente modesto, aunque protagonista de esta reseña de éxitos—, puede mensurársele intelectualmente, sin riesgo alguno, con aquellas tres preguntas que un anciano del Oriente milenario utilizaba para tasar la valía intelectual de los hombres: ¿Qué ha dicho? ¿Qué ha hecho? ¿Qué ha escrito? He aquí las respuestas: veinticuatro libros; trece folletos y opúsculos; sesenta y nueve artículos en Revistas y Obras colectivas; quince comentarios y extractos de jurisprudencia, doctrina administrativa y legislación, y alrededor de cincuenta conferencias. Esto es lo que BREWER CARÍAS exhibe en el haber de su balance.

Entre sus libros, a más de los ya citados, se cuentan, entre otros: "El régimen jurídico-administrativo de la nacionalidad y ciudadanía venezolana" (1965); "Estudio sobre la delimitación de competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en materia de tránsito y transporte terrestres" (1966); "La expropiación por causa de utilidad pública o interés social" (1966); "Las empresas públicas en el Derecho Comparado" (1967); "El régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal venezolano" (1968); "Los problemas constitucionales de la integración económica latinoamericana" (1968); "El

estatuto del funcionario público en la Ley de Carrera Administrativa" (1971); "Aspectos institucionales del transporte y tránsito en el área metropolitana de Caracas" (1971); "Derecho Administrativo (Tomo I)" (1975); "Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo", en cuatro Tomos (1975-1977); "Derecho y Administración de las aguas y otros recursos naturales renovables" (1976); "Un derecho para el desarrollo y la protección de los particulares frente a los poderes público y privado" (1975); "Garantías constitucionales de los derechos del hombre" (1976); y "El control de la constitucionalidad de los actos estatales" (1977).

BREWER ha centrado su preocupación en la necesidad inaplazable que tiene Venezuela de reformar las estructuras de la Administración Pública. A este importante tema ha dedicado los momentos estelares de su talento. Ha venido angustiando a BREWER, con razón, que Venezuela carezca de una Administración moderna y eficiente, capaz de enfrentar los problemas que plantea el desarrollo; que la maquinaria del Estado —un gigante con pies de barro— se mueva pesadamente, reducida casi a la impotencia por unas estructuras desvencijadas, concebidas para una Venezuela que ya no existe. La preocupación de BREWER en este campo lo llevó a presidir la Comisión de Administración Pública, adscrita a la Presidencia de la República, desde agosto de 1969 hasta octubre de 1972. Allí, al término de su gestión, publicó una obra, en dos volúmenes, titulada "Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional", en la cual no se proponen arreglos administrativos simplemente ortopédicos, sino que se diseña una nueva Administración. Este es el estudio más denso y serio que se ha publicado en Venezuela sobre la materia. Su entusiasmo por la reforma de la Administración Pública no ha decaído, a pesar de que la Comisión de Administración Pública ha sido abolida y de que las ideas contenidas en su Informe —como tantas otras en el decurso de nuestra accidentada vida republicana— han sido asfixiadas, hasta el presente, por la improvisación y el silencio.

Para incorporarse a la Academia, BREWER ha presentado una obra, contenida en 707 páginas, titulada "El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada", primer trabajo que se realiza en Venezuela, en forma integral, sobre los aspectos jurídicos del urbanismo. Ese trabajo lo realiza el autor en derredor de la institución de la propiedad privada; y es que no podría ser de otra forma, pues todo el régimen jurídico del urbanismo afecta a esa propiedad.

La primera parte de la obra, relativa a la *propiedad privada y el urbanismo*, constituye un estudio de la propiedad urbana; de las exigencias de su regulación y de las normas jurídicas que aseguran la función social que conforme a la Constitución debe cumplir; y del análisis de la normativa vigente prevista en el Código Civil.

El autor pone de bulto que el régimen de la propiedad establecido en el Código Civil, es propio de las sociedades rurales, en relación con las cuales se dictaron los Códigos Civiles europeos, en cuyas regulaciones se inspiró nuestro Código Civil. El fenómeno urbano es, por tanto, nuevo; ha roto los tradicionales esquemas del Código Civil y provocado la aparición, así en el campo del Derecho Privado, como del Derecho Público, de exigencias de regulación propias del mundo contemporáneo, como las atinentes a la propiedad horizontal, a la venta de viviendas y, en general, a la regulación de los alquileres urbanos.

El fenómeno urbano, y especialmente la ordenación del urbanismo, han provocado la aparición de una nueva propiedad, esencialmente distinta a la propiedad tradicional.

El autor destaca las características tridimensionales de la propiedad urbana; en ella la altura y el volumen adquieren una importancia fundamental; distinto acontece con la propiedad tradicional, que es bidimensional, de carácter planimétrico; la propiedad urbana es teleológica, por hallarse sometida a una finalidad concretada en un uso determinado, que el Estado determina en un plano o zonificación, uso que no es cambiable por el propietario; la propiedad se halla sujeta a un régimen temporal; es esencialmente expropiable, y se halla sometida a restricciones y obligaciones de carácter particular, entre las cuales se destacan la obligación de parcelar, de reparcelar, de vender, de edificar, de cercar o de conservar.

El autor, después de identificar a la propiedad urbana, estudia la evolución del régimen del derecho de propiedad, y destaca el tránsito de la misma de derecho absoluto a institución sujeta a una función social, en la cual se concilian los intereses individuales del propietario con los intereses colectivos que exigen la ordenación del urbanismo.

El autor señala —y lo demuestra con sobranceras razones— que en nuestro ordenamiento jurídico actual, aún no está precisada con nitidez la función social de la propiedad.

BREWER destina la segunda parte de su obra al estudio de la *Ordenación de la propiedad urbana*, esto es, al análisis de las modalidades de tal ordenación tanto en el ámbito nacional como en el ámbito local, con una especial referencia al régimen urbanístico de la propiedad en el Area Metropolitana de Caracas.

Ello lleva al autor de la mano al análisis de una problemática tradicional en el campo urbanístico: es la relativa a las competencias públicas en materia de urbanismo.

Nuestro recipiendario estudia el conflicto que ha mediado entre las crecientes exigencias de regulación nacional del fenómeno urbano y de la propiedad urbana, y la autonomía municipal que habilita a los entes locales para actuar en materia de urbanismo. La determinación de las competencias públicas en materias urbanísticas, lleva al autor a establecer la existencia, en la actualidad, de un régimen de competencias concurrentes entre el Poder Nacional y el Poder Municipal; competencias concurrentes que sólo han sido reguladas parcialmente, en la reciente Ley Orgánica de la Administración Central, al fijarse las atribuciones del Ministerio de Desarrollo Urbano, y en la novísima Ley Orgánica de Régimen Municipal, en la cual, por primera vez, se establece la integración del ejercicio de las competencias en materia de planificación urbanística de organismos nacionales y de entes locales.

Una vez delineadas las competencias urbanísticas, el autor analiza el conjunto de leyes y reglamentos nacionales y de normas locales que inciden sobre la propiedad urbana.

En el ámbito nacional, la característica del ordenamiento jurídico relativo al urbanismo, es la dispersión. No existe una regulación nacional sobre el urbanismo y la propiedad urbana, sino múltiples y variadas leyes y reglamentos.

El autor hace referencia a las normativas nacionales de carácter sanitario; a las que versan sobre el ambiente y los recursos naturales renovables; a las que ordenan el territorio y el transporte; a las protectoras de bienes del dominio público; a las concernientes a las zonas de interés turístico; a las relativas a las limitaciones de las actividades industriales, al fomento de la educación, la venta de inmuebles urbanos, ejercicio de profesiones vinculadas al urbanismo, y, en fin, a las tendientes a coordinar las actuaciones públicas relativas al urbanismo.

En cuanto a los actos de efectos generales relativos a la ordenación urbanística de orden local, el autor analiza con detenimiento, las normas sobre la propiedad urbana contenidas en las Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general, particularmente la del Area Metropolitana de Caracas, en las Ordenanzas de Zonificación, y en las Ordenanzas sobre Limpieza y Conservación de Fachadas. En particular, y en relación al Area Metropolitana de Caracas, el autor hace un análisis detallado de la Ordenanza sobre Ordenación Urbana del Area Metropolitana de Caracas y su Zona de Influencia, dictada con motivo del establecimiento de la mancomunidad urbanística, en 1972.

La tercera parte de la obra de BREWER se refiere a la *Administración del Urbanismo*. El análisis de la materia lo hace el autor en dos Capítulos: uno relativo a la Organización Administrativa del Urbanismo, y otro a la Actuación Administrativa.

Al estudiar la organización administrativa del urbanismo, analiza en detalle los principales órganos de la Administración Nacional, de la Administración Local y de la Administración Metropolitana que intervienen en el urbanismo.

En lo tocante a la actividad administrativa del urbanismo, como actividad de ejecución de las normas reguladoras de la ordenación urbanística, el autor destaca que ésta se traduce en actos administrativos de efectos particulares, tanto generales como individuales, que inciden sobre el derecho de propiedad. Destina un capítulo de su trabajo al estudio de esta actividad administrativa, la cual califica, en general, como una actividad reglada, que no puede ser manipulada *ad-libitum* por la Administración, sino con sujeción tanto a las normas establecidas en el régimen legal respectivo, como a la finalidad perseguida por el legislador nacional y local al dictarlo.

De gran interés es el estudio que hace BREWER de los tres tipos de actos administrativos de orden urbanístico que resultan de la ejecución de las normas legales por las autoridades administrativas, y que se refieren a la ordenación administrativa del uso del suelo urbano, mediante las zonificaciones; a los permisos de construcción; y a las ordenanzas de urbanismo.

En cuanto a la actividad de ordenación administrativa del uso del suelo urbano, el autor realiza un estudio detallado desde el punto de vista jurídico del fenómeno de las zonificaciones, tanto cuando

implican una asignación inicial de uso del suelo urbano, como cuando comportan modificaciones a dicho uso (rezonificaciones).

Cuando estudia los efectos de la asignación de uso del suelo urbano, el autor no sólo insiste en que los actos administrativos de zonificación del suelo urbano, es decir, de asignación de uso al suelo urbano, son actos administrativos de efectos particulares, sino que, al tener ese carácter y declarar una situación jurídica subjetiva individualizada, no son modificables irrestrictamente, salvo que la Ley o la Ordenanza así lo indiquen. En ausencia de una Ley Nacional de Ordenación Urbanística, y de normas expresas a nivel municipal, llega a la importante conclusión de que las asignaciones de usos del suelo urbano realizadas por las zonificaciones, declaran a favor de los particulares un derecho de uso de su propiedad en una forma determinada, que no puede ser modificada posteriormente en perjuicio de sus destinatarios. Insiste, en los efectos declarativos de derechos de los actos de zonificación urbana, con todas sus implicaciones, como la irrevocabilidad de dichos actos por razones de mérito; la obligatoriedad de los actos de zonificación, no sólo para los particulares sino para la propia administración, y la posibilidad de la modificación de las zonificaciones sólo cuando no se lesionan los derechos declarados por el acto inicial de zonificación.

Cuando estudia las rezonificaciones, analiza los límites de las mismas, los cuales clasifica así: límites derivados del carácter dominante de la zona, los cuales aparecen establecidos por primera vez en forma más o menos expresa en la reciente Ley Orgánica de Régimen Municipal; límites derivados de la vigencia temporal de las zonificaciones, también regulados en la Ley Orgánica de Régimen Municipal; límites derivados de la existencia de servicios públicos adecuados, única posibilidad en la cual pueden autorizarse las rezonificaciones; límites derivados del respeto a los derechos declarados por la zonificación anterior, los cuales no pueden ser perjudicados por el nuevo acto de zonificación o la rezonificación; y límites derivados del respeto a la integridad de la propiedad. En relación a este último límite, el autor ha destacado la decisión de la Corte Suprema de Justicia del 10 de agosto de 1977, mediante la cual se declaró la nulidad parcial de la Ordenanza sobre rezonificación del sector El Paraíso.

Además de los actos administrativos de zonificación o de asignación de uso, el autor estudia con detenimiento los permisos de urbanismo, en especial, el permiso de construcción, y en relación a éste destaca

el carácter reglado de su otorgamiento, así como sus efectos. El carácter reglado y declarativo de derechos de los actos que contienen los permisos de construcción tiene por consecuencia la irrevocabilidad de los mismos por razones de mérito, y la sola posibilidad de su revocación por razones de legalidad.

En la cuarta y última parte de su trabajo de incorporación BREWER estudia lo que ha denominado *Algunos instrumentos de ejecución pública del urbanismo*, y entre ellos analiza dos muy importantes regulaciones: por una parte, las expropiaciones urbanísticas, y por la otra, las cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes municipales, por razones de urbanismo.

La ejecución de los planes de urbanismo, y entre ellos de los planos o mapas de zonificación, se realiza normalmente por la adaptación que los particulares hacen de los usos de su propiedad inmueble a los usos permitidos por la ordenanza respectiva. Sin embargo, en muchos casos, la ejecución de un plano o mapa de zonificación, al afectar determinadas áreas de propiedad privada al uso público, por ejemplo, a la construcción de calles, o al establecimiento de áreas verdes públicas, exige que la autoridad pública adquiera dichas áreas, de propiedad privada, mediante los medios que permite el ordenamiento jurídico. Entre esos medios, y dejando aparte los que son propios del derecho privado, como la compra-venta o la donación, están los medios establecidos por el derecho público, y entre éstos, fundamentalmente, tienen vigencia en materia urbanística, la expropiación por causa de utilidad pública o interés social y las cesiones obligatorias y gratuitas de parte de la propiedad privada a entes públicos, por razones de urbanismo, en los procesos de urbanización. Al estudio de estos medios de ejecución del urbanismo el autor destina los dos últimos Capítulos de su obra.

En el Capítulo relativo a las Expropiaciones Urbanísticas, el autor hace un amplio análisis de la institución de la expropiación, referida al ámbito urbano. Destaca que la Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública y Social, cuya última versión es de los años cuarenta, es un texto destinado básicamente a la expropiación de áreas rurales, y que su aplicación al ámbito urbano ha producido innumerables problemas.

Hace referencia el autor, en este punto, a los decretos denominados de Afectaciones Masivas de Propiedad o de Afectaciones Eternas. Ha sido práctica de los últimos lustros, en efecto, el que se dicten

Decretos de Expropiación que luego no son ejecutados sino quince o veinte años después, o el que se dicten Decretos de Expropiación que abarcan grandes extensiones de tierras y que producen una virtual congelación de la propiedad.

En relación a las Afectaciones Eternas, el autor observa cómo la finalidad de los Decretos de Expropiación es, precisamente, expropiar, y cómo se incurre en desviación de poder y en inconstitucionalidad cuando se dictan Decretos de Expropiación que, en realidad, no tienen por objeto expropiar, sino afectar un área a los efectos de que eventualmente pueda expropiarse años después, pagándose un precio sensiblemente inferior al precio que la propiedad pueda haber adquirido con el transcurso de los años. El autor alude a los proyectos de solución esbozados frente a este problema, y en particular a la reciente sentencia de la Corte Suprema de Justicia del 24 de julio de 1978, en la cual se hacen consideraciones sobre la ilicitud del actuar administrativo en estas denominadas expropiaciones eternas que luego o nunca se ejecutan, o se realizan después de muchos años; y a la Circular Ejecutiva de octubre de 1977, la cual estableció que antes de procederse al dictado de un Decreto de Expropiación, debían elaborarse previamente los respectivos planos y proyectos justificativos de la necesidad de adquirir forzosamente la propiedad, y evaluarse los recursos financieros para el pago de la expropiación y la ejecución de obras. El procedimiento establecido en esta circular debería ser el normal de una administración razonable.

En cuanto a las llamadas Afectaciones Masivas, el autor hace un estudio pormenorizado de las normas establecidas en la Instrucción Presidencial N° 22 establecedora de una serie de disposiciones destinadas a regular la incorporación de áreas suburbanas y rurales a las actividades urbanas, y a la afectación y desafectación de la propiedad privada.

El último Capítulo de la obra se destina al estudio de la segunda de las modalidades de ejecución pública del urbanismo, la conocida como "cesiones obligatorias de la propiedad privada a los entes públicos por razones de urbanismo", las cuales están reguladas en el ordenamiento venezolano, en las Ordenanzas de Arquitectura, Urbanismo y Construcciones en general del Distrito Federal y del Distrito Sucre del Estado Miranda, y en la Ley de Educación.

El fundamento de estas cesiones forzosas, en concepto del autor, que debe situarse en una especie de contrapartida, a cargo del urbanizador, por el mayor valor que el proceso de urbanización o parcela-

miento da al suelo urbano; se trata, en definitiva, de una contribución en especie, muy mal regulada en el ordenamiento urbanístico.

El autor estudia detalladamente esta figura de las cesiones obligatorias de propiedad privada a entes municipales por razones de urbanismo, tanto en el régimen del Distrito Federal como en el Régimen del Distrito Sucre del Estado Miranda, con particular referencia a las cesiones de propiedad destinadas a la conformación de áreas verdes públicas y a las vías de comunicación, es decir, calles y avenidas.

Concluye el autor su obra con un Apéndice en el cual consigna lo que denomina *Algunas Bases para un Proyecto de Ley Nacional de Ordenación Urbanística*. En realidad, BREWER ha elaborado un proyecto de Ley Nacional de ordenación urbanística en el cual plantea la necesidad de una regulación coherente del ámbito urbanístico en lo que se refiere a la planificación, régimen del suelo, contribuciones, y control de la actividad administrativa vinculada al urbanismo.

“El Régimen Urbanístico de la Propiedad Privada” es una obra importante y seria que constituye una valiosa contribución a la literatura jurídica venezolana.

En estos tiempos que estamos viviendo, de desconcierto espiritual, infelizmente caracterizados por la relajación de los valores éticos y el maltrato de la ley, la incorporación de BREWER CARÍAS a la Academia de Ciencias Políticas y Sociales tiene un significado muy especial: es como un síntoma o reflejo de la puesta en acción de grandes reservas morales, que en ciertas coyunturas históricas nos llevan a colocar en posiciones de comando integral a hombres de fuste y de propio valimiento. El ingreso de BREWER CARÍAS a esta Academia es la exaltación de un joven Profesor, que ha puesto su inteligencia y su voluntad —poco comunes— al servicio del derecho.

Doctor BREWER CARÍAS:

Hay ciertas expresiones que los hombres utilizan con frecuencia, y que, por ello, si no se medita al pronunciarlas, son manifestaciones de simple cortesía; esas expresiones, un tanto ajadas por el uso, adquieren nuevo pulimento y vigoroso contenido, cuando se las emplea reflexivamente, como acontece cuando yo le digo, para concluir, en nombre de mis compañeros de Academia y en mío propio, ¡¡sea usted bienvenido!!

Señores.

Noviembre, 1978.