

**LA OBRA ENCICLOPÉDICA DE
BREWER-CARÍAS EN DERECHO PÚBLICO
DEL DR. BREWER-CARÍAS
Y SU VALOR UNIVERSAL.**

DR. LEONARDO PALACIOS MÁRQUEZ*

* Ex presidente de la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT).

Como punto inicial, quiero agradecer profundamente a la Asociación Venezolana de Derecho Tributario (AVDT), a su presidente Dr. Juan Korody y demás miembros del Consejo Directivo, su deferencia en permitirme participar como su representante en este acto de reconocimiento a su muy apreciado y Miembro Honorario Dr. Allan Brewer-Carías.

A 108 años de la fundación de la Académica de Ciencias Políticas y Sociales, creada por Ley promulgada el 16 de junio de 1915, 106 años del discurso de su instalación a cargo del Dr. José Gil Fortoul, y 54 años de la creación de la AVDT, esa Docta Corporación, en conjunción con nuestra institución, procede a destacar los aportes del profesor Brewer-Carías al estudio y consolidación del Derecho tributario, entre otras decenas efectuados acentuadamente en el Derecho Público.

Una obra, producto del tesón y la férrea disciplina que caracteriza al compilador y autor del estudio preliminar, Dr. Humberto Romero-Muci, intitulada “*Allan R. Brewer-Carías tributarista: Sus aportaciones al Derecho Tributario Venezolano*”.

Lo expresado no es óbice para aseverar que se trata de una obra propia del homenajeado, objeto, y quizás una extraordinaria razón para el reconocimiento a su trayectoria académica, y como uno de los constructores del Derecho Público en Venezuela, realizaciones con distinguido en el mundo académico internacional.

En la instalación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales el 20 de abril de 1917, el primer ocupante del Sillón 23, reveló la pretensión de quienes contribuyeron al nacimiento de la Corporación de ser “hombres de ciencia” y “colaborar en el progreso de las ciencias políticas y sociales”, y su afán de evitar disfrazarse “a imagen y semejanza

de otros países más antiguos, para imitar superficialmente la forma de sus institutos”¹ de manera categórica aseveró:

Quisimos que naciera y aspiramos a que se desarrolle como organismo joven, vivaz, emprendedor, adecuado a nuestro medio, con el temperamento impulsivo, la sangre ardorosa y el espíritu reformador de nuestra adolescente democracia².

Transcurrido el tiempo los anhelos fundacionales expresados por Gil Fortoul, se tornan en incontrastable realidad. El mejor ejemplo, es la trayectoria y contribuciones del Dr. Brewer al “progreso de las ciencias jurídicas y sociales”, su impronta en la vida y proyección de la Corporación donde ocupa el sillón 10 desde 1978.

Este acto es la voluntad plural de dos grandes instituciones, como son la ACIENPOL y la AVDT, pues él es consecuente colaborador y acreditado protector de esa institucionalidad.

No es una construcción retórica hiperbólica de circunstancia protocolar, describir la obra jurídica del Dr. Brewer-Cariás como colosal, extraordinaria, formidable, integral y universal, o cualquier adjetivo calificativo, que conduzca a poner de relieve la magnitud o dimensión de su óptima valoración de alcance y contenido.

Sin duda, es un hecho de existencia concreta, no deformada por razón alguna. No es un cumplido. Es una sustantividad reconocida por sus afectos y adversarios, pues un hombre con su dilatada trayectoria en múltiples campos no puede ser neutral.

Permítaseme, en correspondencia con lo afirmado, realizar una consideración adicional, que agrega mayor valor y proyección a la obra del Dr. Brewer-Cariás, como es su conocimiento y estudios acerca de actos, hechos instituciones y personajes históricos, que dan un visión real y efectiva al origen, por ejemplo, de nuestras ciudades e instituciones.

Una caracterización, que seguramente habría impedido, o inhibiría a Laureano Vallenilla Lanz en 1919, de haber conocido la dimensión de

¹ Discurso de instalación de la Academia de Ciencias Políticas y Sociales, en José Gil Fortoul, *Obras Completas*, Vol. VIII, : Ministerio de Educación, Caracas, 1957, p. 312.

² *Idem.*

la aportación intelectual del Dr. Brewer-Carías, expresar en su conocida obra “*Cesarismo democrático*”, la abrasiva afirmación de que:

Nuestros constitucionalistas no han sido en todas las épocas sino copistas con más o menos talento, que careciendo de sentido práctico y sentido histórico, no han hecho en Venezuela como en toda la América, desde México hasta la Argentina, sino el papel del Loquero, de que habla el Libertador, en aquel admirable apólogo: “Yo considero al Nuevo Mundo-decía en 1828-como un medio globo que se ha vuelto loco y cuyos habitantes se hallan atacados de frenesí, y para contener este flotamiento de delirios y de atentados, se coloca en el medio de un Loquero con un libro en la mano para que los haga entender su deber³.”

Nuestra aserción no puede catalogarse de presentismo. Se trata más bien de enfatizar, la evolución de nuestros estudios jurídicos, la sólida formación de nuestros juristas y el conocimiento de nuestra realidad, gracias al influjo del profesor Brewer-Carías, que, con continuidad, asombrosa densidad, y sentido asertivo de la oportunidad, se ha convertido en un defensor del Estado de derecho, su institucionalidad y funcionalidad, en y desde esta Corporación, conjuntamente con sus integrantes.

La acre descripción, citada parcialmente, del citado de Vallenilla Lanz, pionero de esta Academia y detentador del sillón 35, se desvanecería ante una obra de más de seis décadas del profesor Brewer-Carías, que desbrozó el camino permitiendo la profundización del Derecho Público en todo su aristado e inspirando a varias generaciones, junto a otros maestros nacidos allende nuestras fronteras, pero con profundo arraigado y excelsos legados en el país (Antonio Moles Caubet y Manuel García Pelayo, por ejemplo).

Su trabajo prolijo ha alcanzado e impregnado nuestra disciplina en casi todas las áreas que enmarcan su contenido, por conducto de estudios, y su actuación como

1. Profesor de universidades nacionales, públicas y privadas, e internacionales.

³ Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, Tipografía Garrido, Caracas:, 1952.

2. Presidente de la Comisión de Administración Pública, a partir de su creación en 1972, en cuya gestión se dieron pasos importantes para la modernización de las funciones de desarrollo económico conformadas por los sectores siguientes: finanzas, desarrollo industrial, comercio, turismo, hidrocarburos y minería y desarrollo agropecuario.
3. Académico desde 1978, ocupando el Sillón 10, y presidente de esta Corporación (1998-1999), realizando una intensa y combativa labor, contribuyendo a la formación de la expresión de su colectivo en temas de interés y veeduría del Estado Constitucional.
5. Senador por el Distrito Federal (1980-1983), que estuvo involucrado en discusiones en temas importantes con la Hacienda Pública y, entre estos, la tributación.
5. Constituyente en 1999, combativo en procura de la preservación del Estado de Derecho, lo cual lo llevó a convertirse en epicentro de ataques por sus posiciones proclives a la definición de las bases de un pacto fiscal máximo derivante y ordenador del sistema tributario.

Una voz aislada, pero con estruendosa resonancia, que lo convierte en curador y conciencia histórica del constitucionalismo moderno y autorizado vocero de la AVDT, al llevar al conocimiento del país la propuesta de un conjunto de normas para integrar la Constitución Financiera, específicamente, para el *Título del Sistema Tributario* elaborada por nuestra institución, y guiados por el doctor Gabriel Ruan y el concurso de Juan Cristóbal Carmona, ambos ex presidentes de nuestra institución.

6. Ministro de Estado para la Descentralización (1993-1994), que, a pesar de un corto periodo, realizó importantes aportes, bajo la premisa conforme a la cual “la descentralización es el instrumento para lograr la participación política; y la participación es actualmente la única vía para que nuestra democracia se perfeccione”⁴. Daba así sustento el profesor Brewer-Carías a la

⁴ Memoria del Ministerio de Estado para la Descentralización presentada al Congreso de la República en sesión conjunta en enero de 1994 en *Informe sobre la descentralización en Venezuela. 1993*, Editorial Arte, Caracas, 1994. p. 21.

calificación de la descentralización como política nacional, y a su sentencia de enorme vigencia, conforme a la cual ese proceso, entre otros cambios políticos, resultaba esencial pues “nos estamos jugando la democracia”⁵.

Sus propuestas eran anclajes para fortalecer ese proceso, que luego por razones que no vienen al caso ventilar en este momento, se fueron desmotando y permitiendo un pavoroso centralismo que hoy nos envuelve, triturando las bases del Estado Constitucional y, por consiguiente, de la funcionalidad democrática.

Hizo propuestas importantes en el proceso de transferencias de competencias exclusivas y concurrentes, mecanismos intergubernamentales, mecanismos institucionales, que en la etapa de la difícil provisionalidad del Gobierno del presidente Ramón J. Velázquez, como él mismo lo afirmó, “además de darle la debida coherencia al proceso, le aseguran continuidad hacia el futuro”⁶, anhelo y previsión, lo cual lamentablemente se frustró.

7. Quiero mencionar especialmente, por haber sido testigo de excepción, sus aportes en el proceso de ejecución de una de las leyes habilitantes más ajustadas a su esencia, como la que fue otorgada al presidente Ramón J. Velázquez en 1993, en la que se resaltaron y observaron los condicionamientos constitucionales y se adoptó a una encomiable técnica legislativa. La ejecución de la referida ley, estuvo caracterizada por los controles, el proceso consultivo a la cual fue sometida, y a las limitaciones materiales y formales de su vigencia.

El apoyo que nos dispensó a la “Comisión Presidencial nombrada para la elaboración de los decretos leyes en materia financiera y tributaria autorizados en la Ley Habilitante”, de la cual fui Secretario Ejecutivo, hizo viable y funcional el mecanismo de financiamiento a la descentralización, producto de las bases consensuales entre el Ejecutivo Nacional, los gobernadores y alcaldes, lo cual quedó reflejado con la creación del

⁵ Id.

⁶ Ibid., p. 22

Fondo Institucional para el Financiamiento de la Descentralización (FIDES).

8. En su ejercicio profesional de asesoría y litigio ha legado importantes aportes al Derecho tributario, que coadyuvan a la configuración de una hermenéutica en tanto expresión del conocimiento de la normativa, su génesis, su teleología y las instituciones que comprende, abarcando la interpretación de cómo explicar su alcance y aplicación, ofreciendo puntos de vista para su perfeccionamiento.

Aquí me permito, con la venia de ustedes, traer a colación otra experiencia, que me brindó la extraordinaria oportunidad de presenciar el desempeño del Dr. Brewer como tributarista, quien conjuntamente con el recientemente desaparecido, el querido y recordado emeritense, profesor y gran luchador democrático Dr. Román Duque Corredor, asumió la representación de la defensa de las bases de la denominada “Apertura Petrolera”, el paso más importante que se dio después de la nacionalización, que brindó como política pública bien estructurada, las herramientas para acentuar el fortalecimiento económico y sentar las bases del desarrollo del país en tiempos cambiantes y de una internacionalización de la economía realmente exigente.

Nos tocó ejercer la asistencia y representación de los diputados y senadores del extinto Congreso de la República. La visión del profesor Brewer fue extraordinaria para definir las bases de las Relaciones Fiscales Intergubernamentales a partir del tratamiento de la figura subjetiva organizativa, que es la autonomía municipal, y su correspondencia con la distribución competencial del Poder Público en la vertiente del ingreso tributario.

El concepto de auctoritas, empleado por García Pelayo, quizás en un contexto diferente, se allana perfectamente al propósito de este acto, y por eso acudimos a él, para destacar el crédito que ofrece el Profesor Emérito de la Universidad Central de Venezuela, no solo por sus logros pasados, sino por su incesante trabajo creador e intelectual, que tiene como supuesto la confianza, que se hace presente por el respeto a la libertad de las instituciones y personas destinaria de sus reflexiones,

o recipiendarias de sus frutos en seguir o disentir de su pensamiento, pues, sin duda, la calidad de sus disquisiciones y la cánones óptimos de su trabajo intelectual inspiran a seguir y estar pendiente de su admirable su constancia y prolijidad .

El trabajo que desempeña el Dr. Romero-Muci, como especializado registrador y con indiscutible acuciosidad ofrece una relación detallada, ordenada y valorada de los elementos, que definen un óptimo inventario de la obra del Dr. Brewer-Carías con relevancia y marcada significación en nuestra disciplina.

Al Derecho tributario, se le ha clasificado en distintas ramas como concreción de “una clasificación específica del sistema jurídico” a los fines de su mejor enseñanza y facilitar el entendimiento de la jerarquización de sus fuentes ,en tanto a la vinculación existencial y progenie constitucional y legal, la aplicación y eficacia del llamado «Derecho intertemporal» - regulación de la sucesión de las leyes tributarias en el tiempo, y su incidencia en las exigencia de obligaciones y respeto de las situaciones jurídicas subjetivas legales y contractuales, así como de las esferas de validez que comportan las normas que integran el ordenamiento tributario.

De esta manera, al Derecho tributario se le clasifica desde el punto de vista de su relacionamiento con otras especialidades en Derecho constitucional tributario, el Derecho material o sustantivo tributario, Derecho formal tributario, Derecho procesal tributario, Derecho internacional tributario y Derecho penal tributario.

Todas estas ramas diferenciadas, como formas de estudio y que propician evidenciar la interrelación del ordenamiento a través de remisiones directas y explícitas, internas y de complementariedad en cuanto eficacia de regulación de actos, hechos y negocios jurídicos, su adecuada interpretación y aplicación en orden a su integridad, son efectos refractarios de los corolarios principales del Estado de derecho.

Esos principios que informan el Estado de Derecho, que le sirven de fundamento, y que se han desarrollado, como lo asienta el propio doctor Brewer-Carías, después de las revoluciones americana, francesa y latinoamericana, son la idea misma de una Constitución, como norma suprema; la limitación del poder del Estado, mediante su distribución, separación o división, como garantía de las libertades públicas; la

subordinación del Estado el principio de legalidad; el establecimiento de derechos y libertades fundamentales de los ciudadanos en la Constitución; y la consolidación de un sistema de control judicial o jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales.

El Dr. Brewer ha tenido incursiones reflexivas de importancia en cada una de las ramas del Derecho tributario, destacando aquellas que concretan sus aportes al Derecho constitucional tributario, pues ella ha permeado en un ejercicio absolutamente ajustada a la hermenéutica e interpretación de las Constituciones venezolanas, más recientemente las de 1961 y 1999, sin poder preterirse su análisis historiográfico efectuado, propio de la historia del Derecho acorde con los textos constitucionales anteriores.

El Derecho constitucional tributario no es nueva rama, distinta del vaso comunicante del tradicional Derecho constitucional, complejo normativo entre lo jurídico y lo político, sino como una forma de acceder a su método de análisis y criterios de hermenéutica para analizar el fenómeno económico subyacente de la configuración técnico jurídico del tributo, comprendiendo, entre otros temas, su existencia e importancia en un Estado de derecho, la configuración de un sistema tributario democrático a través de la cláusula democrática, que lo califica, la funcionalidad ontológica de los principios máximo ordenadores del estructura tributaria, en tanto límites explícitos y directos de la manifestación concreta del elemento existencial del Estado Constitucional, el poder de no imposición como funcionalidad del carácter social, que le es atribuido por el constituyente, la distribución del Poder Público normativo en materia tributaria entre las distintas manifestaciones político territoriales del Estado, y el marco conceptual de las Relaciones Intergubernamentales (RIG), especialmente, las de índole fiscal, incluida, la descentralización.

No puede abandonarse en la actualidad la coexistencia relacional entre el presupuesto, los ingresos para su financiamiento, especialmente, los de fuente tributaria y el comercio internacional, que conduce a la noción del siglo pasado de las llamadas “economías tributarias”, el manejo del endeudamiento como fuente complementaria de cobertura presupuestal, la administración de los bienes, la política monetaria y la coordinación macroeconómica, en virtud de que es un entreverado sin

el que se pueda analizar debidamente la juridicidad del tributo, o la de ley tributaria que lo establezca en ejecución de la política tributaria.

Lo indicado impone el reto de un redimensionamiento en el entendimiento y aplicación de los principios y valores de progenesis constitucional que informan, dan consistencia e integralidad al sistema tributario. Impone el reto de replantear la enseñanza del Derecho tributario como un compartimiento estanco con prescindencia de algunos de los ejes temáticos de la Hacienda Pública.

El profesor Brewer-Carías con sus estudios profundizados del Estado de Derecho, ha suministrado el basamento real y efectivo para la delimitación de los principios máximos ordenadores del sistema tributario consagrados en las Constituciones de 1961 y 1999, con mayor elaboración técnica y visión integrada de los eslabones de la actividad financiera y de los aspectos centrales de la hacienda pública, superando el tradicional criterio de aislamiento de interpretación de la norma tributaria. El autor lleva de la mano al interprete a la noción de Constitución Financiera, sin la cual no puede efectuarse un análisis de la política tributaria y del ordenamiento que la refleja.

Es necesario dar mayor consistencia a la hermenéutica y a la interpretación de la legislación tributaria, de las propuestas de políticas tributaria y de administración tributaria, así como su correspondencia con las otras políticas públicas, que inciden sobre la actividad financiera

En este orden de ideas, debe destacarse los siguientes aspectos, que encuentra desarrollo en la obra de Brewer-Carías:

1. La esencia e implicaciones de la cláusula democrática, fuente de la funcionalidad de la institucionalidad del Estado de Derecho, y de las premisas necesarias para la legitimidad de la limitación que comporta la tributación a los derechos de propiedad y libertad económica.

Esta es una premisa fundamental para la configuración de un sistema tributario a partir de una política tributaria adoptada, haciendo viable la observancia de los principios de representación y auto imposición,

2. Las implicaciones de la consagratoria de un Estado Social y de Derecho a los fines de la articulación de la política tributaria con las otras políticas públicas, en correspondencia con los

finés de cobertura o recaudatorios y de ordenamiento o extra-fiscales. Categorías que son posibles por el ejercicio del Poder Público normativo de creación y exigencia del pago de tributos y el Poder Público normativo de no imposición, que permite el otorgamiento de beneficios e incentivos fiscales en el contexto del contenido de fomento de la actividad administrativa.

3. La eficacia de la distribución territorial o vertical de las cuales surgen tres niveles políticos territoriales dotadas de personería jurídica, que se ejerce en la eficacia limitada y racional de la autonomía, figura subjetiva organizativa, que tiene un contenido en lo administrativo, financiero, normativo y político bajo la égida de los principios de armonización, coordinación e incoordinación, que enmarcan las Relaciones Fiscales Intergubernamentales.

En este tema, es necesario su vinculación con los “intereses propios y peculiares de la entidad” en correspondencia con el “Bloque de intereses públicos”

4. El ejercicio del poder normativo tributario y el poder no tributario, que conduce al llamado “gasto tributario” para lograr la asignación y redistribución, que desarrolla el contenido social del Estado de derecho.
5. El régimen particular de cada tributo, especialmente, los impuestos. Este elemento de valoración de la juridicidad de una propuesta de política tributaria, o de una ley -nacional o estatal- u ordenanza, se ha transformando en un postulado de un derecho de los contribuyentes “a que el legislador se ajuste al definir los tributos, a su real naturaleza, conforme a las notas constitutivas de cada especie”, como lo expresa la Carta de los Derechos del Contribuyente para los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT)⁷.

Así, el profesor Brewer-Carías hace un análisis de la esencia de las formas de tributación típicas representadas en el análisis crítico, que a partir de la jurisprudencia realiza, por ejemplo, en

7 Carta de derechos del contribuyente para los países miembros del Instituto Latinoamericano de Derecho Tributario (ILADT). Disponible en: <https://iladt.org/carta-derechos-al-contribuyente/>

relación a los impuesto sobre patente de industria y comercio- ahora denominado Impuesto a las Actividades Económicas- y del impuesto territorial predial, este último originariamente previsto en la reforma tributaria presentada durante el primer Gobierno de Carlos Andrés Pérez, destacando su esencia de ordenación, o fines extrafiscales.

6. Finalmente, los principios de imposición no legislados que permiten la conectividad entre la tributación y las denominadas reglas fiscales principios y valores, que buscan la racionalidad de la actividad financiera. Es el complemento de esta metodología de interpretación, que consideramos la más conveniente.

Los aportes del profesor Brewer-Carías contribuyen significativamente a esa forma de hermenéutica e interpretación propuesta. Sus estudios abarcan los pasos mencionados y su simetría con los principios del Estado de derecho, en los términos constitucionalmente consagrados.

Sus estudios permiten el estudio doctrinal del Derecho tributario, pues cubre todas las facetas en

1. Los constitucional y los principios ordenadores del sistema tributario.
2. En lo material y sustantivo en lo atinente a la tipificación del tributo, anticipando con propiedad el autor, al abordar la clasificación de lo que se hoy conoce como los tributos atípicos, destacando la naturaleza excepcional contributiva en especie de las “cesiones obligatorias de propiedad privada a los entes públicos por razón de urbanismo, con especial referencia a las áreas verdes, áreas educacionales y calles”.
3. En el procesal tributario en lo vinculado a sus estudios de la tutela administrativa y judicial efectiva con todos sus requisitos existenciales, abordados con profundidad en obras individuales y colectivas.

Sus estudios en materia de procedimientos administrativos, teoría de la actividad y organización administrativa, que engloba lo que hoy se conoce como derecho al buen gobierno y a la buena administración, son indispensables para la articulación de la política de administración tributaria. Los factores de la ecuación para un adecuado y oportuno programa de reforma tributaria.

4. En materia de internacional, por ejemplo, el tratamiento dado a la inmunidad de jurisdicción de los Estados., resulta indispensable para adentrarse en el estudio del Derecho internacional tributario.
5. Es ineludible destacar, que todos esos aportes orientaron la formulación de la política tributaria expresadas en las propuestas de la Reforma Tributaria, que tuvimos la oportunidad de coordinar (1991-1993), y participar, como parte del equipo encargado de la ejecución del denominado “Plan Sosa” del 8 de marzo de 1994. Sus enseñanzas eran una voz de conciencia para ajustar la normativa al “Bloque de Legalidad”.

Con la venia de los señores académicos, deseo aprovechar esta oportunidad para expresarle al Dr. Brewer-Carías nuestra gratitud, por su desprendimiento y consecuencia institucional, y en lo personal, su deferente trato y la atención dispensada cuando nos correspondió el honor de dirigir los destinos de la AVDT (2015-2020), especialmente, su apoyo para elaborar una obra con valor universal, donde participaron decenas de profesores europeos y latinoamericanos con ocasión de la celebración de los cincuenta años de la fundación de nuestra institución, cuyo título el propio profesor Brewer-Carías nos sugirió: Derecho Tributario contemporáneo.

No cabe duda, que el profesor Brewer-Carías ha contribuido con el estudio y divulgación del Derecho tributario. Hoy la AVDT, ratifica su sentimiento de orgullo de contar con él entre sus miembros activos.

Caracas 8 de noviembre de 2023.