

DERECHO ADMINISTRATIVO

UNIVERSIDAD CENTRAL
DE VENEZUELA

Dr. Rafael José Neri
Rector

Dr. Antonio J. Muskus
Vicerrector Académico

Dr. Manuel Vicente Benezra
Vicerrector Administrativo

Dr. Jesús Morales Valarino
Secretario

FACULTAD DE DERECHO

Dr. José Alberto Zambrano
Decano

Dr. Pedro Nikken B.
Director de la Escuela de Derecho

Dr. Hans Leu
Director de la Escuela de Estudios
Políticos y Administrativos

Dr. Rogelio Pérez Perdomo
Director del Centro de Estudios
para Graduados

Dr. Francisco Canestri Cedeño
Director de Coordinación

CONSEJO DE
LA FACULTAD

Dr. José Alberto Zambrano Velasco
Dr. Pedro Nikken B.
Dr. Hans Leu
Dr. Rogelio Pérez Perdomo
Dr. Francisco Canestri Cedeño
Dr. Rafael Pizani
Dr. Tulio Chiossone
Dr. Antonio Moles Caubet
Dr. Manuel García Pelayo
Dr. José Guillermo Andueza
Dra. Tatiana Bogdanowsky de Maekelt
Dr. César Ramos Sojo
Dr. Víctor M. Pulido Méndez
Dr. Eleazar Martineau
Dr. Gustavo Planchart M.
Dr. Benito Sansó Rotondo
Dra. Hanna Binstock H.
Dr. Humberto Njaim
Dr. Carlos Leañez
Dr. Efraín Schacht A.
Dr. José A. De Miguel Serrano
Dr. Luis Melo Quintero
Br. Livio Agüero
Br. Henry Handam
Bra. Aymara Morales

INSTITUTO DE DERECHO
PRIVADO

Dr. Rafael Pizani
Director

INSTITUTO DE CIENCIAS PENALES
Y CRIMINOLOGICAS

Dr. Tulio Chiossone
Director

INSTITUTO DE ESTUDIOS
POLITICOS

Dr. Manuel García Pelayo
Director

INSTITUTO DE DERECHO PUBLICO

Dr. Antonio Moles Caubet
Director

DIRECTOR DE PUBLICACIONES

Dr. Ricardo Aspúrua Ayala

ALLAN-RANDOLPH BREWER-CARIAS

*Profesor de Derecho Administrativo en la Escuela de Derecho
y de Fundamentos de la Administración Pública en la Escuela
de Ciencias Políticas y Administrativas*

DERECHO
ADMINISTRATIVO

TOMO I
Los Supuestos Fundamentales
del Derecho Administrativo



PUBLICACIONES DE LA FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD CENTRAL DE VENEZUELA
CARACAS
1975

PRESENTACION

Con este primer tomo de nuestro Derecho Administrativo, damos inicio a la publicación de una obra que, por su magnitud, así como por el número de años que nos tomará, sólo confío en que podré concluir. Después de varios años de docencia e investigación,¹ parece inevitable que los profesores de Derecho lleguemos a la publicación de este tipo de obra, aun cuando inconscientemente lo tratemos de evitar.

Por mi parte, antes que la reedición de Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana (Caracas, 1964), cuyo valor —si lo tiene— está en que aún siendo una tesis doctoral, ha tenido la fortuna de servir de Manual tanto en nuestra Facultad como a nivel profesional, he preferido iniciar este tratado, aún cuando el esfuerzo sea mayor y a más largo plazo.

El derecho administrativo en Venezuela, no ha sido afortunado en contar con este tipo de obras. Solamente se ha escrito, con carácter de tratado, el Tratado Elemental de Derecho Administrativo del Profesor J. M. Hernández Ron (2 vols., Caracas, 1943). De resto, sólo contamos con obras a nivel de Manual o que tratan buena parte de la disciplina: la del Profesor Eloy Lares Martínez, Manual de Derecho Administrativo (Caracas, 1ª edic. 1963, 2ª edic. 1970 y 3ª edic. 1975); la del Profesor Tomás Polanco, Derecho Administrativo Especial (Caracas, 1959); la del Profesor César Tinoco Ritcher, Teoría de la Administración y del Derecho Administrativo (Caracas, 1970), y nuestro citado trabajo Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana (Caracas, 1964). Con esta obra, por tanto, se pretende comenzar a llenar el vacío existente.

Una de mis preocupaciones fundamentales en la cátedra, y ello siempre he tratado de transmitírselo a mis alumnos, ha sido el que el derecho administrativo en un determinado país, está íntimamente vinculado a su historia, su sistema socio-económico y sus instituciones políticas y administrativas. Por ello, mi tradicional rechazo a exponer un derecho administrativo neutro, etéreo e intemporal como el que algunas veces se enseña. Esta obra está condicionada, por tanto, por la realidad vene-

1. V. la lista de mis publicaciones al final de este volumen, pp. 427 y ss.

zolana, sin perjuicio de que se utilicen los principios generales que le sean aplicables. De allí, inclusive, que este primer tomo esté dedicado al estudio de *Los Supuestos Fundamentales del Derecho Administrativo*, los cuales, precisamente por darse "por supuesto", no es frecuente que se analicen sistemáticamente.²

En este, y en los volúmenes sucesivos, al igual que en todos mis trabajos anteriores, he hecho uso constante de la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo. Cada vez me convenzo más de la fenomenal labor de integración del derecho administrativo hecha por nuestra Corte Suprema, lo que exige, por tanto, tener un conocimiento preciso de sus decisiones. Paralelamente a esta obra, por ello, he iniciado la publicación de otra en la cual se recopila y sistematiza toda la jurisprudencia de la Corte desde 1930, y cuyo uso, estoy seguro, será esencial para los estudiosos de esta especialidad.³

En los tomos sucesivos, analizaré las diversas partes de nuestra sistemática del derecho administrativo, tal como se ha venido depurando en los últimos años en mis cursos de la Facultad de Derecho de la Universidad Central de Venezuela,⁴ y comprenderán los siguientes aspectos: *La Administración Pública y el Derecho Administrativo*; *El Ordenamiento Jurídico Administrativo*; *La Relación Jurídico Administrativa*; *Los Medios, Consecuencias, Formas, Recursos y Control de la Actividad Administrativa*; *La Organización Administrativa*; y *el Régimen Jurídico-Administrativo del Desarrollo Económico, del Desarrollo Social, del Desarrollo Físico y de la Ordenación Territorial, y de la Seguridad y Defensa Nacional*.

Al publicar este tomo, indudablemente, adquiero un compromiso: el de continuar la preparación y publicación de los volúmenes sucesivos. La voluntad la tengo, lo que espero es seguir teniendo las fuerzas y la tranquilidad necesarias.

Caurimare, septiembre de 1975.

2. V. el planteamiento que hicimos en Allan-R. Brewer-Carías, *La consideración del Estado Democrático y Social de Derecho como supuesto para el estudio del Derecho Administrativo*, Caracas, 1974. (Trabajo de ascenso, UCV, inédito). Los cuatro capítulos de dicho estudio forman los parágrafos 1, 2, 3 y 5 del presente volumen.
3. V. Allan-R. Brewer Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, Caracas, 1975, 650 pp.
4. V. Allan-R. Brewer-Carías, *El sistema y método de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela* (inédito), Caracas, 1966. V. además, la Sistemática del Derecho Administrativo que se publica como apéndice al presente volumen, pp. 401 y ss.

PRIMERA PARTE

LOS SUPUESTOS FUNDAMENTALES
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCION GENERAL

Sin pretender iniciar este estudio con una definición del derecho administrativo, es indudable que puede convenirse en que el mismo regula una parte muy importante de la acción del Estado: aquella a través de la cual éste entra en contacto con los particulares como gestor del interés público. En otras palabras, puede admitirse que el derecho administrativo regula a la Administración Pública como complejo orgánico, el ejercicio de la función y actividad administrativas por los órganos estatales, y las relaciones que se establecen entre la Administración Pública y los administrados, con motivo de las mismas. En razón de éste, su objeto, estrechamente vinculado al ejercicio del Poder Público, es que se lo ubica dentro de las ramas del derecho público.

Sin embargo, adoptar como premisa o supuesto para el estudio de esta rama jurídica un criterio meramente formal como el que podría originar un intento definitorio *a priori* de su contorno, en nuestro criterio, no haría más que provocar una peligrosa distorsión respecto a su real contenido, pues no pasaríamos de considerar la sola superficie de los problemas. Por ello, admitimos como premisa de todo estudio general sobre el derecho administrativo y por supuesto de esta obra, que más importante que su definición, es la comprensión de su objeto,¹ y que sólo una vez situado éste, inmerso en una determinada realidad histórica, política, económica y social, es que una definición podría tener realmente sentido.

En efecto, aun partiendo de la apreciación antes formulada sobre el derecho administrativo, es indudable que se plantea una pregunta, cuya respuesta es indispensable obtener: ¿a cuál Estado o a cuál Administración Pública nos referimos?; y la búsqueda de la respuesta indudablemente que tiene que estar condicionada no sólo por apreciaciones geográfico-nacionales (espacio), sino por apreciaciones históricas (tiempo), pues ni el Estado y su Administración Pública tienen el mismo sentido en todo el mundo, ni lo han tenido en la perspectiva histórico-política, sobre todo en los últimos siglos.

1. *Cfr.* H.W.R. Wade, *Administrative Law*, 3ª ed., Oxford, 1971, p. 2.

En efecto, ante todo conviene insistir en que si bien el derecho administrativo gira en torno a la Administración Pública, ésta es, por encima de todo, el instrumento de la acción política del Estado.² Por tanto, el papel y actuación de aquélla dependerán de la configuración de éste. Por ello, en nuestro criterio, no puede estudiarse el derecho administrativo y sus instituciones sin analizar previamente en cuál Estado es que actúa la Administración Pública. En otras palabras, el contenido del derecho administrativo variará enormemente si su objetivo, la Administración Pública, es el instrumento de un Estado liberal tradicional, como el que consolidó la Revolución Francesa en los Estados europeos a finales del siglo XVIII y en el siglo XIX, y cuyos esquemas comenzaron a importar nuestros países del Nuevo Mundo a partir de 1811; o si es el instrumento de un Estado intervencionista, como el denominado Estado de Bienestar en la fórmula británica de hace algunas décadas (*Welfare State*), o de un Estado socialista.

Asimismo, el contenido del derecho administrativo también variará si la Administración Pública, a quien regula, es el instrumento de un Estado autocrático (o dictatorial) o de un Estado democrático. Cada forma de Estado, por tanto, según sus fines (más o menos intervencionistas) o sus métodos (más o menos democráticos) condiciona el ámbito y forma de acción de la Administración Pública y, por tanto, el contenido del derecho administrativo. En esta forma, es evidente, por ejemplo, que en un sistema político socialista, la actuación del Estado es la pieza fundamental de la vida social y económica, ocupando el derecho administrativo el primer lugar en ámbito e importancia entre las ramas del derecho. Lo contrario sucederá en países de fuerte institucionalización liberal tradicional, donde el poco intervencionismo estatal disminuye la importancia de esa rama del derecho, aumentando, al contrario, la importancia del derecho privado.³

En esta forma, puede decirse que el derecho administrativo en los países de América Latina, y particularmente en Venezuela, sólo comienza a adquirir cierta importancia después del primer tercio de este siglo, con motivo del proceso acelerado de intervención del Estado en la vida

2. Cfr. Manuel Pérez Olea, "Administración y Política" en *Problemas Políticos de la Vida Local*, Tomo V, Madrid, 1965, p. 12; Segismundo Royo-Villanova, "La Administración y la Política" en *RAP*, N^o 11, Madrid, 1953, pp. 33 y ss.

3. El sentido del principio de la legalidad individualista (burguesa) y de la legalidad socialista, por supuesto también es diferente. Cfr. José María Boquera Oliver, *Derecho Administrativo y Socialización*, Madrid, 1965, pp. 26 y ss.

económica y social, que se acentúa, en especial, a partir de 1936.⁴ En las últimas décadas, este proceso no sólo produjo inicialmente una progresiva publicización del derecho privado, sino particularmente a partir de la década de los sesenta, una socialización del propio derecho público y en especial, del derecho administrativo; y ello porque el intervencionismo estatal y la consolidación de esta rama del derecho, se ha realizado en virtud de las exigencias del proceso de desarrollo económico y social.

Con lo anterior sólo queremos señalar, por ahora, que el derecho administrativo y sus instituciones no deben estudiarse desde una perspectiva puramente formal, como si existiese un derecho administrativo universal, aplicado y aplicable por igual en todos los países y en todos los tiempos, sino que, al contrario, la ausencia de una perspectiva realista y pragmática relativa a los fines del Estado y a sus métodos políticos, con frecuencia distorsionan enormemente su verdadera perspectiva. Por ello, ningún análisis de las instituciones del derecho administrativo en Venezuela puede hacerse, en nuestro criterio, sin tener en cuenta primordialmente que la esfera de acción del Estado se ha ampliado considerablemente, no sólo comparando su situación entre el primero y el último tercio de este siglo, sino más recientemente, entre los años cincuenta y el momento actual. Hoy no sólo hay mayores y permanentes vinculaciones y relaciones entre el Estado y los particulares, sino que la presencia de la Administración Pública es cotidiana y envolvente, muchas veces en forma imperceptible.⁵ Todas las actividades particulares, en esta

4. V. A.-R. Brewer-Carías, *El Sistema y método de la enseñanza del Derecho Administrativo en Venezuela*, Caracas, 1966 (inédito).

5. Utilizando el ejemplo de S. Webb que cita Jordana de Pozas, y trasladándolo al caso venezolano, puede constatarse al analizar la vida cotidiana de un habitante común de una ciudad venezolana, que el mismo se despierta en una vivienda construida, mediante un procedimiento de expropiación, por el Banco Obrero o cuyo canon de arrendamiento ha regulado la Dirección de Inquilinato del Ministerio de Fomento; enciende la luz eléctrica suministrada por una empresa privada mediante una concesión de servicio público, o suministrada por una empresa estatal (CADAFE) y que produce otra empresa estatal (EDELCA); utiliza el agua suministrada por un instituto autónomo (INOS); se traslada de un lugar a otro de la ciudad en autobuses de una empresa municipal (IMTC, p. ej.) o de un concesionario del servicio público de transporte; seguramente trabaja en alguna dependencia de la Administración Pública y podrá circular por una ciudad vigilada por la policía municipal. Si posee automóvil adquirido a precio regulado por el Estado (Ministerio de Fomento), el mismo ha sido registrado en una oficina estatal (Ministerio de Comunicaciones), y lo conducirá sometido a la vigilancia de una policía especial (Policía de Tránsito) previa la obtención de una licencia de conducir de una oficina pública (Ministerio de Comunicaciones). Consume alimentos suministrados por abastos municipales o cuyo precio ha sido regulado por la Superintendencia del Consumidor del Ministerio de Fomento.

forma, se van realizando no sólo bajo la sombra⁶ de la Administración Pública, sino que van sintiendo su presencia, en forma relativamente creciente; y en la constatación de esta realidad, esencial para la configuración del derecho administrativo, pasa a ocupar un segundo plano toda consideración de valor. Se puede estar o no de acuerdo con la intervención del Estado —aun cuando consideramos que toda discusión sobre ella es bizantina—, pero lo que no se puede ignorar es que es un hecho de enorme importancia para la vida social y económica y para la configuración del derecho administrativo.⁷

Por tanto, partiendo de esta perspectiva realista y pragmática, si estimamos que la Administración Pública, como objeto del derecho administrativo, es el instrumento por excelencia de la acción política del Estado, al intentar estudiar las instituciones de aquél en Venezuela, debemos tratar de determinar previamente, cuál es el tipo de Estado que existe en nuestro país —o pretendemos que existe— adentrados ya en el último cuarto del siglo XX. Es decir, si se trata, como en efecto lo es, de un Estado de Derecho, debemos precisar cuál es el real significado de este esquema formal. ¿Responde a los mismos criterios del Estado Liberal-Burgués de Derecho del siglo pasado o estamos más bien en presencia de un Estado social de Derecho? ¿Cuál es el sentido que la configuración actual del Estado sea de carácter democrático? En definitiva, hay que analizar previamente cuál es la repercusión que comporta la apreciación sobre la forma (democrática o autocrática) y el contenido (social o liberal tradicional) del Estado en relación a la pura forma de Estado de Derecho (continente). Se trata, en definitiva, de estudiar los supuestos del derecho administrativo —históricos, socio-económicos, políticos y administrativos—, los cuales muchas veces se ignoran, precisamente porque inadvertidamente se dan por supuesto.

Sus hijos se educan en institutos oficiales en forma gratuita, y si su salud se deteriora, utilizará los servicios de asistencia médica estatal o la seguridad social y cuando muera, como todos los humanos, será enterrado en un cementerio municipal. El mismo esquema, *mutatis mutandis*, puede aplicarse a todas las actividades que los particulares realizan. V. L. Jordana de Pozas, "El problema de los fines de la actividad administrativa", *RAP*, N° 4, Madrid 1951, pp. 11 a 28, en especial p. 17.

6. Refiriéndose a los países altamente industrializados de occidente, en los cuales la parte más grande de los medios de su actividad económica está bajo la propiedad y el control privado, Ralph Miliband ha señalado que "hoy más que nunca antes, el hombre vive bajo la sombra del Estado". V. *The State in Capitalist Society*, London, 1972, pp. 1 y 7. Por supuesto que en las sociedades latinoamericanas, la sombra señalada se convierte en presencia permanente.
7. Ello ha llevado a Karl Mannheim a insistir en que hoy "el Estado está en todas partes". V. *Freedom, Power and Democratic Planning*, London, 1968, p. 112.

En esta forma, en esta Primera Parte de este estudio sobre el derecho administrativo en Venezuela analizaremos en cuatro capítulos los supuestos fundamentales del mismo. En el *Capítulo Primero* se analizarán los supuestos históricos del derecho administrativo mediante el estudio del Estado Moderno y de la configuración del Estado en Venezuela. En particular estudiaremos los elementos esenciales de la configuración del Estado Moderno (§ 1), de su transformación en Estado de Derecho (§ 2), y de la estructuración del Estado venezolano (§ 3). En el *Capítulo Segundo*, se analizarán los supuestos socioeconómicos del derecho administrativo que configuran al Estado actual como un Estado Democrático y Social de Derecho. En particular, estudiaremos el carácter de economía mixta del sistema económico venezolano y el significado, dentro de él, de la explotación petrolera (§ 4), los fines del Estado (§ 5), y en general, el papel que le corresponde jugar en los países en vías de desarrollo (§ 6). En el *Capítulo Tercero*, se analizarán los supuestos políticos del derecho administrativo, mediante el estudio del régimen constitucional y político venezolano. En particular, estudiaremos las características del ordenamiento constitucional (§ 7), la forma federal del Estado (§ 8), la aplicación del principio de la separación de poderes (§ 9), el régimen democrático y el sistema político (§ 10), la forma de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria (§ 11), la consagración de los derechos y garantías constitucionales (§ 12), y el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales (§ 13). En fin, en el *Capítulo Cuarto* se analizarán los supuestos administrativos del derecho administrativo mediante la precisión del concepto de la Administración Pública como complejo orgánico (§ 14), la función administrativa dentro de las funciones del Estado (§ 15) y la actividad administrativa dentro de las actividades estatales (§ 16).

CAPITULO PRIMERO

LOS SUPUESTOS HISTORICOS: EL ESTADO MODERNO
Y LA CONFIGURACION DEL ESTADO EN VENEZUELA

INTRODUCCION

Podemos partir del supuesto de que el Estado en Venezuela, está en proceso de configurarse constitucional y realmente, como un Estado Democrático y Social de Derecho, pues no sólo el régimen de su gobierno es *democrático*,¹ sino que sus fines conformadores de la vida *económica y social* los realiza sometido al *derecho*,² cuya violación puede ser controlada por los particulares.³ De los elementos que deben configurar al Estado Democrático y Social de Derecho, y cuyo estudio será el objeto de esta Primera Parte de estas Instituciones, debemos aquí destacar el segundo (social), pues es consecuencia de los nuevos fines de agente del desarrollo económico y social que constitucionalmente se le asignan. En este sentido, puede decirse que, formalmente, el objeto fundamental del Estado en los países latinoamericanos y en particular en Venezuela, es el logro de niveles de desarrollo económico y social en el ámbito nacional y regional, que les permita sobrevivir y participar en la revolución tecnológica y posindustrial, y dicho objetivo, inclusive, ha sido plasmado claramente en los textos constitucionales. Si se quiere, las últimas décadas han marcado un claro proceso de constitucionalización del desarrollo como objeto de nuestras sociedades, y del papel del Estado y sus instituciones, como instrumentos para su logro. El caso de la Constitución venezolana de 1961 es quizás uno de los ejemplos característicos de este proceso, al destacar entre sus diversos principios programáticos establecidos en su *Preámbulo* y que motivan el texto constitucional, los de "... proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según

1. El artículo 3º de la Constitución establece que "El gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo", lo cual implica que "la soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del poder público". (Art. 4º). De ahí las normas relativas a la elección de los órganos del poder público, en todos sus niveles que la Constitución consagra (Arts. 19, 22, 27, 110, a 114, 148, 151 y 183), y a los derechos y garantías constitucionales (Título III).
2. "La Constitución y las leyes definen las atribuciones al Poder Público, y a ellas debe sujetarse su ejercicio", dice el artículo 117 de la Constitución.
3. Artículos 206 y 215 de la Constitución.

los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre; mantener la igualdad social y jurídica, sin discriminaciones derivadas de razas, sexo, credo o condición social; (y) . . . sustentar el orden democrático como único e irrenunciable medio de asegurar los derechos y dignidad de los ciudadanos. . .". Con base en dichos principios, el mismo texto constitucional establece expresamente una larga gama de derechos sociales, responsabilizando al Estado por el efectivo logro de los mismos por los habitantes del país,⁴ y consagra la necesidad de que el régimen económico de la República se fundamente en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad, por lo cual se asigna al Estado la función de promover el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riquezas, aumentar el nivel de ingreso de la población y fortalecer la soberanía económica del país,⁵ regulando además, una larga gama de derechos económicos y de potestades estatales.⁶

Ahora bien, esta configuración constitucional del Estado como democrático y social, lo cual influye considerablemente en la determinación de los contornos del derecho administrativo, es el resultado no sólo de la larga evolución del Estado Moderno, sino de la evolución política y constitucional del Estado en Venezuela. No siempre el Estado ha estado sometido al Derecho, no siempre sus métodos han sido democráticos, y no siempre sus fines han estado tan vinculados al desarrollo económico y social del país. La misma conquista del Estado por el Derecho, que ha dado origen al derecho administrativo, puede considerarse como relativamente reciente, y no está ni siquiera universalmente admitida, por lo que, como la advierte P. Weil, es imprescindible no olvidar las lecciones de la historia.⁷

El Estado y el derecho administrativo son productos de la historia, y como tal han de analizarse.⁸ El derecho administrativo, en particular,

4. Protección de la familia, el matrimonio (Art. 73) y la maternidad (Art. 74); protección al niño (Art. 74); derecho a la filiación (Arts. 74 y 75); derecho a la protección de la salud (Art. 76); protección del campesino y de las comunidades indígenas (Art. 77); derecho a la educación (Arts. 78 a 83); y derecho al trabajo, con todas sus consecuencias (Arts. 84 a 93), y a la seguridad social (Art. 94).

5. Artículo 95 de la Constitución.

6. Artículos 96 a 109 de la Constitución.

7. V. Prosper Weil, *El Derecho Administrativo*, ed. española, Madrid, 1966, p. 17.

8. En este sentido, A. Passerin d'Entrèves ha señalado que la concepción del Estado no es otra cosa que el producto de períodos históricos particulares, por lo que debe ser

muestra en su evolución, indudablemente, la *evolución de la historia política* de cualquier país,⁹ por lo que resulta indispensable el estudio *de sus supuestos históricos*. De allí que en este primer Capítulo, al estudiar los supuestos históricos del derecho administrativo, antes de analizar la conformación histórica del Estado venezolano, debamos asomarnos a la evolución del Estado Absoluto al Estado de Derecho y del Estado Liberal-Burgués de Derecho al Estado Social de Derecho. Sólo así, y una vez hecho esto, es que podremos analizar los otros supuestos de esta rama del derecho público, que tiene como centro de su normativa a un Estado que progresivamente se va estructurando como un Estado Democrático y Social de Derecho.

juzgada y valorada como tal. V. Alexander Passerin d'Entrèves, *The Notion of the State. An Introduction to Political Theory*, Oxford, 1967, p. 205.

9. Con razón observa J. L. Villar Palasí que el derecho administrativo "en cualquier país muestra en su evolución la historia política de ese país", V. J. L. Villar Palasí, *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Madrid, 1966, p. 5.

§ 1. DEL ESTADO ABSOLUTO AL ESTADO DE DERECHO

Para comprender adecuadamente el sentido que tiene el señalar que el Estado en Venezuela está en vías de configurarse como un Estado Democrático y Social de Derecho y, por tanto, a través de ello, determinar el ámbito del derecho administrativo, estimamos indispensable precisar, aun cuando someramente,¹ la evolución que ha tenido el Estado Moderno en sus dos formas clásicas: el Estado Absoluto y el Estado de Derecho y este último, bajo sus dos fórmulas: el Estado liberal-burgués de Derecho y su correctivo, el Estado social de Derecho.

El Estado Moderno y las teorías políticas

En efecto, en la historia del derecho político se considera como Estado Moderno a la forma de organización política que surge en Europa después del Renacimiento, luego de la transformación del régimen feudal.² En su configuración inicial bajo la forma de Estado Absoluto, coincidieron no sólo la formulación de diversas teorías políticas³ puestas a disposición de los príncipes y soberanos, como consejos, sino diversas circunstancias sociales y económicas que lo hicieron posible.

En efecto, si bien el Estado Moderno surge con la disolución del régimen feudal, ésta fue posible por la transformación de un sistema económico fundamentalmente agrícola en una economía basada en el comercio y el artesanado; por el resurgimiento de los centros urbanos como centros de intercambio económico (renacimiento comercial) y de renacimiento del espíritu científico y humanístico; por el inicio de un

1. En este párrafo y en el siguiente, seguimos lo que hemos expuesto en Allan R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, Capítulos 4 y 5.
2. En este sentido es que Alexander Passerin d'Entrèves utiliza la expresión "Modern State", en *The Notion of the State. An Introduction to Political Theory*, Oxford, 1967, pp. 103 y 201. V. F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1970, p. 69.
3. Para una selección de los textos políticos que están a la base de la formulación del Estado Moderno, V. Juan Carlos Rey (ed.), *Las Formas de Gobierno en la Historia del Pensamiento Político de la Antigüedad a la aparición del Estado Liberal de Derecho*, Caracas, 1965, pp. 135 y ss.; y David Thomson (ed.), *Political Ideas*, London, 1972.

proceso centralizador, origen de las Monarquías europeas continentales; y por el debilitamiento del poder temporal de la iglesia y el papado, como consecuencia de la Reforma.⁴

A la base de este proceso, las teorías políticas comenzaron a darle forma a lo que posteriormente serían las Monarquías Absolutas. En *El Príncipe*, Maquiavelo⁵ propugna el proceso de concentración del poder político en el Soberano como unidad superior a la atomización territorial del poder, propia del feudalismo, lo cual posiblemente se facilitaba en Italia por la ausencia de poderosos intereses feudales que se pudieran oponer a ella, pues el feudalismo no tuvo allí mayor arraigo;⁶ dando origen a la difusión de la idea de la "razón de Estado" —aun cuando dicha frase no aparece en ninguna parte de su libro— como base de una moral propia del Estado, distinta y diferente de la moral de los hombres, la cual podía romperse en interés del mismo.⁷ Con la concentración del poder en el Soberano, ha dicho G. H. Sabine, se produce el nacimiento del Estado Moderno⁸ y su consolidación se origina cuando éste tiene su principio o razón de su actuación en la fórmula amoral —maquiavélica— de la razón de Estado, la cual desde entonces, no ha cesado de tener opositores.⁹ A la concentración del poder, con su propia moral, se agrega la concepción de la soberanía absoluta y perpetua del Monarca, como "el más alto, absoluto y per-

-
4. Es de observar que desaparecido el comercio y la economía dineraria en la Edad Media, la economía era "natural", basada en el trabajo de la tierra, sin existencia de mayor tráfico de bienes en virtud de la multitud de aduanas privadas. Por otra parte, la actividad comercial estaba proscrita por la doctrina cristiana. Cfr. H. Pirenne, *Historia Económica y Social de la Edad Media*, México, 1960, pp. 12 y ss.; S. Frondizi, *El Estado Moderno*, Buenos Aires, 1960, pp. 23.
 5. Hemos consultado las siguientes ediciones: Niccolò Machiavelli, *Il Principe* (ed. Vittorio de Capraris), Bari, 1961, y *The Prince* (ed. George Bull), London, 1970. En general, V. Friederich Meinecke, *Machiavellism. The Doctrine of Raison d'Etat and its place in Modern History*, London, 1957.
 6. V. las apreciaciones sobre esto en Frederick M. Watkins, "State. The concept", en *International Encyclopedia of the Social Sciences*, Vol. 15, 1968, p. 151. V., también, Ernst Cassirer, *The Myth of the State*, Oxford, 1946, p. 122.
 7. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 44.
 8. V. la Introducción de G. H. Sabine y Walter J. Shepard al libro de H. Krabbe, *The Modern Idea of the State*, London, 1922, p. XVIII y XIX.
 9. El primero que reacciona contra la idea de la razón de Estado es Botero, quien en su libro con el mismo título publicado en 1589, trató de restaurar la ética y la conciencia en su correcto lugar en la ciencia de la política, como participante que era en el movimiento de la contrarreforma. V. Giovanni Botero, *The Reason of State*, London, 1956, con una Introducción de D. P. Waley, p. IX. Asimismo, V. Giovanni Botero, *La Razón de Estado y otros escritos*. Caracas 1962, con un Estudio Preliminar de M. García Pelayo, especialmente pp. 35 y ss.

petuo poder sobre los ciudadanos de una República",¹⁰ según la conocida expresión de J. Bodino.

Todo este proceso de conformación de una teoría política de la Monarquía Absoluta, puede decirse que concluye en 1651 con Th. Hobbes, cuyo Estado —el *Leviathan*— "es el Estado Moderno".¹¹ Sobre él, el mismo Hobbes señala, al utilizar una expresión bíblica del libro de Job, que "no hay poder sobre la tierra que pueda comparársele, pues fue creado para no tener temor de nadie. Mira debajo de sí cuánto hay de grande; como quien es el rey de todos los demás soberbios animales".¹² Sin embargo, el *Leviathan* no es un monstruo como resulta de las palabras de Dios al reprimir a Job,¹³ sino que es la personificación unitaria de una multitud de hombres¹⁴ quien recibe su autoridad por la gracia de Dios.¹⁵ Este es el legado del cristianismo a la consolidación del Poder del soberano absoluto, y a su legitimación.¹⁶ En esta forma, el Estado Moderno, en su primera fase, durante los siglos XVII y XVIII, fue el Estado Absoluto y se identificó con las Monarquías Absolutas, en las cuales todo el poder estaba concentrado en una sola persona: el Rey, quien lo ejercía en forma ilimitada. De ahí el calificativo de Estado Policia¹⁷ también dado al Estado Absoluto. En esta forma, la soberanía le pertenecía al Monarca a título personal, por lo que el

10. Hemos consultado el facsímil de la primera edición en inglés, I. Bodin, *The Six Books of a Commonwealth*, London, 1606, edit. por Kenneth Douglas Mc Rae, Cambridge, Mass., 1962, Libro Primero, Cap. VIII, De la Soberanía, p. 84

11. Es la expresión de A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 11.

12. V. al final del Cap. XXVIII, Segunda Parte, en Thomas Hobbes, *Leviathan*, (ed. John Plamenatz), London, 1962, p. 284. La cita bíblica la tomó Hobbes del *Libro de Job*, de la *Biblia*, parágrafo 41, versículos 24 y 25.

13. La palabra "Leviathan" aparece en varias partes del *Libro de Job* y, particularmente en los versículos 20 del parágrafo 40, y 4 del parágrafo 41.

14. El problema de Hobbes fue construir la sociedad política de una colección de individuos, y ello lo resolvió reduciendo la multitud a una sola persona artificial —el Estado—. V. M. M. Goldschmidt, *Hobbes' Science of Politics*, New York, 1966, p. 138. Por ello, el mismo Hobbes señala expresamente: "A multitude of men, are made one person, when they are by one man, or one person, represented; so that it be done with the consent of every one of that multitude in particular. For it is the unity of the representer, not the unity of the represented that maketh the person one. And it is the representer that beareth the person, and but one person: and unity cannot otherwise be understood in multitude". V. Th. Hobbes, *op. cit.*, Cap. XVI, p. 171. En esta forma, estando "el poder común" en un soberano, este puede reducir los "intereses" de todos, "por pluralidad de voces, en un solo interés", *Idem*, Cap. XVII, p. 176.

15. V. F. C. Hood, *The Divine Politics of Thomas Hobbes, An interpretation of Leviathan*, Oxford, 1964, p. 139 y ss.

16. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 189 y ss.

17. V. Fernando Garrido Falla, *op. cit.* Vol. I. pp. 69 y ss.

poder lo ejercía en forma incontrolada, en virtud de su procedencia divina.¹⁸ Un solo deber tenía el Monarca, y era asegurar el orden público y la felicidad de los súbditos en interés del Estado, para lo cual no sólo existía el recurso a la "razón del Estado", sino el ejercicio de las atribuciones propias y plenas del absolutismo, en cuyo ejercicio el Monarca era irresponsable.¹⁹ En todo caso, los súbditos no tenían derechos ante el Monarca y sólo el deber de obediencia.

La base económica del absolutismo: el Mercantilismo

Pero el Estado Absoluto, así configurado políticamente, tenía su base económica que le dio vigencia y lo mantuvo: el Mercantilismo. Así como políticamente la Monarquía es contraria al régimen feudal, el Mercantilismo, como política económica, es contraria al sistema económico medieval; y tan interrelacionada está la política económica con el régimen político²⁰ que tanto el Absolutismo como el Mercantilismo se desarrollan y mueren entre los siglos XV y XVIII; es decir, configuran el sistema político-económico que se desarrolló entre la Edad Media y la época del liberalismo, entre el Renacimiento y la Revolución Francesa, entre el surgimiento del Estado Policía y el nacimiento del Estado de Derecho.

El Mercantilismo, en efecto, debe considerarse como la doctrina y práctica desarrollada por el Estado Absoluto en relación a la naturaleza y adecuada regulación de las relaciones económicas internacionales. Configuró, en este sentido, una política económica que tuvo al Estado "como sujeto y objeto",²¹ al poner gran énfasis en la importancia de mantener

18. El poder del soberano no tenía freno y su interés, era la ley suprema. La única limitación del poder era la fuerza. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 202.

19. La irresponsabilidad del Monarca fue un principio básico de las Monarquías Absolutas y que se ha expresado de acuerdo con la frase "The Crown can do no wrong" o "Le Roi ne peut mal faire". En Inglaterra, la posibilidad de exigir responsabilidad de la Corona ante los Tribunales (ordinarios), sólo existe desde la "Crown Proceeding Act" de 1947. Cfr. J. A. Jolowicz, *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. XI (Torts), Cap. 13 (Procedural Questions), 13-41; H. W. R. Wade, *Administrative Law*, Oxford, 1971, p. 17. En Francia, el principio condujo a que en la Revolución Francesa se ratificara la incompetencia absoluta de los jueces ordinarios de conocer cualquier conflicto en el cual interviniera una autoridad pública, de acuerdo a la ley 16-24 de agosto de 1970, lo que posteriormente daría origen a la jurisdicción administrativa. V. J. Rivero, *Droit Administratif*, París, 1973, p. 128.

20. De ahí que R. M. Mac Iver haya señalado que el sistema económico es inseparable del sistema político. Para funcionar deben hacerlo juntos. En este sentido, ambos constituyen un solo sistema. V. *Leviathan and the people*, London, 1939, p. 105.

21. V. Eli F. Heckscher, *Mercantilism*, London, 1955, Vol. I, p. 20.

un exceso en las exportaciones de bienes y servicios sobre las importaciones, como único medio a través del cual los países que no tuviesen minas de oro y plata podían obtener un continuo flujo neto de metales preciosos, lo cual se estimaba esencial para la riqueza de las naciones.²² En este sentido, el Mercantilismo se configuró como un sistema económico estatista, en el cual la intervención del Estado en la vida económica era muy acentuada, pues la riqueza de las naciones se configuraba como la base del poder estatal.²³ La regulación estatal de las actividades económicas conforme a este sistema económico, tan acentuada, sólo fue posible por el poder del Estado Absoluto. De ahí que estén tan indisolublemente vinculados el Absolutismo con el Mercantilismo, y si el primero se ha visto como el resultado de un proceso de concentración del poder en el Monarca, el segundo sirvió como agente unificador frente a la desintegración feudal²⁴ al propugnar la eliminación de las barreras locales a la circulación de bienes y al comercio, lo cual se facilitó por la absorción de las ciudades-estado por los nuevos estados-naciones.²⁵ Como economía de carácter estatal, basada en el enriquecimiento de las naciones mediante la acumulación de riquezas, el Monarca dirige y regula todos los esfuerzos para lograr esa finalidad. De ahí tanto el control que se ejerce sobre la riqueza mobiliaria y el atesoramiento de oro y plata, como la expansión colonial político-marítima, tan característica de la época, como fórmula para la obtención de metales preciosos.

En esta forma, la actividad industrial y comercial pasó a ser la base de la política económica, abandonándose materialmente el interés estatal en relación a las actividades agrícolas; y aquélla no sólo tuvo sus repercusiones en la economía interna, sino en el comercio internacional. En efecto, estando a la base del sistema el logro de una "balanza comercial" favorable para los Estados, éstos debieron desarrollar una política de promoción de exportaciones y restricciones a las importaciones o adoptar medidas que operaran indirectamente en esta direc-

22. V. Jacob Viner, "Mercantilist Thought (Economic thought)". *International Encyclopedia of the Social Sciences*, 1968. Vol. 4, pp. 435 y 436. El Mercantilismo se ha considerado en todo caso como el origen del Capitalismo. Cfr. Nicos Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, 1972, p. 203.

23. V. Eli F. Heckscher, *op. cit.* Vol. I, p. 25.

24. Eli F. Heckscher, materialmente dedica todo el primer volumen de su obra al estudio del Mercantilismo como agente unificador del sistema político-económico del Estado Absoluto, *op. cit.* Vol. I, pp. 25 y ss.

25. V. Jacob Viner, *loc. cit.*, p. 439.

ción.²⁶ En esta forma, el Estado asumió la organización y control de la industria y el comercio. En el campo industrial estableció subsidios a las industrias de exportación y a las industrias competitivas a las importaciones, y asumió directamente la operación de factorías de producción de bienes para la exportación o sustitutivas de importaciones; concedió monopolios y privilegios a empresas particulares para la producción y venta de determinados productos para operar en el comercio internacional o para administrar colonias de ultramar; y en fin, asumió directamente la operación de compañías dedicadas a actuar en el comercio exterior.²⁷ La economía mercantilista, en este sentido, ha sido calificada como una economía proteccionista.²⁸

En el campo comercial interno, la política económica mercantilista provocó el establecimiento de un sistema monetario basado en la circulación de los metales preciosos, cuyo mercado de cambios estaba controlado. Por supuesto, toda esta política proteccionista favoreció la creación de los vastos mercados privilegiados y protegidos de las áreas coloniales, lo cual originó con frecuencia no sólo conflictos internacionales, sino la hegemonía bélica de unos países sobre otros por el afán de exclusivismo marítimo y colonial para lograr el atesoramiento de riquezas. El Mercantilismo, en definitiva, se configuró como la economía del Estado Absoluto, basada en la unificación, control y generalización del comercio, con una razón propia: la acumulación de metales preciosos como base para la riqueza de las naciones. La idea de la autonomía del Estado respecto de la instancia económica y de la "razón de Estado" tuvo aquí su más concreta aplicación.²⁹

Las teorías políticas a la base del liberalismo

En el devenir histórico del Estado Moderno, frente al Estado Absoluto y al Mercantilismo, surge el Estado de Derecho y el Liberalismo; y un hecho histórico marca la transición de uno a otro sistema político-

26. El ideal mercantilista implícito —dice Viner— era "cero importación y exportaciones sólo a cambio de metales preciosos". *loc. cit.*, p. 436. En este sentido, para favorecer la entrada de metales preciosos a la nación e impedir su salida, era necesario por todos los medios procurar la reducción de las importaciones y el aumento de las exportaciones.

27. V. J. Viner, *loc. cit.*, p. 440. De ahí, por otra parte, la creación de las compañías coloniales tan difundidas en las colonias españolas de América del Sur.

28. V. Eli F. Heckscher, *op. cit.* Vol. II, pp. 53 y ss. y en especial pp. 112 y ss.

29. V. F. Heckscher, *op. cit.* Vol. II, pp. 285 y ss. N. Poulantzas, *op. cit.*, p. 205.

económico: la Revolución Francesa. Sin embargo, el cambio también se produce luego de una preparación teórica de algunas décadas.

En efecto, en la teoría política, la posterior caída de la Monarquía Absoluta y la transformación del Estado Absoluto en Estado de Derecho, tiene su antecedente remoto en los escritos de J. Locke. Este, en su obra *Two Treatises of Government*,³⁰ se configura como el primer ideólogo de la reacción contra el absolutismo, al propugnar la limitación del poder político ilimitado del monarca. Para ello, parte de la consideración del estado natural del hombre y del contrato original de la sociedad, origen del Estado. Para Locke, la razón que lleva a los hombres a realizar el contrato social es la preservación de sus vidas, libertades y posesiones, los tres bienes básicos que califica en general como "propiedad";³¹ y es esta "propiedad" lo que confiere la personalidad política a los hombres.³² Este contrato social, que cambia el estado natural del hombre, no podría dar lugar a la estructuración de un gobierno que colocara a los hombres en situación peor a la que tenían en aquél, por lo que el gobierno absoluto no podía considerarse legítimo ni como un gobierno civil. Si el Estado surge para proteger los derechos "naturales" que no desaparecen con el contrato social, la desaparición fáctica de éstos por la actuación de un Estado Absoluto justificarían la resistencia al poder abusivo.³³

Ahora bien, dentro de las medidas destinadas a racionalizar y limitar el poder, Locke formula una distribución de las funciones del Estado alguna de las cuales califica de "poderes". En efecto, en el párrafo 131 de sus *Dos Tratados* Locke afirma lo siguiente: "*and so whoever*

30. Hemos consultado la edición preparada por P. Laslett: *John Locke, Two Treatises of Government* (ed. Peter Laslett), Cambridge, 1967.

31. Cfr. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 204; V. P. Laslett, Introduction, John Locke, *op. cit.*, p. 104. En este sentido, Locke señala lo siguiente: "*for liberty is to be free from restraint and violence from others which cannot be, where there is no Law: But freedom is not, as we are told, a liberty for every Man to do what he wish: But a liberty to dispose, and order, as he wishes his person, action, possessions, and his whole Property*", *op. cit.*, párrafo 57, p. 324. Cfr. el parecido de la primera parte de este texto con el de Montesquieu en Nota N^o 50 de este párrafo 1.

32. V. Peter Laslett, Introduction, John Locke, *op. cit.*, pp. 101 y 102.

33. El derecho a la revuelta, aun cuando no formulado con precisión, surge del contexto de la tesis de Locke. V. John Locke, *op. cit.*, pp. 211 y ss. Por supuesto, la resistencia abierta contra el Príncipe, no estaba admitida en la filosofía medieval, pues si éste derivaba su autoridad directamente de Dios, toda resistencia se convertía en una revuelta contra el interés de Dios y, por tanto, en pecado mortal. Sólo a partir de Santo Tomás, se admitió la desobediencia al tirano como un acto legítimo. V. Ernst Cassirer, *op. cit.*, pp. 104 y 105. La formulación política del principio, sin embargo, no se realiza sino como reacción a la Monarquía Absoluta.

has the legislative or Supream Power of any Common-wealth, is bound to govern by establish'd standing Laws, promulgated and known to the People and not by Extemporary Decrees; by indifferent and upright Judges, who are to decide Controversies by those Laws; and to employ the force of the Community at home, only in the Execution of such Laws, or abroad to prevent or redress Foreign Injuries. and secure the Community from Inroads and Invasions".³⁴ Es decir, distingue cuatro funciones del Estado: la de legislar, la de juzgar, la de emplear la fuerza en el orden interno en ejecución de las leyes, y la de emplear la fuerza en el orden externo en defensa de la comunidad. A la primera de dichas funciones, la de hacer las leyes, la califica de *poder legislativo*, "al cual los demás poderes están y deben estar subordinados";³⁵ a la tercera de dichas funciones, la califica de *poder ejecutivo*, comprendiendo la "ejecución de las leyes municipales de la sociedad dentro de ella misma y por encima de sus partes";³⁶ y a la cuarta de las funciones señaladas la califica de *poder federativo*, que comprende "el poder de la guerra y de la paz, las ligas y alianzas de las transacciones (acuerdos) con todas las personas o comunidades fuera del Estado".³⁷ De las funciones que distingue en todo Estado soberano, a la única que no califica de "poder" es a la función de juzgar, la cual, como señala Laslett, "no era un poder separado pues era un atributo general del Estado".³⁸ Dentro de un esfuerzo para racionalizar las funciones del Estado, la novedad de la tesis de Locke estaba en la distinción entre la facultad de legislar y la de utilizar la fuerza en ejecución de las leyes, no siendo necesario individualizar el poder de juzgar, el cual, más aún en Inglaterra, era una función tradicional del Estado.³⁹ En todo caso, es importante destacar que Locke se limita a racionalizar y sistematizar las funciones de todo Estado Soberano, pero realmente no formula una "teoría" de la división

34. V. John Locke, *op. cit.*, p. 371. (Subrayados en el original).

35. V. párrafos 134, 149 y 150 de John Locke, *op. cit.*, pp. 384 y 385. V. los comentarios de P. Laslett, en la Introducción, p. 117.

36. Por leyes municipales debe aquí entenderse el derecho interno, en contraposición al derecho internacional. Cfr. E. García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972, p. 25, Nota N° 32.

37. John Locke, *op. cit.*, p. 383. Sobre el calificativo de Federativo a este poder, el mismo Locke señala que le da ese nombre "if any one pleases. So the thing be understood, I am indifferent as to the Name", p. 383.

38. V. P. Laslett, Introduction, John Locke, *op. cit.*, p. 118.

39. Algunos autores ingleses interpretan que según Locke, el Poder Judicial estaba incluido dentro del Poder Ejecutivo: V. Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, p. 102; Sir Ivor Jennings, *The Law and the constitution*, London, 1972, p. 20. Otros autores consideran que la función de juzgar en Locke estaba inmersa en el Poder Legislativo: V. E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 27.

del poder, y menos aún de su separación. Es más, de la obra de Locke no se deduce ninguna tesis que propugnara que el poder del Estado tenía que estar en manos distintas con el objeto de preservar la libertad o garantizar los derechos individuales, pudiendo sus partes coincidir.⁴⁰ Quizás entonces, el aporte fundamental de Locke a la división del poder haya sido su criterio de que el poder ejecutivo y el poder federativo necesariamente debían estar en las mismas manos,⁴¹ así como su criterio de la supremacía del Poder Legislativo sobre los otros, hasta el punto de que tanto la función ejecutiva como la de juzgar debían realizarse en ejecución y de acuerdo a las leyes adoptadas y publicadas debidamente.⁴²

La división del Poder Estatal

En realidad, la teoría de la división del poder que tanta influencia ha tenido en el constitucionalismo moderno, sobre todo por su conversión de "división del poder" en "separación de los poderes"⁴³ en la Revolución Francesa y en la Constitución norteamericana, tuvo su formulación fundamental en la obra de Montesquieu. La libertad política, según Montesquieu, existe sólo en aquellos Estados donde el Poder del Estado no reside, con todas sus funciones, en la misma persona o en el mismo cuerpo de magistrados.⁴⁴ Por ello, en su *De L'Esprit des Lois* insiste en que "*c'est une expérience éternelle que tout homme qui a du pouvoir est porté à en abuser; il va jusqu'à ce qu'il trouve des limites. . . Pour qu'on ne puisse abuser du pouvoir il faut que, par la disposition des choses, le pouvoir arrête le pouvoir*".⁴⁵ Del estudio comparado que

40. V. Peter Laslett, Introduction, John Locke, *op. cit.*, pp. 117 y 118. Sin embargo, como el mismo Laslett lo señala, Locke admitía que los poderes podían "balancearse" si se situaba en distintas manos ("*balancing the Power of Government, by placing several parts of it in different hands*"), pp. 107 y 356.

41. V. Peter Laslett, Introduction, John Locke, *op. cit.*, p. 118.

42. Es de destacar que la Supremacía del Poder Legislativo en Locke es consecuencia de la Supremacía del Parlamento sobre el Monarca lograda después de la "Gloriosa Revolución" de 1689.

43. Debe destacarse que ni Locke ni Montesquieu hablaron de "separación de poderes" sino de distribución o "división del Poder". El poder del Monarca absoluto era uno y único, y el desiderátum para limitarlo era dividirlo, pero no separarlo. V. sobre esto Ch. Einsenmann, "L'Esprit des Lois et la séparation des pouvoirs", *Mélanges Carré de Malberg*, París, 1933, pp. 163 y ss. Cfr. E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 52; A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 119. V. en sentido contrario, Franco Bassi, "Il principio della separazione dei poteri" en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Anno XV, N° 1, 1965, pp. 17 a 113.

44. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 120.

45. Montesquieu, *De l'Esprit des Lois* (ed. G. Truc), París, 1949, Vol. I, Libro XI, Cap. IV, pp. 162 y 163. Editado inicialmente en 1746.

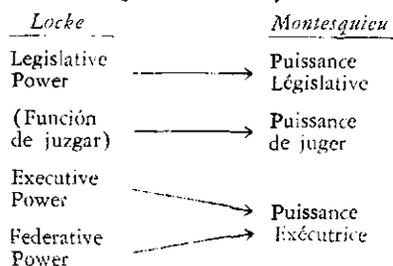
realiza sobre el objeto de los diversos Estados de la época,⁴⁶ Montesquieu llega a la conclusión de que Inglaterra es el único Estado que tenía por objeto directo la libertad política, por lo que en el famoso Capítulo VI del Libro XI de su libro, se propone estudiar la "Constitución de Inglaterra", y de ese estudio deduce su teoría de la división del poder en tres clases: "*la puissance législative, la puissance exécutrice des choses qui dépendent du droit des gens, et la puissance exécutrice de celles qui dépendent du droit civil. Par la première, le prince ou le magistrat fait des lois pour un temps ou pour toujours. Par la seconde, il fait la paix ou la guerre, envoie ou reçoit des ambassades, établit la sûreté, prévient les invasions. Par la troisième, il punit les crimes, ou juge les différends des particuliers. On appellera cette dernière la puissance de juger et l'autre simplement la puissance exécutrice del l'Etat*".⁴⁷ En realidad, antes que una división del poder, Montesquieu define, siguiendo a Locke, diversas funciones o potestades (*puissance*) del Estado: la potestad de hacer las leyes, la potestad de juzgar y la potestad ejecutora, englobando en esta última, las que Locke calificó de poder ejecutivo y federativo.⁴⁸

Ahora bien, lo novedoso de la división del poder en Montesquieu, y lo que lo distingue de la concepción de Locke, es, por una parte, la proposición de que para garantizar la libertad, las tres potestades no deben estar en las mismas manos, y por la otra, que las mismas, en la división del poder, están en plano de igualdad; de lo contrario, el poder no podría frenar al poder. En efecto, en el mismo capítulo VI del Libro XI de *Del Espíritu de las Leyes*, Montesquieu precisa su concepción: "*Lorsque dans la même personne ou dans le même corps de magistrature, la puissance législative est réunie à la puissance exécutrice, il n'y a point de liberté... Il n'y a point encore de liberté si la puissance de juger*

46. Montesquieu, *op. cit.* Vol. I. Libro XI, Capítulo V, p. 163.

47. V. Montesquieu, *op. cit.* Vol. I, pp. 163 y 164.

48. La comparación entre la concepción de Locke y la de Montesquieu sería la siguiente:



n'est pas séparée de la puissance législative et de l'exécutrice... Tout serait perdu si le même homme, ou le même corps des principaux, ou des nobles, ou du peuple, exerçait ces trois pouvoirs: celui de faire des lois, celui d'exécuter les résolutions publiques, et celui de juger les crimes ou les différends des particuliers".⁴⁹... Como consecuencia, y sacrificando la libertad,⁵⁰ "les princes qui ont voulu se rendre despotiques ont-ils toujours commencé par réunir en leur personne toutes les magistratures".⁵¹

Por otra parte, como se dijo, en la concepción de Montesquieu no hay proposición alguna que otorgue superioridad de una de las potestades públicas sobre la otra. Ciertamente que al definir la potestad legislativa como la "voluntad general del Estado" y la potestad ejecutora como la "ejecución de esa voluntad general",⁵² podría deducirse que la segunda debe sujetarse, en su ejecución, a lo dispuesto en la primera, pero no en el sentido de subordinación⁵³ política. Al contrario, tan iguales concebía las tres potestades que así podían frenarse unas a otras como única forma de cooperación en beneficio del mantenimiento de la libertad política. De ahí que concluya que "ces trois puissances devraient former un repros ou une inaction. Mais comme, par le mouvement nécessaire des choses, elles sont contraintes d'aller, elles seront forcées d'aller de concert".⁵⁴ Es claro, en todo caso, que al igual que Locke, la concepción de Montesquieu es una concepción formulada para el absolutismo. Ambos son teóricos del absolutismo; por ello, la división del

49. Montesquieu, *op. cit.* Vol. I, p. 164.

50. La concepción de libertad en Montesquieu, también tiene la misma orientación que en Locke: "Il est vrai que dans les démocraties le peuple parait faire ce qu'il veut; mais la liberté politique ne consiste point à faire ce que l'on veut. Dans un Etat c'est-à-dire, dans une société où il y a des lois, la liberté ne peut consister qu'à pouvoir faire ce que l'on doit vouloir, et à n'être point contraint de faire ce que l'on ne doit pas vouloir", Montesquieu, *op. cit.* Vol. I, libro XI, Cap. III, p. 162. V. en relación a la concepción de Locke, lo señalado en nota N° 31 de este párrafo 1.

51. V. Montesquieu, *op. cit.* Vol. I, p. 165. En esta forma la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, consagró expresamente en su artículo XVI, que cualquier sociedad en la cual las libertades no estuvieran debidamente garantizadas y no estuviese determinada la separación de los poderes, no hay constitución. V. el texto en G. De Ruggiero, *The History of the European Liberalism*. Boston, 1967, p. 68.

52. V. Montesquieu, *op. cit.* Vol. I, p. 166.

53. Por ello, H. K. Girvetz ha señalado que mal pudo Montesquieu tomar como modelo de su teoría la Constitución de Inglaterra, y definir la igualdad de las potestades del Estado, cuando en ese país estaba asegurada desde la Gloriosa Revolución, la supremacía del Parlamento. V. Harry K. Girvetz, *From Wealth to Welfare. The Evolution of Liberalism*, Stanford, 1950, p. 94.

54. V. Montesquieu, *op. cit.*, Vol. I, p. 172.

poder del soberano es más una doctrina legal que un postulado político. Como ha dicho A. Passerin d'Entrèves, la teoría no responde a la pregunta sobre *quién* ha de tener la soberanía, sino *cómo* debe organizarse el poder para lograrse ciertos objetivos.⁵⁵

La ley como expresión de la voluntad general

Ahora bien, además de los aportes de Locke y de Montesquieu, en la teoría política que va a permitir la reacción, en la práctica, contra el Estado Absoluto, tiene un puesto de gran importancia la concepción de Rousseau sobre la ley, lo cual va a provocar, posteriormente, el sometimiento del Estado a la ley que él mismo produce, es decir, va a originar el principio de la legalidad y la consolidación del mismo Estado de Derecho.

En efecto, y tal como el mismo Rousseau lo plantea, el pacto o contrato social es la solución dada al problema de encontrar una forma de asociación "*qui défende et protège de toute la force commune la personne et les biens de chaque associé, et par laquelle chacun, s'unissant à tous n'obéisse pourtant qu'à lui-même et reste aussi libre qu'auparavant*"; en esa forma se realiza "el paso del estado natural al estado civil".⁵⁶ Pero como el mismo Rousseau lo señala, "*par le pacte social nous avons donné l'existence et la vie au corps politique; il s'agit maintenant de lui donner le mouvement et la volonté par la législation*".⁵⁷ Las leyes en esta forma, y he aquí la novedad de su planteamiento, como forma de manifestación del Soberano, son las que dan movimiento y voluntad al Estado, producto del pacto social, en tanto en cuanto se trata de "actos de la voluntad general que estatuyen sobre una materia general". Rousseau entonces no sólo construye la teoría de la ley como "actos de la voluntad general", a cuyas disposiciones deben someterse todas las actuaciones del propio Estado y de los particulares, sino que establece el principio de la generalidad de la ley, lo cual permitirá la posterior reacción contra los privilegios.⁵⁸ Por otra parte, en el campo de las

55. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 121.

56. V. Jean-Jacques Rousseau, *Du Contrat Social* (ed. Ronald Grimsley), Oxford, 1972, Libro I, Cap. IV, p. 114 y Cap. VIII, p. 119. La primera edición es de 1762.

57. V. J. J. Rousseau, *op. cit.*, Libro II, Cap. V, p. 134

58. V. J. J. Rousseau, *op. cit.*, Libro II, Cap. V, p. 136. La definición tan conocida de las leyes como "expresión de la voluntad general", corresponde al texto del artículo VI de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789. V. en G. De Ruggiero, *op. cit.*, p. 67.

funciones estatales, éstas se reducen, en la concepción de Rousseau, a dos: hacer las leyes y ejecutarlas, a las que califica, siguiendo la terminología de Montesquieu, de potestad legislativa y potestad ejecutiva (*puissance*).⁵⁹ No se trata aquí, tampoco de una doctrina de la separación de poderes, sino conforme a la orientación de Locke y de Montesquieu, de una doctrina de la división del poder, que es uno solo: el del Soberano que resulta del pacto social o de la integración de la voluntad general.⁶⁰ Según Rousseau, las dos funciones del poder: la expresión de la voluntad general mediante leyes y la ejecución de éstas, no es bueno que estén en las mismas manos, por lo que siguiendo la orientación de Montesquieu, propugna su ejercicio por órganos distintos,⁶¹ aun cuando contrariamente a la tesis de éste, insiste en la necesaria subordinación que ha de tener quien ejecuta la ley en relación a quien la hace,⁶² con lo cual, en la orientación de Locke, se asegurará la supremacía del legislador y de la ley. Esta supremacía, piedra angular del Derecho Público, permitirá la erección del Principio de la Legalidad y la configuración del Estado de Derecho.⁶³

Puede decirse, en términos generales, que los escritos de Locke, Montesquieu y Rousseau,⁶⁴ conforman todo el arsenal teórico político para la reacción contra el Estado Absoluto y su sustitución por el Estado de Derecho, como garantía de la libertad. Esa reacción, se va a producir, en efecto, en la Revolución Francesa, en base a la exaltación del individualismo y la libertad. En efecto, las teorías políticas analizadas, parten del análisis de la situación natural del hombre y de la realización del

59. "Quand je marche vers un objet, il premièrement que j'y veuille aller; en second lieu, que mes pieds m'y portent... Le corps politique a les mêmes mobiles; on y distingue de même la force et la volonté; celle-ci sous le nom de puissance législative, l'autre sous le nom de puissance exécutive", V. J. J. Rousseau, *op. cit.*, Libro III, Cap. I, p. 153.

60. Cfr. la Introducción de R. Grimsley, J. J. Rousseau, *op. cit.*, p. 35.

61. "Il n'est pas bon que celui qui fait les lois les exécute", J. J. Rousseau, *op. cit.* Libro III, Cap. IV, p. 163. Cfr. Robert Derathé, "Les Rapports de l'Exécutif et du Législatif chez J. J. Rousseau", en *Annales de Philosophie Politique*, Vol. 5, Rousseau et la Philosophie Politique, Paris, 1965, p. 156.

62. Robert Derathé, *loc. cit.*, pp. 157 y ss.

63. La concepción de Rousseau en este campo también coincide con la de Montesquieu, Rousseau, en efecto, señala que "l'appelle donc République tout Etat régi par des lois", *op. cit.* Libro III, Cap. VI. Montesquieu, por su parte, también establece como base de la existencia del Estado el que haya leyes: "Dans une Etat, c'est-à-dire, dans une société où il y a des lois...", *op. cit.* Libro XI, Cap. III, p. 162.

64. Para un análisis de las concepciones de estos tres autores V. J. M. Boquera Oliver, "Los orígenes de la distinción entre actividad política y administrativa", en *RAP*, N° 40, Madrid, 1963, pp. 39 y ss.

pacto o contrato social que erige al Soberano, como mecanismo para la protección de la libertad. He aquí la base para la posterior exaltación del individualismo y la consagración política de los derechos no ya del solo ciudadano de un Estado, sino del hombre, con la consecuente construcción del liberalismo político y económico. Por otra parte, el poder del Estado, producto del pacto social, debe ser dividido y racionalizado, para impedir que el Soberano abuse de él; por ello se formula la sistematización de las funciones del Estado y la división del poder, lo que dará pie para la adopción de una fórmula distinta y más radical: la "separación de los poderes". El poder del Soberano se actualiza mediante la emanación de leyes, las cuales no sólo se consideran indispensables para la existencia del propio Estado, sino como garantía de la libertad civil y política, teniendo la función legislativa una situación de superioridad frente a las otras funciones de ejecución. Por último, a la ley, como acto de la voluntad general, deben someterse todas las actuaciones tanto del Soberano como de los particulares, lo cual configurará el Principio de la Legalidad. A la base del Estado de Derecho y del Liberalismo están, por tanto, las nociones teóricas de libertad, separación de poderes, supremacía de la ley y principio de la legalidad. Pero no bastan teorías políticas para hacer una Revolución: ellas habrían de estar acompañadas por unas realidades económicas y sociales que permitieron, a través de la Revolución Francesa, actualizar las teorías políticas.

El liberalismo

En efecto, así como en el campo político la concepción del estado natural del hombre y de la libertad fue configurando la base del liberalismo político como reacción frente al absolutismo, en el cual no existían derechos de los individuos; así mismo, en el campo económico, la reacción contra el Mercantilismo —soporte del absolutismo— se va a iniciar con una concepción económica que también va a partir de las leyes naturales para su construcción. En efecto, la política mercantilista, como se dijo, se puede caracterizar como un sistema netamente comercial, en el cual la agricultura —base a su vez de la economía feudal a la cual había desplazado— constituía una actividad económica marginal y sin importancia. Hacia mitades del siglo XVIII, en países como Francia, y como consecuencia de la política mercantilista, la agricultura no sólo no había sido promovida o protegida, sino que pobre y mal lleva-

da había sido objeto de sucesivos gravámenes. La importancia del comercio interno y externo y la concesión de privilegios en relación a dichas actividades, provocó un considerable retraso en las actividades agrícolas, las cuales se consideraban, sin embargo, como la principal industria del país.⁶⁵ Ante esta realidad, durante un breve período de tiempo (1760-1770), se desarrolló una política económica basada en los escritos de François Quesnay y en las aplicaciones prácticas que pudo ejecutar Turgot en el Gobierno, que, al contrario del Mercantilismo, minimizaba la importancia del comercio exterior, y en su lugar, ponía énfasis en la importancia de la economía agrícola, y en la eliminación de los privilegios otorgados por el Estado, propios del Mercantilismo. Abogaba en esta forma, por que la actividad económica y política estuviese gobernada por las leyes implantadas en la naturaleza por la Providencia.⁶⁶ La Fisiocracia, en esta forma, sostenía que de todas las actividades económicas, sólo la producción agrícola podía considerarse realmente como producción, pues era la única que dejaba un producto neto, en tanto que las otras actividades consistían sólo en transformaciones de riqueza existente;⁶⁷ en otras palabras, que sólo la clase productiva que cultivaba la tierra producía un producto neto, en tanto que las otras clases (artesanos o comerciantes) sólo recobraban sus gastos. En esta forma, la Fisiocracia planteaba que la expansión de la economía y la población de un país, dependía de la expansión de la inversión en la agricultura y de los gastos de la clase productiva, y de la expansión resultante del producto neto.⁶⁸ En todo caso debe tenerse en cuenta que la Fisiocracia, como política económica, sólo pudo ser aplicada muy parcial y aisladamente entre 1760 y 1770, y sólo en Francia. Sin embargo, su importancia teórica fue fundamental, pues si bien no planteaba que el Estado no debía intervenir nunca en el campo económico —como después planteó el liberalismo—,⁶⁹ sí fue la primera reacción contra la economía estatista del Mercantilismo, que llevaría a la formulación de la doctrina del liberalismo económico.

Correspondió a Adam Smith (1723-1790), iniciar la formulación de la teoría del liberalismo económico, la cual partía del principio del

65. V. Joseph J. Spengler, "Physiocratic Thought", *Encyclopedia International of the Social Sciences*, 1968, Vol. IV, p. 443.

66. V. Joseph J. Spengler, *loc. cit.*, p. 443.

67. V. André Piettre, *Pensée Économique et Théories Contemporaines*, Paris, 1966, p. 61.

68. V. Joseph J. Spengler, *loc. cit.*, p. 444.

69. V. H. Scott Gordon, "Laissez-Faire", *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968, Vol. 8, p. 546.

funcionamiento armonioso de la economía conducida por los solos intereses privados, por lo cual la intervención del Estado en la economía —propia del Mercantilismo— debía ser reducida, lo cual llevaría más adelante a la propugnación liberal de su eliminación. Smith, en este sentido, partía del supuesto de que “la riqueza de las naciones” está menos en la tierra que en el trabajo del hombre, y el resultado de éste es la constitución del capital cuyo fin es hacer del trabajo una actividad todavía más productiva. Por otra parte, si el interés privado es quien mueve al hombre al trabajo y al ahorro, la garantía de que a pesar de ello existirá armonía frente a los riesgos de contraposición de intereses, está en la organización espontánea de la vida económica por la libre concurrencia de ellos, dentro de un mercado con libre juego de los precios.⁷⁰ En esta forma, al Estado correspondía mantener las reglas del libre juego del mercado, el cual no debía distorsionarse con privilegios o monopolios tan característicos del Mercantilismo. Las funciones del Estado, por tanto, son reducidas por Smith a las siguientes: en primer lugar, la protección del grupo social frente a la violencia exterior; en segundo lugar, la protección de los miembros individuales de la sociedad de las injurias u opresiones de sus conciudadanos; y en tercer lugar, “la creación y mantenimiento de ciertas obras públicas y ciertas instituciones públicas, cuyo mantenimiento y erección nunca podrían ser del interés de los particulares porque el beneficio que podían dar nunca podría compensar los gastos de un individuo o de un grupo de personas”.⁷¹ De aquí el principio de la subsidiariedad de la acción del Estado en relación a la actuación económica de los particulares, tan característico del liberalismo económico.

La Revolución Francesa

La doctrina liberal en la época prerrevolucionaria, tanto la de carácter político (libertades públicas) como la de carácter económico, fue el ingrediente necesario para la configuración de un movimiento social que motorizaría la Revolución Francesa.

Conforme al esquema de la Monarquía Absoluta y del Mercantilismo, el poder político estaba en manos del Monarca y la nobleza, y del clero, donde se alojaban muchos beneficiarios de los privilegios y

70. V. André Piettre, *op. cit.*, p. 65.

71. V. Adam Smith, *The Wealth of Nations*, libro V, Cap. I, *cit.* por Harry K. Girvetz, *op. cit.*, pp. 43 y ss., y por E. Roll, *A History of Economic Thought*, London, 1954, p. 147.

monopolios derivados del intervencionismo estatal mercantilista. Pero el Mercantilismo era una política económica basada en el comercio y la industria, por lo que había provocado la formación de una gran clase social de banqueros, comerciantes y artesanos, que no participaba del poder político. Por ello, a la búsqueda del poder político por esta clase, que era la burguesía, y a la eliminación de los privilegios, es que se dirigieron todos los esfuerzos revolucionarios en Francia. La primera forma de su actuación y luego de su triunfo, fue a través de la formación del denominado Tercer Estado en los Estados Generales. El mismo Sieyès decía, al compararlo con los otros dos estados (la nobleza y el clero) que el Tercer Estado o Estado Llano era la Nación completa.⁷² Y esto era cierto, tal como lo observa De Ruggiero, no en el sentido de que no existía otra clase social distinta a la burguesía, sino en el sentido de que la forma burguesa de actividad económica, sentimientos legalistas y organización política, eran válidas para todas las clases sociales, ofreciéndoles a todas oportunidades de acción.⁷³ La burguesía, en esta forma, buscaba al decir de Sieyès, "la modesta intención de tener en los Estados Generales una influencia igual a la de los privilegiados" (nobleza y clero),⁷⁴ pero la realidad del poder económico y de los sentimientos sociales contra los privilegios de la Monarquía Absoluta, condujeron a que la burguesía obtuviera el poder mediante la Revolución Francesa, con respaldo popular.⁷⁵ La Revolución Francesa, en esta forma, ni más ni menos fue una Revolución de la burguesía, por la burguesía y para la burguesía;⁷⁶ y no por ello dejó de ser una verdadera revolución. Situado el movimiento en su momento histórico, lejos de significar una actitud reaccionaria o conservadora frente a las estructuras sociales existentes, como lo apunta A. Passerin d'Entrèves, fue un instrumento de progreso, e inclusive de subversión de estas estructuras, de

72. *Qu'est-ce que le Tiers?* Se pregunta Sieyès en el propio título y en el Capítulo I de su obra; y la respuesta que daba era "TOUR", "*une nation complete*". V. Emmanuel Sieyès, *Qu'est-ce que le tiers Etat* (ed. Roberto Zappeti), Genève, 1970, p. 121 y ss.

73. V. Guido De Ruggiero, *op. cit.*, p. 425.

74. V. Emmanuel Sieyès, *op. cit.*, p. 135.

75. El pueblo —los no privilegiados—, por supuesto que respaldó al Tercer Estado, es decir, a la burguesía, pues no tenía otra alternativa en el sentido de que no podía apoyar ni a la nobleza ni al clero, quienes representaban los privilegios. Cfr. G. De Ruggiero, *op. cit.*, p. 74.

76. "Fue llevada a cabo por elementos burgueses que interpretaron las pasiones del pueblo con sus criterios de clase", tal como lo señala G. De Ruggiero, *op. cit.*, pp. 75 a 77. La fórmula célebre de A. Lincoln, "*That government of the people, by the people, for the people, shall not perish from the earth*", no sólo es posterior, sino que todavía está por tener vigencia plena en el mundo contemporáneo.

los privilegios y de las discriminaciones que ellas conllevaban.⁷⁷ A la base de la revolución estaba el clamor porque toda persona tuviese igualdad en el goce de sus derechos; de ahí la importancia de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, calificada como la "expresión ideológica del triunfo de la burguesía",⁷⁸ cuyo artículo final iría a definir y fijar a la propiedad como "un derecho inviolable y sagrado".⁷⁹

En general, la Revolución Francesa fue, por tanto, una revolución política, social y económica, sobre la cual se va a construir el Estado de Derecho y el liberalismo. Desde el punto de vista político, al significar el fin del Estado Absoluto, la organización política que se va a construir va a tener poderes limitados. No sólo porque el Estado se va a encontrar separado en sus poderes, para realizar el adecuado balance y contrapeso entre ellos, sino porque el poder legislativo y a través de él, la ley, va a tener la supremacía. Frente al poder personal y arbitrario existente con anterioridad, el gobierno por y en virtud de las leyes va a prevalecer,⁸⁰ y de ahí la sumisión del Estado al Derecho y al Principio de la Legalidad. Pero la realidad social y económica dentro de este Estado de Derecho va a darle su matiz inicial al Estado Liberal-Burgués de Derecho. En efecto, al ser un movimiento social motorizado por la burguesía, ésta se reserva el derecho —y el privilegio— de estar representada en las Asambleas a quienes corresponde producir las leyes, y de ejercer el derecho del sufragio. El sufragio universal, cuya justificación estaba en la tesis de Rousseau al propugnar el igualitarismo, no sólo no fue acogido en los años posteriores a la Revolución, sino que el mismo Rousseau fue criticado.⁸¹ La función de elegir y ser electo se reservó, al contrario, a los propietarios y a la burguesía, y en Francia sólo fue en 1875 cuando se estableció el sufragio popular.⁸² Este esquema del Estado Liberal-Burgués de Derecho y de sufragio limitado fue el

77. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, pp. 205 y 206. El mismo A. de Tocqueville la califica, bajo esta perspectiva, como una revolución social y política. V. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime* (ed. G. W. Headlam), Oxford, 1965, pp. 28 y ss.

78. La expresión es de José Luis Aranguren, *Ética y Política*, Madrid, 1963, pp. 293 y 297, *cit.* por Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966, p. 80.

79. En el artículo XVII se consagra el carácter inviolable y sagrado de la propiedad, procediendo su extinción en los casos de necesidad pública legalmente determinados, mediando indemnización. V. el texto en G. De Ruggiero, *op. cit.*, p. 68.

80. V. E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 10.

81. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 215.

82. Cfr. Harry K. Girvetz, *op. cit.*, pp. 98 y 99.

que las Constituciones de las recién nacidas Repúblicas latinoamericanas acogieron después de 1811 y hasta bien entrado el siglo XX.

Las leyes que regularon y limitaron al Estado, fueron entonces leyes formuladas por la burguesía, o como las ha calificado García de Enterría: "leyes de libertad", es decir, "leyes cuyo objeto es hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social".⁸³ Leyes, en cierta forma, antiprivilegios, pero leyes que pronto adquieren toda su significación social, al asegurar los principios del liberalismo económico y declarar los derechos universales, no sólo del ciudadano de un Estado en particular, sino del hombre, como derechos naturales.⁸⁴ Conforme a este estatuto, en realidad, los propietarios y burgueses quedaron real y efectivamente protegidos en sus derechos frente a cualquier intento de regresión al Antiguo Régimen; pero los no propietarios y el pueblo quedaron insuficientemente protegidos, o si se quiere, no eran objeto de protección. La ley, como se dijo, en definitiva es expresión de la clase burguesa y la representación que se establece en los cuerpos políticos, está destinada, electoralmente, sólo a la burguesía. No se trata de un sistema político, el de la Revolución Francesa, manejado por el pueblo y para el pueblo sino, como se dijo, por la burguesía y para la burguesía. Sin embargo, los principios de legalidad, libertad e igualdad (fraternidad), de supresión de los privilegios y de la nobleza y de integración de la iglesia a la nación, como conquistas irreversibles frente al absolutismo, hacen olvidar muchas veces la verdadera realidad social que estuvo en la base de la Revolución Francesa y en el nacimiento del Estado de Derecho.

83. V. E. García de Enterría, *op. cit.*, pp. 16 y ss. "Todo el fin del Estado se concreta, pues, al Derecho, y en un Derecho cuyo objeto se reduce a asegurar la coexistencia de las libertades de los súbditos", p. 19. "El Derecho es, para esta vasta construcción política, pura y simplemente garantía de la libertad", p. 20. "El Estado debe limitarse a dictar leyes generales con ese contenido característico de garantía y límite externo de la libertad", p. 21. "El Estado ofrece, pues, un marco putamente formal dentro del cual la sociedad vive de su propio dinamismo espontáneo por la propia concurrencia indefinida de las libertades de sus miembros", p. 22.

84. El artículo IV de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789 establece en este sentido que "la liberté consiste à pouvoir faire tout ce qui ne nuit pas à autre; ainsi l'exercice des droits naturels de chaque homme n'a de bornes que celle qui assurent aux membres de la société la jouissance de ces mêmes droits. Les bornes ne peuvent être déterminées que par la loi". V. en G. De Ruggiero, *op. cit.*, p. 68.

§ 2. DEL ESTADO LIBERAL-BURGUES DE DERECHO AL ESTADO SOCIAL DE DERECHO

De las ruinas del Estado Absoluto y en virtud de la Revolución Francesa, surge entonces el Estado de Derecho¹ como fórmula política que aún prevalece en el mundo contemporáneo. Sus características fundamentales se desarrollaron paralelamente al constitucionalismo, es decir, a la necesidad de dotar a los Estados de un texto fundamental, que limitara el poder de los gobernantes y los sometiera al cumplimiento de su texto y de las leyes; que consagrara expresamente las libertades y derechos; que estableciera la separación de los poderes del Estado; y que previera la elección de los representantes. Este esquema se consideró y se considera en la actualidad como la garantía frente a la tiranía.² Pero no sólo las formas políticas configuran la realidad de las Constituciones, sino que ellas no pueden comprenderse completamente sin el análisis interrelacionado de las realidades económicas y sociales. Visto desde este ángulo, el Estado de Derecho que nace con la Revolución Francesa, es un Estado Liberal-Burgués de Derecho y, por tanto, completamente distinto al Estado de Derecho que después se desarrolló y que existe en la actualidad en el mundo contemporáneo.

El liberalismo económico

En efecto, en la base del Estado de Derecho en su primaria configuración está, como doctrina económica, el liberalismo económico que durante todo el siglo XIX va a constituirse más que como un sistema

1. En la terminología francesa *Etat de Droit*; en la terminología alemana *Rechtsstaat*; y en la terminología inglesa *Legal State*. (Cfr. la traducción inglesa por G. H. Sabine y Walter J. Shepard del libro de H. Krabbe, *The Modern Idea of the State*, London, 1922, pp. 1, 8 y 33) o Estado sometido a la *rule of Law*. Según G. De Ruggiero, la traducción inglesa de *Rechtsstaat* es *The State according to rights*, que quizás, refleja más el sentido de la noción referida al Estado Liberal Tradicional. V. Guido De Ruggiero, *The History of European Liberalism*, Boston, 1967, pp. 253 y 366.
2. En los inicios del constitucionalismo norteamericano, Madison señalaba que "*The accumulation of all powers, legislative, executive, and judiciary, in the same hands, whether of one, a few, or many, and whether hereditary, self-appointed or elective, may justly be pronounced the very definition of Tyranny*". (*The Federalist*, N° 47). Cit. por Harry K. Girvetz, *From wealth to welfare. The Evolution of Liberalism*, Stanford, 1950, p. 94.

económico, como un dogma: *Laissez-faire, laissez-passer, le monde va de lui même*.³ Esta fórmula va a ser, no ya la consagración de la libertad positiva de los particulares, sino de la libertad negativa en relación a la actuación del Estado, es decir, de límites impuestos y establecidos en relación a las actuaciones del Estado.⁴ Esta concepción adquiere su más alta expresión en relación a las libertades económicas que implicaron el dogma de la no intervención del Estado, salvo para proteger las mismas libertades económicas. Como reacción frente al Mercantilismo, el liberalismo económico se configura como un sistema económico no estatista, que exige al Estado "dejar hacer y dejar pasar": en el campo de la producción, por ejemplo, el dejar hacer implicó la abolición de los monopolios y corporaciones restrictivas a la libertad de trabajo y de industria; en el campo del comercio, por ejemplo, el dejar pasar, exigió el establecimiento de la libre circulación de bienes y servicios, la supresión de los impuestos internos y al consumo, la libertad de comercio, de la banca y del financiamiento, y la abolición de los privilegios comerciales, inclusive de las compañías coloniales. El Estado no debía actuar en la vida económica, que se desenvolvería por sí misma, y sólo debía limitarse a mantener las condiciones necesarias para este desenvolvimiento, es decir, el orden público y la libre concurrencia. El Estado no sólo era un Estado Abstencionista, sino un Estado Gendarme:⁵ sus funciones se limitaban a preservar el orden público (tranquilidad y seguridad pública); a garantizar la libertad de contratos, y la protección de la libertad de concurrencia; y a promover los cambios econó-

3. El origen de la expresión parece estar en lo que un comerciante francés respondió a Colbert, ante la pregunta de éste en relación a qué quería aquél que el Estado hiciera para asistirlo: "*Laissez-nous faire*". V. H. Scott Gordon, "*Laissez-faire*", *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968, Vol. 8, p. 546.
4. V. A. Passerin d'Entrèves, *The Notion of the State. An Introduction to Political Theory*, Oxford, 1967, pp. 206 y 207. Las expresiones del marqués d'Argenson (1751) "*Pour gouverner mieux, il faut gouverner moins*", y de Bentham, "*Government Be quiet*", reflejan claramente este Estado negativo. *Cit.* por J. M. Keynes, *The end of Laissez-faire*, London, 1926, pp. 19 y 21.
5. El Estado era abstencionista en el sentido de que no debía "interferir" en la vida económica y su intervención debía ser sólo como el gendarme que restablece el orden natural de las cosas y facilita su desenvolvimiento. El concepto de Estado Gendarme, por tanto, es enteramente distinto al del Estado Policía, característico del absolutismo. *Cfr.* F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1970, p. 75, Nota N° 27. La expresión equivalente del Estado Gendarme de la época del *laissez-faire*, es todavía más expresiva en inglés: "*The night watchman state*". *Cfr.* Asa Briggs, "The Welfare State in Historical Perspective" en *Archiv European de Sociologie*, N° 11, 1961, p. 222; y en S. P. Aiyar (ed.), *Perspectives on the Welfare State*, Bombay, 1966, p. 4.

micos. Esas "intervenciones" sólo eran para proteger las libertades y en particular la libertad económica. Se cumplía así la tesis de Smith.⁶ En cierto sentido, entonces, no puede decirse que el Estado liberal del siglo pasado no interviniera en la vida económica; al contrario, intervenía y con frecuencia, pero para mantener un esquema de libre concurrencia y competencia que el dogma liberal exigía. El Estado, aquí también, cumplía un papel esencial en relación a la vida económica.⁷ En todo caso, el dogma liberal le da el calificativo de Estado Liberal de Derecho a la forma que surge con la Revolución Francesa.

Pero además de ser un Estado liberal, era también un Estado burgués, en el sentido de que, como hemos señalado, representaba los intereses de la burguesía, los cuales si bien se consolidan con la Revolución Francesa, se apropian completamente del Estado en 1830, con el establecimiento de la denominada Monarquía burguesa, a través de la cual, como señala De Ruggiero, al fin la burguesía tuvo un gobierno propio.⁸ De ahí el calificativo de Estado Liberal-Burgués de Derecho a la primera forma de Estado de Derecho desarrollada en Europa continental, al calor de la Revolución Francesa, y cuyos esquemas y sistemas importaron las repúblicas latinoamericanas a partir de 1811 y que se consolida a partir de 1830, después de finalizadas las guerras de Independencia.

-
6. V. Harry K. Girvetz, *op. cit.*, pp. 68 y ss. La tesis de A. Smith, sobre el Estado negativo y su posición antimercantilista la destaca A. Skinner, en la Introducción a A. Smith, *The Wealth of Nations*, London, 1970, Vol. I, pp. 77 y 78.
 7. Morton Fried, en este sentido, puntualiza que todavía circula un mito del siglo XIX que ha extendido la fantasía de que puede existir un Estado que no tiene ningún papel que jugar en relación a la economía. Dicho Estado no ha existido hasta ahora, y hay amplia base teórica para pensar que es imposible que exista. El llamado gobierno del *laissez-faire* no tuvo ninguna duda en aplicar toda su fuerza a las perturbaciones del mercado para mantener el *status*. El uso de sus poderes para mantener un orden social específico es uno de los aspectos primarios del Estado. V. "State, The Institution", en *International Encyclopedia of the Social Science*, 1968, Vol. 15, p. 147. En este sentido, Marcos Kaplan señala, al analizar la actividad del Estado liberal clásico, que "el mismo crea y mantiene las estructuras de una economía de mercado. Hace respetar la propiedad individual y la libertad contractual. Favorece a ciertos grupos y a un sistema de distribución desigual de la riqueza y del poder, en detrimento de grupos y estratos subordinados o dominados. Prohíbe las coaliciones de trabajadores. Utiliza el pago de impuestos directos como criterio para el ejercicio de los derechos políticos". V. "Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina", en *Estudios Internacionales*, Santiago de Chile, N° 2, 1968, p. 197. Cfr. Nicos Poulantzas, *Poder Político y Clases Sociales en el Estado Capitalista*, México, 1972, pp. 58 y ss.
 8. V. G. De Ruggiero, *op. cit.*, p. 177. A pesar de la restauración de la Monarquía a la caída del Imperio a comienzos del siglo XIX, la verdadera clase gobernante siguió siendo la burguesía, *cit.*, p. 158.

Los correctivos al Estado liberal

Ahora bien, el esquema liberal-burgués del Estado, tal como lo hemos delineado, si bien se construyó en las décadas que siguieron a la Revolución Francesa, muy pronto dejó de ser una realidad política,⁹ aun cuando su formulación formal continuó y se propagó fundamentalmente hacia América Latina. Los efectos del liberalismo económico y en particular los de la Revolución industrial,¹⁰ pronto se hicieron sentir y las presiones y revueltas sociales no sólo tuvieron repercusiones importantes de tipo revolucionario, como los movimientos de París en 1848, sino que provocaron la formación de todo el ideario socialista y marxista que condujo, durante la segunda mitad del siglo XIX, a la transformación de aquel Estado Liberal-Burgués de Derecho hacia un Estado de Servicios Sociales, y en las primeras décadas de este siglo, a la conformación de nuevos tipos de Estado: el Estado de Bienestar (*Welfare State*) en los países occidentales altamente industrializados, y el Estado Socialista, con un esquema propio de legalidad socialista.

En efecto, diversos correctivos se fueron formulando al Estado Liberal-Burgués de Derecho, o Estado liberal tradicional, con motivo de la irrupción de la cuestión social y del posterior reconocimiento de los derechos sociales, así como con motivo del establecimiento del sufragio universal en las democracias occidentales; todo lo cual, progresivamente, produjo su transformación después de la Segunda Guerra Mundial, en un Estado Benefactor de Derecho.¹¹ Los correctivos, en este sentido, no sólo se introdujeron en su sistema político-jurídico sino en su contenido económico y social.

En el campo estrictamente jurídico, si bien la esencia del Estado de Derecho, desde su nacimiento y frente al Estado Absoluto, ha sido la sumisión del Estado y de su Administración a la legalidad, la garantía de tal sumisión no ha sido siempre definitiva. En sus inicios, la sepa-

9. Maurice Bruce, en este sentido, ha señalado que "el perfecto Estado *laissez-faire* de hecho nunca existió". V. *The Coming of the Welfare State*, London, p. 13. Por su parte Gerhard Colm también ha señalado que "*laissez-faire*, hay que estar seguro, nunca llegó a tener realidad política". V. "Is economic planning compatible with democracy?", en Max Ascoli and Fritz Lehmann (ed.), *Political and Economic Democracy*, New York, 1937, p. 23.

10. V. sobre esta Jean-Pierre Rioux, *La Revolution industrielle 1780-1880*, Paris, 1971. Así como la Revolución Francesa es obra de la burguesía, la Revolución industrial también lo es, pp. 206 y ss.

11. En la fórmula inglesa esta forma equivaldría al *Welfare State*; y en la fórmula alemana al *Wohlfahrtsstaat*. V. Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966, pp. 65 y ss.

ración de los poderes en Francia planteó en tal forma la no injerencia de un poder en otro, que el poder judicial no pudo ser la garantía de los particulares para la sumisión de la Administración a la legalidad.¹² La evolución de la jurisdicción administrativa en Francia, como jurisdicción separada del orden judicial, correspondió entonces a la separación extrema de los poderes: si se trataba de juzgar a la Administración o a los administradores, fue necesario construir a través de un largo proceso, una jurisdicción propia, distinta y separada del Poder Judicial. En todo caso, la evolución durante todo el siglo pasado y el presente ha mostrado una creciente tendencia de sumisión del Estado a la legalidad, y de la previsión de controles jurisdiccionales para ello, sea mediante jurisdicciones separadas del Poder Judicial, sea mediante la utilización de los órganos del Poder Judicial;¹³ sumisión y control que ha provocado, entre otros efectos, el propio nacimiento del derecho administrativo como rama autónoma de las ciencias jurídicas, fundamentalmente a partir de finales del siglo pasado. En todo caso, la lucha por la sumisión de la Administración Pública a la legalidad, conquista irreversible del Estado de Derecho, está todavía por materializarse completamente en América Latina. Bajo la influencia del Derecho francés, casi todos los países latinoamericanos han admitido, recientemente en este siglo, el control de la Administración a través de jurisdicciones contencioso-administrativas, generalmente integradas al Poder Judicial, y en general, la sumisión de todos los actos del Estado, además, al control de la constitucionalidad, desconocido en Francia y en la mayoría de los países europeos. En este sentido, quizás una de las características de los países latinoamericanos, es la existencia de alguna forma de control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos del poder público, llegándose a la consagración absoluta de la acción popular, como en el caso de Venezuela, o del recurso de amparo, como en el caso de México.

Otro de los correctivos a la fórmula original del Estado de Derecho, se ha producido en la reformulación del principio de la separación de

12. La Ley de 16-24 de agosto de 1790 estableció expresamente que "*Les fonctions judiciaires sont et demeureront toujours séparées des fonctions administratives. Les juges ne pourront pas, à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux des administrateurs pour raison de leur fonctions*". La ley del 16 Fructidor del año III, ratificó posteriormente que "*Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit*". V. Jean Rivero, *Droit Administratif*, Paris, 1973, p. 129.

13. V. las referencias comparativas a los diversos sistemas de justicia administrativa en Jesús González Pérez, *Derecho Procesal Administrativo*, Tomo Primero, Madrid, 1964, pp. 191 y ss.

los poderes, y la vuelta a su concepción inicial de división del poder. En efecto, hemos señalado que a pesar de que el sistema inicial formulado por Montesquieu, de peso y contrapeso de las potestades del Estado, exigía como necesario que los mismos andaran de concierto, el esquema adoptado por la Revolución Francesa no admitía la idea de la colaboración entre ellos. Esto quizás podía justificarse por la preocupación de limitar el poder y el temor de la vuelta al Antiguo Régimen, al absolutismo; pero en la actualidad, frente a las exigencias crecientes que plantea la Sociedad al Estado en cuanto a su intervención conformadora de la vida económica y social, es evidente que un esquema de conflicto permanente de poderes no es adecuado para la toma de decisiones que las sociedades contemporáneas exigen. De ahí las tendencias progresivas de establecer una mayor cooperación entre los poderes del Estado.¹⁴ Por otra parte, frente a la primacía tradicional del Parlamento que la Constitución inglesa reconoció desde el siglo XVII y que la Revolución Francesa plasmó al establecer la superioridad de la Ley, también han surgido correctivos y tendencias que conllevan a la consagración, en el mundo contemporáneo, de la primacía del Ejecutivo.¹⁵ En éste, la búsqueda de un Ejecutivo fuerte, planificador y conformador de la vida económica y social, condicionante de la Administración Pública contemporánea, es quizás otra de las características del Estado de Derecho actual; pero no de un Ejecutivo incontrolado, por supuesto, sino aun cuando con mayor libertad de acción, con mayor control debido a su sumisión a la legalidad. De ahí, todas las formas de legislación delegada que conoce el derecho actual y la ampliación de la potestad reglamentaria frente a una reducción del ámbito de la ley, como la que resultó de la Constitución francesa en 1958.

También en el campo estrictamente político, importantes correctivos se introdujeron a la fórmula original del Estado de Derecho, y que cambiaron progresivamente la base de la representación popular. En el esquema vigente a comienzos del siglo pasado, y que perduró en muchos países hasta bien avanzado el presente siglo, la elección de los

14. Es de destacar que la Constitución de Venezuela de 1961 expresamente establece que: "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado" (Art. 118).

15. V. por ejemplo, P. M. Gaudemet, *Le Pouvoir Exécutif dans les Pays Occidentaux*, París, 1968, p. 110. Asimismo, véase W. J. Ganshof Van der Meersch, *La Primauté de l'Exécutif*, (Rapport général au VII Congrès International de droit comparé, avec la collaboration de Luc-A. Sommerhausen), Bruxelles, 1966 (policopiado), 157 pp.

gobernantes no se realizó, como se dijo, mediante sufragio universal, sino a través de un sufragio restringido en el cual sólo eran electores los propietarios, terratenientes o los contribuyentes —esquema que recogen las Constituciones latinoamericanas durante la primera mitad del siglo XIX—. La introducción, al contrario, del sufragio universal, directo y secreto desde la segunda mitad del siglo pasado, ha originado el proceso de igualitarismo que propugnaba Rousseau, contra el que reaccionaron los revolucionarios franceses.

La administración liberal y sus transformaciones

En el ángulo administrativo, también surgen desde el inicio de la implantación del Estado de Derecho, algunos correctivos a la fórmula liberal que minimizaba la actuación del Estado y que teóricamente habría conducido a la reducción del aparato administrativo del Estado. En efecto, tal como lo observa E. García de Enterría, la fórmula liberal-burguesa del abstencionalismo estatal, no podía alojar en la estructura del Estado de Derecho, "a una Administración como la que el Estado absoluto había erigido en su postrera fase y como la que hoy estamos habituados a conocer".¹⁶ La concepción liberal del Estado, como guardián de la libertad de los administrados, no podía teóricamente haber dado lugar a una administración que actuaba por sí sola y a un derecho administrativo que no tenía por objeto la libertad de los individuos, sino la regulación mediante normas exorbitantes del derecho común, de la Administración del Estado. Sin embargo, la poderosa administración centralizada que legó el Antiguo Régimen a la Revolución¹⁷ no iba a ser desmantelada sino que, al contrario, fue fortalecida —y la fuerza imperial evidentemente que jugó en ello el papel fundamental—, siendo el precio de esta "disidencia" con la ortodoxia revolucionaria, el sometimiento a la actuación de esa Administración al Derecho. Como lo dice E. García de Enterría, "el Derecho Administrativo, en conclusión, se nos aparece como el precio de una disidencia. Como el arbitrio con que la Revolución contrarresta el apartamiento sustancial que de su

16. V. E. García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972, p. 31. "La idea de la Administración, como su accesoría, la del Derecho Administrativo, quedan así al margen de la concepción política que va a actuar la Revolución", *op. cit.*, p. 34.

17. V. Alexis de Tocqueville, *L'Ancien Régime* (ed. G. W. Headlam), Oxford, 1965, p. 41, donde afirma que la centralización administrativa es realmente una institución del antiguo Régimen —la sola parte de su constitución que sobrevivió— y no la obra de la Revolución o del Imperio, como se apreciaba en su época.

doctrina efectuaron los mismos poderes revolucionarios".¹⁸ Pero en todo caso, un derecho a cuyo sometimiento por la Administración Pública, no podía ser controlado por otro poder distinto al propio Poder Ejecutivo; de ahí la propia jurisdicción administrativa que se inicia con la creación del Consejo de Estado en Francia, por Napoleón. Esto provocó, indudablemente, el aún mayor fortalecimiento del aparato administrativo del Estado, cuya también autonomía y separación frente al Poder Legislativo, va a originar la posibilidad de que el Ejecutivo cree su propio derecho objetivo mediante los reglamentos.¹⁹ Esta administración poderosa y centralizada va a ser en todo caso, el instrumento de la Revolución para la implementación de sus postulados: la eliminación de los privilegios y prerrogativas en manos de particulares mediante su transferencia al Estado, única forma de garantizar la igualdad propugnada por los postulados constitucionales.²⁰

Ahora bien, esta Administración poderosa y centralizada que se fortalece con la Revolución Francesa, si bien en sus inicios, como garantía de la igualdad y la libertad económica y bajo el dogma del liberalismo, va a prescindir de toda interferencia en la vida económica, tan pronto comienza a cambiar el basamento económico y social del Estado Liberal-Burgués de Derecho, será el instrumento ya establecido, para que el Estado inicie su proceso de intervención en la vida económica y social al declinar el *laissez-faire*. Antes de ello, sin embargo, y dentro de la pura ortodoxia liberal, al corresponder al Estado la tarea de establecer las condiciones necesarias para el ejercicio óptimo de la libertad económica y mantener la situación de competencia, así como el promover actividades, en forma subsidiaria, cuando su realización por los particulares no fuera rentable, el instrumento para ello va a ser esa Administración. Surgen así en Europa las Administraciones de "fomento", cuya función particular va a ser "la transformación positiva de las condiciones fácticas y morales que hacen posible la vida en sociedad, persiguiendo el bienestar o la felicidad terrena" (sanidad, educación, caminos, industrias, canales, colonización, comunicaciones),²¹ y que darán origen en España a un Ministerio de Fomento, cuyo nombre e institución

18. V. E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 40.

19. En este sentido, E. García de Enterría señala que "La autonomía del Ejecutivo lleva, pues, a la idea de un poder reglamentario general inherente al mismo, idea rigurosamente contraria al principio de la división de los poderes", *op. cit.*, p. 55.

20. V. las referencias a Tocqueville, quien describe este proceso, y los interesantes comentarios y conclusiones de E. García de Enterría, *op. cit.*, pp. 56 y ss.

21. V. E. García de Enterría, *op. cit.*, p. 88.

se extienden por todos los países latinoamericanos.²² Pero quizás el elemento de mayor importancia en la transformación sucesiva del aparato administrativo del Estado, y la configuración posterior del derecho administrativo, se produce en el campo económico y social.

En efecto, puede decirse que el principio de la libertad concebida negativamente frente al Estado, y que lo configura como un Estado no interventor (Estado Abstencionista), base del Estado Liberal, y que en el campo económico es reflejo del dogma del *laissez-faire*, va a cambiar radicalmente a partir del momento en que se comienzan a admitir los derechos sociales como derechos de la persona humana, superándose el monopolio de las libertades que ejercían los derechos económicos y políticos. Con razón se ha dicho, por tanto, que la quiebra del liberalismo clásico se inicia al consagrarse en los sistemas jurídicos de los Estados occidentales, los derechos sociales: la promoción de éstos requería y requiere, en el campo económico, no la abstención sino la intervención del Estado.²³ Un sistema económico basado en la consagración de la propiedad privada y su *santidad* y en los beneficios de la absoluta libertad en la vida económica, evidentemente que no podía conciliarse con el nacimiento de los derechos sociales, para cuya promoción y protección, precisamente, había que comenzar por cuestionar la propia propiedad y la libertad económica, y moldearlas conforme a los nuevos principios de interés social o de justicia social, en cuyo nombre aquellos derechos podían, inclusive, ser extinguidos. De ahí las instituciones ya tan clásicas, de la expropiación por causa de utilidad social o de los servicios públicos. En todo caso, la irrupción de la cuestión social en todo el panorama del liberalismo económico, ha planteado el conflicto entre *individualismo* y *socialismo*, y en el camino entre esos dos extremos, se encuentran la mayoría de las sociedades contemporáneas. El mismo dogma de la subsidiariedad del Estado en el campo de las actividades económicas ya no es hoy la piedra angular de su actuación, y el remedio frente a la desigualdad provocada por el liberalismo económico o, si se quiere, por el sistema económico que basa toda actividad en este campo en la propiedad privada de los medios de producción (*capitalismo*), ha sido la progresiva apropiación de dichos medios por el Estado, como uno de los *mecanismos para redistribuir la riqueza y superar la injusticia social*. Así como la igualdad propugnada por la Revolución

22. En Venezuela, el Ministerio de Fomento creado en 1863, aún existe en 1975.

23. V. A. Passerin d'Entrèves, *op. cit.*, p. 207.

Francesa, como lo señalaba Tocqueville, provocó la transferencia de los privilegios y prerrogativas contra los cuales se luchaba, al Estado, para, mediante esta concentración fuera de las manos de particulares, asegurar la igualdad de todos,²⁴ asimismo, en el mundo contemporáneo está planteada la concentración de las actividades económicas en manos del Estado o su estrecha regulación y control por éste, como mecanismo para asegurar la justicia social y la redistribución de la riqueza.²⁵ De un capitalismo liberal, si se quiere, se ha ido marchando hacia un capitalismo de Estado, cuyas formas más completas en la actualidad son las de los países socialistas, en los cuales, a pesar del dogma marxista, el Estado no ha sido eliminado, ni lo será.²⁶

La cuestión social y el Estado de Derecho

Pero aún antes de la intervención activa del Estado en la economía por la apropiación progresiva de éste de los medios de producción, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, la presión de las injusticias sociales derivadas de la Revolución industrial, comenzaron a cambiar la faz de aquel Estado neutral de comienzos del siglo XIX. El Estado, durante todo el siglo pasado, comenzó a configurarse como un Estado de servicios y particularmente de servicios sociales,²⁷ lo cual condujo a la posterior formación del Estado de Bienestar (*Welfare State*), particularmente en Inglaterra. En este país, a partir del mismo momento de la aprobación de la Ley de los Pobres en 1834, como consecuencia de la situación de pobreza urbana derivada del desarrollo industrial bajo el dogma liberal, se inicia un largo proceso en el cual la administración social va a jugar un papel de primera importancia; proceso que se consolida en 1948 con el establecimiento del *National Health Service*.²⁸ El *Welfare State*, en este sentido, fue la respuesta práctica de Inglaterra a los problemas prácticos provocados por el des-

24. V. las referencias a Tocqueville en E. García de Enterría, *op. cit.*, pp. 62. y ss.

25. En este sentido, W. A. Robson ha señalado que no sólo debe haber una libertad frente al Estado, sino también una libertad que se logra a través del Estado en la forma de oportunidades de propio desenvolvimiento dado a todos los individuos. V. William A. Robson, *The Welfare State* (L. T. Hobhouse Memorial Trust Lectures N° 26), London, 1957, p. 12, recopilado en 1962 en *Hobhouse Memorial Lectures, 1951-1960*, London, 1962, pp. 26-12.

26. Cfr. Gunnar Myrdal, *Beyond the Welfare State*, London 1961, p. 5.

27. Cfr. K. Mannheim, *Freedom, Power and Democratic Planning*, London, 1968, p. 112.

28. V. Maurice Bruce (ed), *The Rise of the Welfare State, English Social Policy 1601-1971*, London, 1973, pp. 1 y 7 y ss.; y 50 y ss. Richard M. Titmuss, *Essays on "The Welfare State"*, London, 1969, pp. 136 y ss.

arrollo industrial y el advenimiento de la sociedad de masas;²⁹ y como respuesta pragmática al fin, no fue consecuencia de un proceso planificado, sino la consecuencia de un largo proceso de acumulación de remedios sociales a problemas específicos, que alcanzó tal magnitud, que transformó la concepción total de la responsabilidad gubernamental.³⁰ Pero antes de la consolidación del Estado de Bienestar en la posguerra, a la cual hay que hacer coincidir el proceso de nacionalizaciones de sectores claves de la economía llevados a cabo particularmente en Francia e Inglaterra,³¹ la intervención estatal en la vida económica y social todavía se consideraba como subsidiaria a la actividad de los particulares. El mismo Keynes, a cuyas concepciones se atribuye la formación de la economía de bienestar,³² en su famoso panfleto *The End of Laissez-faire*, en realidad no planteaba el fin del liberalismo, sino, como dice Roll, la sola modificación de la "Agenda" del Estado³³ al retomar mucho de la política mercantilista sepultada por el liberalismo.³⁴ En dicha publicación, Keynes señalaba que "*The most important Agenda of the State relate not to those activities which private individuals are already fulfilling, but to those functions which fall outside the sphere of the individual, to those decisions which are made by no one if the State does not make them. The important thing for government is not to do things which individuals are doing already, and to do them a little better or a little worse; but to do those things which at present are not done at all*".³⁵ Pero a pesar de la tesis de la subsidiariedad que todavía

29. V. Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, cit., p. 30. V., además, D. L. Hobman, *The Welfare State*, 1953. Entre las características del *Welfare State* en Inglaterra están las siguientes medidas de carácter social: garantía de ingreso mínimo (salarios, seguro social, asistencia); protección social (seguro social); especial protección a los niños (salario familiar, asistencia); servicios de salud y de educación; y servicios de bienestar (vivienda, abastos, nutrición, etc.).
30. V. Maurice Bruce, *The Coming of the Welfare State*, cit., p. 13. Cfr. Gunnar Myrdal, *op. cit.*, p. 45. William A. Robson, señala que la concepción del *Welfare State* conlleva una radical transformación de la sociedad liberal-capitalista del siglo XIX en relación al ámbito de las políticas del Estado y al carácter de su acción. V. A. Robson, *op. cit.*, p. 3.
31. V. en general, William A. Robson, *Nationalized Industry and Public Ownership*, London, 1960; *Industria Nacionalizada y Propiedad Pública* (ed. española), Madrid 1964; y la obra colectiva *Les Nationalisations en France et a l'etranger*, Paris, 1958. Cfr. los comentarios sobre los diversos gobiernos reformistas europeos en R. Miliband, *El Estado en la Sociedad Capitalista*, México, 1971, pp. 94 y ss.
32. Cfr. R. Srinivasan, "The Welfare State in Britain and in USA", en S. P. Aiyar (ed.), *Perspectives on the Welfare State*, cit., p. 91; V., en general, M. J. Farrell (ed.), *Readings in Welfare Economics*, London, 1973.
33. V. Eric Roll, *A History of Economic Thought*, London, 1954, p. 482.
34. V. las referencias a la posición de J. M. Keynes y el Mercantilismo en Eli F. Heckscher, *Mercantilism*, London, 1955, Vol. II, pp. 340 y ss.
35. V. John M. Keynes, *op. cit.*, pp. 46 y 47.

se evidencia de esta posición original de Keynes, el fin del *laissez-faire*, evidentemente que estaba llegando definitivamente; y ello lo van a confirmar los acontecimientos de la posguerra y las nacionalizaciones.

En la actualidad, por tanto, después del reconocimiento progresivo y el otorgamiento formal de la primacía de los derechos sociales de los ciudadanos, el Estado se ha ido configurando progresivamente en el ente conformador de la realidad económica y social, y de allí la denominación de Estado Benefactor de Derecho, en sustitución de la de Estado Liberal-Burgués de Derecho de comienzos del siglo XIX. Ambos tienen la forma jurídica de Estado de Derecho (sumisión a la ley), pero el derecho en ellos juega un papel esencialmente diferente: en el segundo, el derecho establece sólo libertades y garantiza su ejercicio; el primero, limita esas libertades tradicionales, para garantizar el bienestar y la justicia social, y el supremo responsable de ello, no son los particulares en el libre juego del mercado y de la economía, sino el Estado, con todos sus poderes. Ciertamente, el Estado contemporáneo se ha ido convirtiendo en un nuevo *Leviathan*³⁶ con un nuevo Mercantilismo como política económica,³⁷ en el cual la riqueza de las naciones no es ya la acumulación de metales preciosos, sino el bienestar social de los hombres; por tanto, con una nueva razón de Estado: el desarrollo económico y social de la sociedad;³⁸ y con una nueva técnica: la planificación.³⁹

La transformación de la democracia

Pero este nuevo *Leviathan* exige, por supuesto, para que no se convierta en un Estado totalitario o fascista, que la democracia como régimen político, que surgió con el liberalismo, también se transforme. No se trata de que con el fin del *laissez-faire* se produce el fin de la democracia, como todavía hay quien pueda pensar por la peligrosa

36. Así lo expresa R. M. MacIver, *Leviathan and the people*, London, 1939, p. 5.

37. La apreciación surge de la influencia de la política mercantilista en la doctrina de J. M. Keynes; Cfr. Eli F. Heckscher, *op. cit.*, Vol. II, pp. 340 y ss.

38. Tal como S. P. Aiyar lo indica, se trata de la utilización de la maquinaria del Estado para el mantenimiento del pleno empleo, la provisión de servicios médicos y sociales y la redistribución de la riqueza a través de políticas fiscales y de otro orden en la búsqueda de un mayor igualitarismo. V. S. P. Aiyar, Introducción, en el libro que editó, *Perspectives on the Welfare State*, cit., pp. XV y XVI.

39. Es cierto, como lo señala Lowi, que los gobiernos liberales no pueden planificar. La planificación requiere del uso de la autoridad y de la ley. V. Theodore J. Lowi, *The end of Liberalism. Ideology, Policy, and the crisis of Public Authority*, New York, 1969, p. 101.

identificación que interesadamente se hizo de la democracia con la idea de liberalismo,⁴⁰ sino que, al contrario, el fin del *laissez-faire* es la pieza esencial que faltaba para hacer posible una real democracia económica y social, sin perderse la democracia política; y precisamente es el Estado la única entidad capaz de garantizar y hacer posible esa democracia económica y social, mediante su operación por los mismos beneficiarios de ésta, a través de la democracia política.

En efecto, a pesar de la identificación que con frecuencia se ha formulado entre democracia y liberalismo, lo cierto es que aquélla no surgió con éste, pues como hemos visto, las modalidades de su ejercicio político en la elección de representantes, se efectuó inicialmente mediante mecanismos de sufragio restringido. Sólo fue entonces, a partir de la segunda mitad del siglo pasado, paralelamente a los primeros movimientos sociales, cuando se inicia el proceso de "democratización" de la democracia política, al permitirse el acceso a los procesos electorales de todos los ciudadanos sin distingos de carácter económico. Sin embargo, la experiencia de las últimas décadas ha demostrado lo insuficiente de dicha democratización, así como cuán largo todavía es el camino que queda por correr, sobre todo por la corrupción de muchas democracias contemporáneas por el surgimiento de los grupos de intereses particulares, como parte importante de la filosofía liberal.⁴¹ Por otra parte, los sistemas políticos establecidos para operar el sufragio universal, en muchos casos también han conspirado contra la propia democracia. Esto ha sucedido en América Latina, por ejemplo, con los sistemas electorales minoritarios que todos nuestros países han utilizado, con la sola excepción de México, y que han conducido en la realidad a situaciones alejadas de la democracia, por la imposibilidad de que, de su aplicación, surjan gobiernos mayoritarios, y, al contrario, han surgido gobiernos minoritarios originados por la atomización progresiva del poder político, produciéndose el consecuencial descrédito de las propias instituciones democráticas. En este sentido, en la búsqueda de una efectiva democratización de los procesos políticos y electorales, a través de

40. Debido a la frecuente confusión entre liberalismo y democracia (*democracia liberal*), el problema de si con el fin del *laissez-faire* se produce también el fin de la democracia, no ha cesado de preocupar. Cfr. Gerhard Colm, "Is Economic Planning Compatible with Democracy?", *loc. cit.*, pp. 34 y ss. R. M. MacIver, *op. cit.*, p. 166.

41. V. sobre esto Theodore J. Lowi, *op. cit.*, pp. 287 y ss. Cfr., además, los interesantes análisis del papel que han jugado en el Estado de Bienestar los grupos económicos dominantes, en R. Miliband, *op. cit.*, pp. 50 y ss.

efectivos mecanismos mayoritarios y de real participación popular, está uno de los instrumentos para la futura consolidación en América Latina del Estado de Bienestar como un efectivo Estado Democrático y Social de Derecho, es decir, está la clave de que el nuevo *Leviathan* tendrá siempre su "razón de Estado" en el logro del bienestar y de la justicia social. Pero no basta con la democratización de los procesos políticos, sino que también se exige, a través de ellos, la democratización de los derechos económicos y sociales, y la democratización del mismo derecho.

En efecto, si bien en América Latina es clara la evolución constitucional que consagra los derechos sociales y limita los derechos económicos por razones de interés social, es claro también que los beneficios de ese proceso todavía no han llegado realmente a toda la población y, al contrario, la explosión demográfica y el proceso de urbanización y marginalización, muestran un avance relativamente pequeño en el proceso educativo, en el control de las enfermedades, en la asistencia y protección social, y en la reducción relativa del desempleo. Al Estado formalmente estructurado como Estado Benefactor o Estado Social, es necesario convertirlo efectivamente en el instrumento para la democratización de la economía, de manera que los beneficios de ella, se distribuyan a toda la población, fundamentalmente en servicios sociales. Este es el reto que tienen planteados los países en vías de desarrollo del mundo actual, y en particular los países latinoamericanos; y este reto, es el que le da un sentido y significado completamente distinto a las técnicas económicas y administrativas que puedan utilizarse para asumirlo, como, por ejemplo, la planificación, cuando se compara su aplicación en los países altamente industrializados o en los países en vías de desarrollo: en aquéllos es una técnica aplicada con posterioridad al desarrollo, logrado en situaciones de injusticia social y sin real democracia, tal como se caracterizó el proceso durante el siglo pasado, en dichos países; al contrario, en los países subdesarrollados, la planificación es previa al desarrollo, y como técnica, busca crear las condiciones para hacerlo viable.⁴²

Pero no sólo se exige un proceso de democratización política, económica y social para que el Estado Democrático y Social de Derecho adquiera real significación, sino que, inclusive, el mismo derecho al cual ha de someterse el Estado, ha sido objeto de un proceso de democratización y debe serlo con mayor fuerza en el futuro. El derecho admi-

42. Cfr. Gunnar Myrdal, *op cit.*, pp. 88 y ss.

nistrativo, en esta forma, adquiere por tanto una nueva perspectiva: se trata de una rama del derecho público cuyo objeto es la regulación de la organización, funcionamiento y actividad de un Estado cuyo papel está muy lejos de corresponder a una abstención y, al contrario, es esencialmente interventor y conformador de la vida económica y social. El contenido del derecho administrativo, por tanto, varía totalmente ante esta perspectiva, y adquiere en este sentido su verdadera caracterización: es un instrumento de la acción política del Estado, pero un instrumento que regula y limita su actuación, al proteger y garantizar los derechos de los particulares, especialmente los de orden social.⁴³ Estos, como consecuencia de la protección, tienen la posibilidad de controlar la sumisión al derecho de las actuaciones de la Administración, en lo que está la esencia jurídica del Estado de Derecho. Pero inclusive, en este campo estrictamente jurídico, está planteada la necesidad de que se produzca un proceso de democratización del propio derecho o del ejercicio de los controles jurisdiccionales de la acción del Estado, pues en la realidad y sobre todo en los países latinoamericanos, muchos los ignoran, muy pocos los ejercen, y en los pocos casos en que se producen, la efectividad de los mismos es relativa, debido a la lentitud de los procesos. Los recursos jurisdiccionales, por otra parte, a pesar de su relativa efectividad, todavía siguen siendo ejercidos por minorías generalmente de carácter económico. Por ello, frente al reto de la consolidación de un Estado Democrático y Social de Derecho, en el esquema formal del Estado de Bienestar de Derecho debe incorporarse un proceso de democratización del control judicial de la Administración, de manera que la sumisión de ella a la legalidad sea efectiva y pueda exigirse su responsabilidad por todas las actuaciones que lesionen ilegítimamente los derechos económicos y sociales.

Ahora bien, analizada la evolución del Estado Moderno, y su transición de Estado Absoluto al Estado de Derecho, bajo sus dos formas clásicas: Estado Liberal-Burgués de Derecho y Estado Social de Derecho, y ante las exigencias de un nuevo Estado Democrático y Social de Derecho, estimamos que, como paso subsiguiente, debemos situar el Estado venezolano dentro del proceso del Estado Moderno, realizando un rápido análisis de su evolución política y constitucional, para luego precisar los fines que en la actualidad tiene.

43. En este sentido, como lo señala Gladden, si el futuro de la Administración Pública depende del futuro del Estado, ello también puede aplicarse al Derecho Administrativo. V. E. N. Gladden, *A History of Public Administration*, Vol. II, London, 1972, p. 392.

EVOLUCION DEL ESTADO DE DERECHO

	<i>Estado Liberal-Burgués de Derecho</i>	<i>Estado Social de Derecho (Welfare State)</i>	<i>Estado Democrático y Social de Derecho</i>
Aspecto Jurídico	—Sometimiento del Estado a la legalidad burguesa	—Sometimiento del Estado a la legalidad social	—Democratización del Derecho (Democracia jurídica)
Aspecto Político	—Preeminencia del Parlamento —Restricción del sufragio a la burguesía —Atomización del poder	—Preeminencia del Ejecutivo —Ampliación y universalización del sufragio —Atomización del poder	—Democratización política (Democracia política) —Participación popular —Concentración del poder
Aspecto Social	—Garantía de los derechos de la burguesía	—Consagración de los derechos sociales	—Democratización de los derechos sociales (Democracia social)
Aspecto Económico	—Abstencionismo del Estado —Liberalismo económico	—Intervencionismo del Estado (Estado conformador de la vida económica y social) —Economía de Bienestar	—Democratización de la economía (Democracia económica) —Capitalismo de Estado y Socialismo

§ 3. LA CONFORMACION HISTORICA DEL ESTADO VENEZOLANO

La conformación histórico-política de América Latina se ha realizado a través de un largo período de más de siglo y medio; período que separa en la actualidad a nuestros países de la ruptura política con España y durante el cual una accidentada vida política, económica y social nos ha caracterizado. Por tanto, los países latinoamericanos y en particular Venezuela,¹ a pesar de que puedan considerarse dentro del grupo de los países subdesarrollados o en vías de desarrollo del mundo actual, no pueden ser clasificados dentro de la misma categoría de las naciones nuevas de Asia o Africa, cuyo proceso de construcción nacional e institucional, consecuencia de la reciente descolonización, se ha comenzado a producir en las últimas décadas.² La independencia de los países latinoamericanos de la metrópoli española se selló en forma definitiva a principios del siglo XIX y las primeras constituciones políticas latinoamericanas datan de 1811, es decir, de muy pocos años después de la independencia de Norte América de la metrópoli inglesa.

La Independencia

En esta forma, la historia política de Venezuela³ como nación independiente, así como en general la historia política de toda América Latina, puede decirse que comienza el 19 de abril de 1810, cuando el

1. En este párrafo seguimos lo que hemos expuesto en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, Capítulos 6 y 7.
2. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*, Caracas, 1968, pp. 23 y 24.
3. Una vez más aquí, el caso de Venezuela es resaltante y contradictorio: fue el primer país latinoamericano en proclamar su independencia política en 1810 y sus líderes políticos y militares lo fueron también de gran parte de la América Latina, correspondiendo a Simón Bolívar, por ejemplo, el título de Libertador no sólo de su tierra natal, Venezuela, sino de Colombia, Ecuador, Perú y Bolivia; y, sin embargo, ha sido uno de los países latinoamericanos más dependientes económicamente de la política norteamericana por ser un país monoprodutor y monoexportador de petróleo; fue el primer país de América Latina en proclamar la democracia como base de su régimen político en 1811 pero ha sido el país que menos ha disfrutado de la democracia en toda su historia política hasta 1958; fue el primer país de América Latina en tener Constitución Política en 1811, pero ha sido el país de América Latina que más Constituciones ha tenido en toda su historia política, siendo la de 1961, actualmente vigente, dejando a salvo la de 1830, la que más años de duración ha tenido.

Cabildo o Ayuntamiento de Caracas, al transformarse en una "Suprema Junta Conservadora de los Derechos de Fernando VII en las Provincias de Venezuela", desconociendo la autoridad de la Regencia española y reconociendo la autoridad del Rey, asume automáticamente el gobierno de la Provincia.⁴ Lo que aparentemente constituyó en sus inicios una reacción local, de una de las colonias de España, contra las acciones napoleónicas en la metrópoli española, pronto constituyó realmente la primera manifestación de independencia de España en las provincias coloniales americanas, lo cual días después (27 de abril) se comunicaría a todos los Ayuntamientos de América, invitándolos "a la grande obra de la confederación americana-española".⁵

El movimiento revolucionario iniciado en Caracas en 1810, indudablemente que siguió los mismos moldes de la Revolución Francesa y tuvo además la inspiración de la Revolución norteamericana. En esta forma, así como la Revolución Francesa fue una revolución de la burguesía, asimismo, la revolución de independencia en Venezuela y en el resto de la América Latina, fue una revolución de la nobleza u oligarquía criolla, la cual al igual que el tercer estado en Francia, constituía la única fuerza activa nacional.⁶ Inicialmente entonces, la revolución de independencia en Venezuela fue el instrumento de la aristocracia colonial, es decir, de los blancos o mantuanos, para reaccionar contra la autoridad española y asumir el gobierno de las tierras que habían sido descubiertas, conquistadas, colonizadas y cultivadas por sus antepasados.⁷ No se trató, por tanto, inicialmente, como revolución política, de una revolución popular, pues los pardos a pesar de constituir la mayoría

4. V. el acta del Ayuntamiento de Caracas del 19 de abril de 1810, en José Gil Fortoul, *Historia Constitucional de Venezuela*, Tomo Primero, *Obras Completas*, Vol. I, Caracas, 1953, pp. 204 y ss.; asimismo en Pablo Ruggeri Parra, *Historia Política y Constitucional de Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1949, pp. 75 y ss.

5. V. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 209.

6. *Cfr.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 200; Pablo Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo I, p. 31.

7. En este sentido, por ejemplo, L. Vallenilla Lanz es categórico al considerar que "en todo el proceso justificativo de la Revolución (de independencia) no debe verse sino la pugna de los nobles contra las autoridades españolas, la lucha de los propietarios territoriales contra el monopolio comercial, la brega por la dominación absoluta entablada de mucho tiempo atrás por aquella clase social poderosa y absorbente, que con razón se creía dueña exclusiva de esta tierra descubierta, conquistada, colonizada y cultivada por sus antepasados. En todas estas causas se fundaba no sólo el predominio y la influencia de que gozaba la nobleza criolla, sino el legítimo derecho al gobierno propio, sin la necesidad de apelar a principios exóticos tan en pugna con sus exclusivismos y prejuicios de casta". V. Laureano Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático, Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, Caracas, 1952, pp. 54 y 55.

de la población, apenas comenzaban a ser admitidos en los niveles civiles y sociales, como consecuencia de la Cédula de "Gracias al Sacar" en vigencia a partir de 1795 y que, con toda la protesta de los blancos, les permitía a aquellos adquirir, mediante el pago de una cantidad de dinero, los derechos reservados hasta entonces a los blancos notables.⁸

Por ello, teniendo en cuenta la situación social preindependentista, indudablemente que puede calificarse como un hecho "insólito", como lo hace Gil Fortoul, el que en el Ayuntamiento de Caracas transformado en "Junta Suprema", se le hubiera dado representación no sólo a estratos sociales extraños al Cabildo como los representantes del clero y los denominados del pueblo, sino a un representante de los pardos.⁹

Ahora bien, el reconocimiento inicial de la autoridad del Rey fue transformándose progresivamente en una voluntad decidida de dar una nueva forma política y autónoma a las Provincias de Venezuela. Para ello, la Junta Suprema convocó a elecciones de un "Cuerpo Conservador de los Derechos de Fernando VII", el cual pronto había de funcionar como Congreso Constituyente. En estas elecciones, las primeras de nuestra historia política, en las cuales participaron siete de las nueve provincias que configuraban la Capitanía General de Venezuela,¹⁰ siguiendo la orientación filosófica del *igualitarismo* de la *Revolución Francesa*,

8. Cfr. Federico Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela. Una estructura para su estudio*, Tomo I, Caracas, 1966, p. 167; y, L. Vallenilla Lanz, *op. cit.*, pp. 31 y ss. En este sentido, debe destacarse que en la situación social preindependentista, había claras manifestaciones de luchas de clase entre los blancos o mantuanos que constituían el 20 por ciento de la población y los pardos y negros (61%), que luego van a aflorar en la rebelión de 1814. Cfr. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 160 y 173. Cfr. Ramón Díaz Sánchez, "Evolución social de Venezuela (hasta 1960)", en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1810-1960*, Caracas, 1962, p. 193.

9. V. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 203, 208 y 254. Es de tener en cuenta, como señala A. Grisanti, que "El Cabildo estaba representado por las Oligarquías provincianas, extremadamente celosas de sus prerrogativas políticas, administrativas y sociales, y que detentaban el Poder por el predominio de contadas familias nobles o ennoblecidas, acaparadoras de los cargos edilicios...". V. Angel Grisanti, Prólogo a *Toma de Razón. 1810 a 1812*. Caracas, 1955. El cambio de actitud del Cabildo caraqueño, por tanto, indudablemente que se debe a la influencia que sus miembros ilustrados recibían del *igualitarismo* de la *Revolución Francesa*: Cfr. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático*, *cit.*, p. 36. Este autor insiste en relación a esto de la manera siguiente: "Es en nombre de la Enciclopedia, en nombre de la filosofía racionalista, en nombre del optimismo humanitario de Condorcet y de Rousseau cómo los revolucionarios de 1810 y los constituyentes de 1811, surgidos en su totalidad de las altas clases sociales, decretan la igualdad política y civil de todos los hombres libres", *op. cit.*, p. 75.

10. Participaron las provincias de Caracas, Barinas, Cumaná, Barcelona, Mérida, Trujillo y Margarita. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 223.

se consagró el sufragio universal para todos los hombres libres.¹¹ En esta forma configuraron las únicas elecciones relativamente universales que se desarrollaron en Venezuela durante todo el siglo XIX y en el presente siglo, hasta 1946, pues ya en la primera Constitución de Venezuela de 1811, el sufragio se restringe por razones económicas, reservándose por tanto a la nobleza criolla o a la alta burguesía asimilada.¹² La elección fue indirecta y en dos grados, y los diputados electos en segundo grado formaron la "Junta General de Diputación de las Provincias de Venezuela",¹³ la cual declinó sus poderes en un Congreso Nacional en el cual se constituyeron los representantes. El Congreso, soberano conforme a la más pura ortodoxia revolucionaria de fines del siglo XVIII, eligió un Ejecutivo formado por tres de sus miembros, quienes se turnaban semanalmente en el ejercicio de sus funciones, y pronto consolidó el carácter separatista del movimiento, creando autoridades judiciales, nombrando comisiones para redactar los códigos legislativos básicos y proclamando derechos del pueblo.¹⁴ El 5 de julio de 1811 el Congreso aprobó la declaración de independencia, pasando a denominarse la nueva nación, como Confederación Americana de Venezuela.¹⁵ En los meses siguientes a esa fecha, el Congreso, bajo la inspiración de la Constitución norteamericana y la Declaración francesa de los derechos del hombre,¹⁶ redactó la primera Constitución de Venezuela y de todos los países latinoamericanos, la cual se aprobó el 21 de diciembre de 1811.¹⁷

11. El Reglamento general de Elecciones de 10 de junio de 1810 reconoció el derecho del sufragio con las siguientes excepciones: "Las mujeres, los menores de 25 años, a menos que estuviesen casados y velados, los dementes, los sordomudos, los que tuviesen una causa criminal abierta, los fallidos, los deudores a caudales públicos, los extranjeros, los transeúntes, los vagos públicos y notorios, los que hubiesen sufrido pena corporal aflictiva o infamatoria y todos los que tuviesen casa abierta o poblada, esto es, que viviesen en la de otro vecino particular a su salario y expensas o en actual servicio suyo a menos que según la opinión común del vecindario fuesen propietarios por lo menos de dos mil pesos en bienes, muebles o raíces libres". V. en José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 223.
12. V. Nota N° 18 de este Parágrafo.
13. V. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 224.
14. V. Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 5 y 6.
15. V. el Acta de la Declaración de Independencia del 5 de julio de 1811, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, apéndice Tomo I, pp. 79 y ss. Asimismo, en Francisco González Guinán, *Historia Contemporánea de Venezuela*, Caracas, 1954, Tomo I, pp. 26 y ss.
16. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 254 y 267.
17. V. el texto de la Constitución de 1811, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo I, pp. 86 y ss., y los comentarios a la misma de J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 257 y ss. El texto puede verse en *La Constitución Federal de Venezuela de 1811 y Documentos afines* (Est. Preliminar de C. Parra Pérez), Caracas, 1959,

La Constitución de 1811 y las bases del constitucionalismo

Esta primera Constitución de Venezuela, mediante la cual nació la Primera República, aun cuando no tuvo una vigencia real superior a un año debido a las guerras de independencia, indudablemente que va a condicionar la evolución de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas hasta nuestros días. En efecto, ante todo debe señalarse que en la base de este texto, como se dijo, está la ortodoxia revolucionaria francesa condicionada por el control del poder político por la burguesía, el igualitarismo civil, la supremacía de la ley, la separación de los poderes, y la noción de soberanía; y la influencia de la Constitución norteamericana con la idea federal.

En esta forma, la Constitución de 1811, apartándose sustancialmente del igualitarismo político que reinó durante el primer año de independencia del país, va a restringir el sufragio al consagrar requisitos de orden económico para poder participar en las elecciones,¹⁸ reservándose entonces el control político del naciente Estado a la aristocracia criolla y a la naciente burguesía parda. Esta restricción al sufragio, por otra parte, sólo va a eliminarse parcialmente a partir de 1857, bien entrada ya la crisis social que provocará la Guerra Federal. En esta forma, la Constitución de 1811 evidentemente que afianzó el poder de la oligarquía criolla, el cual sólo va a ser quebrantado a los pocos años con la rebelión popular de 1814 y, posteriormente, en las guerras federales. A pesar de ello, los constituyentes del año 1811 consagraron expresa-

pp. 151 y ss.; y en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 125 y ss., al cual nos referiremos en las notas siguientes.

18. En este sentido, contrariamente al universalismo que caracterizó la elección de los constituyentes de 1811, éstos en el texto de la Constitución de ese año, consagraron el derecho de sufragio a "todo hombre libre" pero restringiéndolo a "si a esta calidad añade la de ser ciudadano venezolano, residente en la Parroquia o Pueblo donde sufra; si fuere mayor de veintidós años, siendo soltero, o menor siendo casado, y velado, y si poseyere un caudal libre del valor de seiscientos pesos en las Capitales de Provincias siendo soltero, y de cuatrocientos siendo casado, aunque pertenezcan a la mujer, o de cuatrocientos en las demás poblaciones en el primer caso, y doscientos en el segundo; o si tuviere grado u aprobación pública en una ciencia o arte liberal o mecánica; o si fuere propietario o arrendador de tierras para sembradas o ganado con tal que sus productos sean los asignados para los respectivos casos de soltero o casado" (Art. 20). V. en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 131 y 132. Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 197, y C. Parra Pérez, Est. Preliminar a la Constitución Federal de Venezuela de 1811..., *cit.*, p. 32. Es de destacar, por otra parte, que las restricciones al sufragio también se establecieron en el sufragio pasivo, pues para ser representante se requería gozar de "una propiedad de cualquier clase" (Art. 15) y para ser Senador, gozar de "una propiedad de seis mil pesos" (Art. 49), *loc. cit.*, pp. 130 y 135. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 259

mente el igualitarismo civil que va a caracterizar a Venezuela hasta nuestros días y que provocará sucesivas revoluciones sociales, al establecer la igualdad^{^*} como uno de los "derechos del hombre en sociedad"/" derivados del "pacto social"." En particular, esta igualdad social conllevaba la eliminación de los títulos ^" y la restitución de todos los derechos "naturales y civiles" a los pardos,^^ y con ello, el elemento que va a permitir a éstos incorporarse a las luchas contra la oligarquía criolla. Por otra parte, y a pesar de que el texto constitucional declara abolido el comercio de esclavos,"" la esclavitud como tal no fue abolida y se mantuvo hasta 1854, a pesar de las exigencias del Libertador en 1819."

19. "La igualdad consiste en que la Ley sea una misma para todos los ciudadanos, sea que castigue o que proteja. Ella no reconoce distinción de nacimiento ni herencia de poderes" (Art. 154), *loe. cit.*, p. 150.
20. Los derechos del hombre en sociedad, de acuerdo al texto constitucional, eran la libertad, la igualdad, la propiedad y la seguridad (Arts. 151 y ss., *loe. cit.*, p. 151), lo cual formó "el cimiento revolucionario burgués sobre el cual se asentarán en el futuro los cánones constitucionales de Venezuela". V. R. Díaz Sánchez, *loe. cit.*, p. 193.
21. "Después de constituidos los hombres en sociedad han renunciado a aquella libertad ilimitada y licenciosa a que fácilmente los conducían sus pasiones, propia sólo del estado salvaje. El establecimiento de la sociedad presupone la renuncia de esos derechos funestos, la adquisición de otros más dulces y pacíficos, y la sujeción a ciertos deberes mutuos". "El pacto social asegura a cada individuo el goce y posesión de sus bienes, sin lesión del derecho que los demás tengan a los suyos" (Arts. 141 y 142), *loe. cit.*, p. 149. La influencia de Rousseau no podía ser más clara en el texto constitucional de 1811.
22. "Quedan extinguidos todos los títulos concedidos por el anterior gobierno y ni el Congreso, ni las Legislaciones Provinciales podrán conceder otro alguno de nobleza, honores o distinciones hereditarias..." (Art. 204), *loe. cit.*, p. 157. Por otra parte, la Constitución de 1811 expresamente señalaba que: "Nadie tendrá en la Confederación de Venezuela otro título ni tratamiento público que el de *ciudadano*, única denominación de todos los hombres libres que componen la Nación..." (Art. 226), *loe. cit.*, p. 160, expresión que ha perdurado en toda nuestra historia constitucional y que se consagra en la vigente Constitución de 1961, cuyo artículo 61 dispone: "No se dará otro tratamiento oficial sino el de ciudadano y usted, salvo las fórmulas diplomáticas. No se reconocerán títulos nobiliarios ni distinciones hereditarias".
23. "Del mismo modo, quedan revocadas y anuladas en todas sus partes las leyes antiguas que imponían degradación civil a una parte de la población libre de Venezuela conocida hasta ahora bajo la denominación de *Pardos*; éstos quedan en posesión de su estimación natural y civil y restituidos a los imprescindibles derechos que les corresponden como a los demás ciudadanos" (Art. 203), *loe. cit.*, p. 157.
24. "El comercio inicuo de negros prohibido por decreto de la Junta Suprema de Caracas en 14 de agosto de 1810, queda solemne y constitucionalmente abolido en todo el territorio de la Unión, sin que puedan de modo alguno introducirse esclavos de ninguna especie por vía de especulación mercantil" (Art. 202), *loe. cit.*, p. 157.
25. *Cjr. C. Parra Pérez*, Est. Preliminar, *loe. cit.*, p. 32. En su discurso de Angostura del 1819, Simón Bolívar imploraba al Congreso "la confirmación de la libertad absoluta de los esclavos, como imploraría por mi vida y la vida de la República", considerando a la esclavitud como "la hija de las tinieblas". V. el Discurso de Angostura, J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Apéndice, Tomo Segundo, pp. 491 y 512.

En el orden jurídico-político, la Constitución de 1811 no sólo consagraba expresamente la división del Poder Supremo en tres: Legislativo, Ejecutivo y Judicial, conforme a la más pura fórmula revolucionaria francesa,²⁶ sino que se consagraba la supremacía de la Ley como "la expresión libre de la voluntad general" conforme al texto de la Declaración de 1789,²⁷ y la soberanía, que residiendo en los habitantes del país, se ejercía por los representantes.²⁸ Todo este mecanismo de separación de poderes y de hegemonía del Poder Legislativo, configurará en los primeros años de la vida republicana de Venezuela, todo un sistema de contrapeso de poderes para evitar la formación de un poder fuerte, que no sólo originará la caída de la Primera República,²⁹ sino que, condicionando la vida republicana en las décadas posteriores, por ejemplo, permitirá la reacción del Congreso de Colombia contra el Libertador en 1827 al suspenderle sus facultades extraordinarias;³⁰ pro-

26. En el *Preliminar* de la Constitución se señala expresamente que "El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades...". Además, el artículo 189 insistía en que "los tres Departamentos esenciales del Gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre o que es conveniente con la cadena de conexión que liga toda fábrica de la Constitución en un modo indisoluble de Amistad y Unión", *loc. cit.*, pp. 127, 128 y 155.
27. "La Ley es la expresión libre de la voluntad general o de la mayoría de los ciudadanos, indicada por el órgano de sus representantes legalmente constituidos. Ella se funda sobre la justicia y la utilidad común, y ha de proteger la libertad pública e individualidad contra toda opresión o violencia". "Los actos ejercidos contra cualquier persona fuera de los casos y contra las formas que la Ley determina son inicuos, y si por ellos se usurpa la autoridad constitucional o la libertad del pueblo serán tiránicos" (Arts. 149 y 150), *loc. cit.*, p. 150.
28. "Una sociedad de hombres reunidos bajo unas mismas Leyes, costumbres y Gobiernos forma una soberanía". "La soberanía de un país, o supremo poder de reglar o dirigir equitativamente los intereses de la comunidad reside, pues, esencial y originalmente, en la masa general de sus habitantes y se ejercita por medio de apoderados o representantes de éstos, nombrados y establecidos conforme a la Constitución". "Ningún individuo, ninguna familia, ninguna porción o reunión de ciudadanos, ninguna corporación particular, ningún pueblo, ciudad o partido puede atribuirse la soberanía de la sociedad, que es imprescriptible, inalienable e indivisible en su esencia y origen, ni persona alguna podrá ejercer cualquiera función pública del Gobierno, si no lo ha obtenido por la Constitución" (Arts. 143, 144 y 145), *loc. cit.*, pp. 149 y 150.
29. El "obstruccionismo suicida" (Mijares) de "la maldita Cámara de Caracas" (Espejo) ante las exigencias de Francisco de Miranda, se tiene como una de las causas de la caída de la Primera República. Cfr. C. Parra Pérez, *Historia de la Primera República de Venezuela*, Caracas, 1959, Tomo II, pp. 473 y ss.; Augusto Mijares, "La Evolución Política de Venezuela (1810-1960)", en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente*, *cit.*, p. 31. De ahí el calificativo de la "Patria Boba" que se le da a la Primera República. Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 199 y ss.
30. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 56 y 65.

vocará la renuncia del primer Presidente civil de Venezuela, doctor José María Vargas,³¹ y llevará al Presidente Monagas a reaccionar contra el Congreso en 1848, en lo que se ha llamado "el día del fusilamiento del Congreso".³² Contra esta debilidad del Poder Ejecutivo constitucionalmente consagrada, el cual además era tripartito,³³ el primero que va a reaccionar va a ser el Libertador, al estimar que el Gobierno constituido conforme al texto de 1811, no se identificaba "al carácter de las circunstancias, de los tiempos y de los hombres que lo rodean".³⁴ Por ello, en su discurso de Angostura en 1819 va a reaccionar violentamente contra la fórmula de gobierno prevista en el texto de 1811, en particular contra la primacía del Congreso³⁵ y el carácter tripartito del Ejecutivo,³⁶ y propondrá al Congreso la adopción de una fórmula de

31. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 220 y ss.; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 90.
32. V. los comentarios sobre los sucesos de 24 de enero de 1848, en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 291 y ss.
33. "El Poder Ejecutivo Constitucional de la Confederación residirá en la Ciudad Federal depositado en tres individuos elegidos popularmente..." (Art. 72), *loc. cit.*, p. 139.
34. Esto lo señalaba en el Manifiesto de Cartagena de 1812. V. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 329 y 330. Además, en su Discurso de Angostura, al criticar la adopción de las instituciones norteamericanas por los constituyentes de 1811, indicaba: "¿No sería muy difícil aplicar a España el Código de libertad política, civil y religiosa de Inglaterra? Pues aún es más difícil adoptar en Venezuela las Leyes de Norte América. ¿No dice el *Espíritu de las Leyes* que éstas deben ser propias para el pueblo que se hacen? ¿Que es una gran casualidad que las de una nación puedan convenir a otra? ¿Que las leyes deben ser relativas a lo físico del país, al clima, a la calidad del terreno, a su situación, a su extensión, al género de vida de los pueblos? ¿Referirse al grado de libertad que la Constitución puede sufrir, a la religión de los habitantes, a sus inclinaciones, a sus riquezas, a su número, a su comercio, a sus costumbres, a sus modales? ¡He aquí el Código que debíamos consultar, y no el de Washington!". V. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice, p. 495.
35. Decía en su Discurso de Angostura lo siguiente: "Aquí el Congreso ha ligado las manos y hasta la cabeza a los magistrados. Este cuerpo deliberante ha asumido una parte de las funciones ejecutivas, contra la máxima de Montesquieu, que dice que un cuerpo representativo no debe tomar ninguna resolución activa; debe hacer leyes, y ver si se ejecutan las que hace. Nada es tan contrario a la armonía de los poderes, como su mezcla. Nada es tan peligroso con respecto al pueblo, como la debilidad del Ejecutivo; y si en un reino (Inglaterra) se ha juzgado necesario concederle tantas facultades, en una república son éstas infinitamente más indispensables". V. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice, pp. 504 y 505.
36. En su Discurso de Angostura, señalaba, además: "La Constitución Venezolana, sin embargo, de haber tomado sus bases de la más perfecta, si se atiende a la corrección de los principios y a los efectos benéficos de su administración, difirió esencialmente de la Americana en un punto cardinal y sin duda el más importante. El Congreso de Venezuela, como el Americano, participa de algunas de las atribuciones del Poder Ejecutivo. Nosotros además, subdividimos este Poder, haciéndolo cometido a un cuerpo colectivo sujeto por consiguiente a los inconvenientes de hacer periódica la existencia del gobierno, de suspenderla y disolverla siempre que se separan sus miembros. Nuestro Triunvirato carece, por decirlo así, de unidad, de continuación

gobierno con un Ejecutivo fuerte,³⁷ lo cual, sin embargo, no fue acogido por la Constitución de 1819, ni por las constituciones posteriores, salvo las que se hicieron a la medida de los caudillos y dictadores.

La idea federal y la disgregación política regional caudillista

Pero el texto de la Constitución de 1811, además de las influencias del liberalismo político de la Revolución Francesa, recibió la directa influencia de la Constitución norteamericana en la configuración del Estado como un Estado Federal, fomentada dicha recepción por la situación de autonomía local que tenían los Cabildos y Ayuntamientos de las Provincias que luego conformaron Venezuela.³⁸ A partir de ese momento, el fantasma de la idea federal va a acompañar toda nuestra

y de responsabilidad individual; está privado de acción momentánea, de vida continua, de uniformidad real, de responsabilidad inmediata; y un gobierno que no posee cuanto constituye su moralidad, debe llamarse nulo". V. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice, pp. 495 y 496.

37. En su Discurso de Angostura, al comparar la situación política de Inglaterra, el Libertador señalaba: "Por exorbitante que parezca la Autoridad del Poder Ejecutivo de Inglaterra, quizás no es excesiva en la República de Venezuela... Fijemos nuestra atención sobre esta diferencia, y hallaremos que el equilibrio de los poderes debe distribuirse de dos modos. En las repúblicas el Ejecutivo debe ser el más fuerte, porque todo conspira contra él. en tanto que en las monarquías el más fuerte debe ser el Legislativo, porque todo conspira en favor del Monarca"... "Si no se ponen al alcance del Ejecutivo todos los medios que una justa atribución le señala, cae inevitablemente en la nulidad o en su propio abuso, quiero decir, en la muerte del gobierno, cuyos herederos son la anarquía, la usurpación y la tiranía"... "Que se fortifique, pues, todo el sistema de gobierno, y que el equilibrio se establezca de modo que no se pierda, y de modo que no sea su propia delicadeza una causa de decadencia. Por lo mismo que ninguna forma de gobierno es tan débil como la democracia, su estructura debe ser de la mayor solidez, y sus instituciones consultarse para la estabilidad. Si no es así contemos con una sociedad discolá, tumultuaria y anárquica, y no con un establecimiento social donde tengan su imperio la felicidad, la paz y la justicia"... "Separando con límites bien señalados la jurisdicción ejecutiva de la jurisdicción legislativa, no me he propuesto dividir, sino enlazar con los vínculos de la armonía que nace de la independencia, estas potestades supremas, cuyo choque prolongado jamás ha dejado de aterrar a uno de los contendientes. Cuando deseo atribuir al Ejecutivo una suma de facultades superiores a la que antes gozaba, no he deseado autorizar a un déspota para que tiranice la República, sino impedir que el despotismo deliberante sea la causa inmediata de un círculo de vicisitudes despóticas en que alternativamente la anarquía sea reemplazada por la oligarquía y por la monarquía". V. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice, pp. 504, 505, 506 y 510. Todas estas ideas las tiene en cuenta Bolívar, cuando formula su proyecto de Constitución para Bolivia en 1826, al resumir en su Discurso a los Legisladores el papel del Presidente de la República así: "Viene a ser en nuestra Constitución como el sol que, firme en su centro, da vida al universo". V. en José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, Apéndice, p. 593.
38. En relación a la imitación de la idea federal de los Estados Unidos por los Constituyentes de 1811, E. Wolf la califica de "imitación artificial". *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Caracas, 1945, Tomo I, p. 58, y P. Ruggeri Parra, de "traslado" de las instituciones norteamericanas, *op. cit.*, Tomo I, p. 44. Debe desta-

historia política y condicionar nuestras instituciones desde su mismo nacimiento. En efecto, de acuerdo con el texto de la "Constitución Federal para los Estados de Venezuela" de 1811, como se llamó, las provincias de Margarita, Cumaná, Barinas, Barcelona, Mérida, Trujillo y Caracas formularon un "Pacto Federativo", partiendo del supuesto de que cada Provincia era soberana, por lo que toda autoridad no delegada a la autoridad general, quedaba conservada por aquellas.³⁹ Con la Federación de 1811, a cuya fórmula se opusieron en el mismo momento de su concepción Bolívar y Miranda,⁴⁰ se inicia en Venezuela un largo proceso de desarticulación institucional del país, que sólo va a ser controlado por los caudillos que lo gobernaron durante el siglo pasado y eliminado en el primer tercio de este siglo, con el fin de la Federación caudillista. En efecto, el establecimiento de la fórmula federal de 1811 tuvo indudablemente su causa profunda en el temor de nuestros primeros republicanos, siguiendo la ortodoxia liberal, por el establecimiento de una autoridad fuerte y central⁴¹ y, más aún, el temor de los representantes de las diversas Provincias de Venezuela en relación a la hegemonía natural de Caracas, lo que provocó inclusive que la "Ciudad Federal" que se establecía en la Constitución, se ubicara en la ciudad

carse, en todo caso, que si bien hubo, indudablemente, influencia de la Constitución norteamericana en la configuración federal de la Constitución de 1811, como lo reconoció el propio Libertador (V. Notas Nos. 34 y 36 de este párrafo 3), la adopción de la forma federal fue básicamente una consecuencia de la autonomía local de los Cabildos o Ayuntamientos coloniales, según el esquema heredado de España y arraigado en Latinoamérica en el momento de la independencia. Había, según lo señala Vallenilla Lanz, una tendencia "hacia la disgregación anárquica, bautizada desde 1810 con el nombre de Federación o Confederación", V. L. Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalidad Venezolana*, Caracas, 1953, p. LIII. La federación, de acuerdo con este autor, fue en América Latina "la expresión más evidente de la herencia española y de la descentralización a que estaban habituados estos pueblos", *idem*, p. LIV; por tanto, "el movimiento disgregativo, que en 1810 tuvo el mismo carácter de Federación de Ciudades, se transformó por circunstancias particulares, en Federación Caudillesca hasta el reconocimiento de la autoridad del Libertador", *ibidem*, p. LXX. En relación a la influencia de la Constitución de Cádiz en la obra de nuestros primeros constituyentes, V. J. M. Casal Montbrun, *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Forma de Estado, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 23 y ss. V., además, los comentarios de Humberto J. de La Roche, "El Federalismo en Venezuela" en *Los Sistemas Federales en América Latina*, UNAM, 1972, pp. 557 y ss.

39. V. el Preliminar de la Constitución de 1811, *loc. cit.*, p. 128.

40. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 255.

41. Tal como se señaló, la reacción contra la Monarquía absoluta que condicionó todo el movimiento revolucionario en Francia, y que originó la búsqueda política del debilitamiento del poder (p. ej. el sistema de frenos y contrapesos), se reflejó en E.E.U. en la fórmula federal, que importaron luego las Provincias latinoamericanas. Cfr. lo indicado en los párrafos 1 y 2.

de Valencia.⁴² El caudillismo político regional venezolano, que tanta influencia tuvo en toda nuestra historia, encontró entonces consagración formal en el primer texto constitucional, que garantizaba el poder de la aristocracia regional sobre sus regiones frenando la hegemonía de la capital tradicional. En vano serán los esfuerzos del Libertador para erradicar la idea federal de nuestras instituciones políticas, expuestos fundamentalmente en el Manifiesto de Cartagena y en el Discurso de Angostura:⁴³ sus ideas originales y su esfuerzo por desarrollar instituciones políticas propias en Venezuela y América Latina, como vías de transición entre la sociedad colonial y la República independiente, lamentablemente no van a ser seguidas, y en la segunda Constitución de Venezuela, de 1819, y en las siguientes aun cuando momentáneamente el calificativo federal desaparece, se va a seguir bajo una forma centralista el mismo esquema político de fondo de autonomía regional y localista y, por tanto, de fomento a la autoridad de los caudillos militares.⁴⁴

42. V. Art. 72 de la Constitución de 1811. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, p. 257.

43. Entre las causas que debilitaron al gobierno de la Primera República y que provocaron su caída en 1812, Bolívar señaló en su Manifiesto de Cartagena a "su forma federativa", agregando que "el sistema federal bien que sea el más perfecto y más capaz de proporcionar la felicidad humana en sociedad, es, no obstante, el más opuesto a los intereses de nuestros nacientes Estados". V. las referencias en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 328. Cfr. P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo I, p. 51. En su Discurso de Angostura aún es más duro el Libertador al criticar la fórmula federal venezolana: "Cuanto más admiro la excelencia de la Constitución Federal de Venezuela, tanto más me persuado de la imposibilidad de su aplicación en nuestro Estado". Al sistema federal lo califica como "débil y complicado" para el cual "no estamos preparados". Pero la parte de más interés de su Discurso en relación a esta materia, es aquella en la cual desenmascara la realidad de la fórmula federal: el "empeño inconsiderado de aquellos provinciales"... ante el cual "cedieron nuestros legisladores". Fue la presión del regionalismo y caudillismo local lo que originó el pacto federal y el comienzo del fin de la República. Bolívar dice: "El primer Congreso en su constitución federal más consultó el espíritu de las provincias, que la idea sólida de formar una República indivisible y central. Aquí cedieron nuestros Legisladores al empeño inconsiderado de aquellos provinciales seducidos por el deslumbrante brillo de la felicidad del pueblo americano, pensando que las bendiciones de que goza son debidas exclusivamente a la forma de gobierno, y no al carácter y costumbres de los ciudadanos". Por último, insistía en lo siguiente: "Ya disfruta el pueblo de Venezuela de los derechos que legítima y fácilmente puede gozar; moderemos ahora el ímpetu de las pretensiones excesivas que quizás le suscitaría la forma de un gobierno incompetente para él: abandonemos las formas federales que no nos convienen, abandonemos el triunvirato del Poder Ejecutivo, y concentrándolo en un Presidente, confiémosle la autoridad suficiente para que logre mantenerse luchando contra los inconvenientes anexos a nuestra reciente situación, al estado de guerra que sufrimos, y a la especie de los enemigos externos y domésticos contra quienes tenemos largo tiempo que combatir. Que el Poder Legislativo se despenda de las atribuciones que corresponden al Ejecutivo". V. el texto en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 494, 495, 496, 506 y 507.

44. Es de observar que Bolívar, previendo la separación definitiva de Venezuela de la

Ahora bien, si es cierto que la Constitución de 1811, como se dijo, tuvo un lapso real de duración de un año por la caída de la Primera República en manos de los españoles, el regionalismo caudillista perduró aún estando la República en guerra. En los años posteriores a 1812, deshechas las instituciones republicanas, sólo la autoridad de Bolívar es capaz de dar coherencia a las actividades de los caudillos militares regionales, quienes inclusive en alguna oportunidad, al tratar de desconocer la autoridad del Libertador y de reinstaurar formalmente la República Federal, como sucedió con el denominado Congreso de Cariaco de 1817, debieron ser reprimidos con la pena capital.⁴⁵ De manera que si bien la autoridad nacional no se regía por la Constitución de 1811, pues de hecho la guerra la había puesto en manos de Bolívar, la autoridad regional local, al contrario, era muy celosa, no del texto de la Constitución del año 11, sino del espíritu regionalista y, por ende, caudillista local de su contenido.⁴⁶

Por otra parte, otro elemento que perduró del espíritu de la Constitución de 1811 fue el evidente igualitarismo que estableció en relación a los diversos estratos sociales de la República. Este espíritu igualitarista, no sólo fue lo que permitió a los españoles fomentar la sublevación de los negros esclavos de Barlovento el año 1812,⁴⁷ sino que abrió el camino para la rebelión popular de 1814 comandada por J. T. Boves, a la sazón bajo las filas realistas.⁴⁸ En efecto, quizás una de las características fundamentales de las guerras de independencia en Venezuela, es que éstas no sólo fueron guerras civiles entre los criollos patrióticos

Gran Colombia y la designación de Páez como el Primer Presidente de la República, según éste lo narra, le aconsejó a Páez "una y mil veces que al verificar la separación me opusiera con todo mi influjo a la adopción del sistema federal, que en su opinión era sinónimo de desorden y disolución, recomendándome mucho la constitución boliviana. Encargábame también que al verificarse la separación partiéramos la deuda, la tierra y el ejército; que entonces él vendría a establecerse en Venezuela; pero que si se adoptaba el sistema federal, *no se quedaría ni de mirón*". J. A. Páez, *Autobiografía*, Tomo I, Nueva York, 1870, p. 375. Sobre el carácter centralista de la Constitución de 1819 en cuanto a la eliminación del órgano deliberante de las Provincias, V. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Vol. I, p. 34.

45. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 49, 55 y 56.
46. El origen del caudillismo, como forma de mando, lo sitúa Mijares en los años 1813 a 1819, y a la base del mismo, la idea federal estampada en la Constitución de 1811. V. A. Mijares, *loc. cit.*, pp. 34 y 36.
47. Cfr. Francisco Javier Yanes, *Relación Documentada de los Principales Sucesos Ocurridos en Venezuela desde que se declaró Estado Independiente hasta el año de 1821*, Caracas, 1943, Tomo I, p. 51.
48. Para una relación detallada de esta rebelión, V. Juan Uslar Pietri, *Historia de la Rebelión Popular de 1814. Contribución al estudio de la Historia de Venezuela*, París, 1954.

y los españoles colonialistas, sino que realmente llegaron a configurarse como auténticas guerras sociales y económicas,⁴⁹ con agudas y profundas características de "lucha social de amos contra esclavos, terratenientes contra la población rural enfeudada, y de lucha étnica definida por las pugnas igualmente violentas de negros, mulatos y zambos contra blancos".⁵⁰ La independencia en Venezuela, que originalmente se concibió por la aristocracia y nobleza criolla, como una revolución política, inmediatamente después de la caída de la Primera República, desencadenó una guerra que, aparte de sus aspectos políticos de lucha entre independentistas y realistas, provocó una verdadera revolución social.⁵¹ En el centro de la rebelión popular estuvo J. T. Boves, el cual, si bien luchando del lado realista, movilizó socialmente las clases desposeídas, los esclavos y los pardos, contra los ricos, los amos y los blancos o mantuanos,⁵² produciéndose en todos los rincones del país una aniquilación física de éstos.⁵³ El origen del mestizaje venezolano había comen-

49. V. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, cit., p. 200. Este autor señala que la revolución que nos emancipó de España, emancipó al mismo tiempo las clases populares de la sumisión a que estaban sometidas bajo el antiguo régimen...; "en Venezuela la guerra revolvió hasta el fondo de nuestras más bajas clases populares; y sobre las mismas y la desaparición de las aristocracias municipales, surgió el igualitarismo". *V. en Disgregación...*, cit., pp. LXXV y LXXVI.
50. V. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 269 y 270. R. Díaz Sánchez, califica a la guerra de independencia como de "sesgo clasista", *loc. cit.*, p. 195.
51. En este sentido, L. Vallenilla Lanz señala acertadamente, al comparar la situación de las guerras de independencia en Venezuela con las de otros países latinoamericanos, lo siguiente: "Cuando en otros países de Hispano-América la revolución de Independencia se redujo casi a un cambio de autoridades y el Gobierno supremo pasó sin hondas modificaciones de las manos de los agentes de España a las de la aristocracia criolla habituada a la supremacía social, municipal y económica, constituyéndose en oligarquías que aún perduran como en Chile y Colombia, en Venezuela los primeros movimientos revolucionarios comienzan también encabezados por las clases elevadas; pero al cabo de catorce años de cruentísima lucha y por causas étnicas y mesológicas que particularizan nuestra evolución, diferenciándola de la de casi todos los otros pueblos del Continente, se observa con absoluta claridad, que una verdadera revolución social se había realizado en el organismo de la antigua Capitanía General", *Cesarismo...*, cit., p. 200.
52. Por ello Boves fue calificado por Juan Vicente González, como "el primer caudillo de la democracia venezolana". V. J. V. González, *Biografía de José Félix Ribas*, Madrid, 1917, p. 139; calificativo que J. Uslar Pietri, estima como acertado, en *op. cit.*, p. 89. F. Brito Figueroa, califica a Boves, como un "verdadero caudillo popular", *op. cit.*, Tomo I, p. 196. Un magnífico cuadro no sólo psicológico sino social de la época en que vivió Boves, puede apreciarse en F. Herrera Luque, *Boves, El Urogallo*, Caracas, 1972.
53. La guerra y la rebelión de 1814 condujeron a una "destrucción sistemática de la raza blanca" (V. J. Uslar Pietri, *op. cit.*, p. 104), lo que llevó a Morillo, el general español que fue enviado a Venezuela a imponer el orden inclusive en las filas realistas, a escribir en 1815, muerto Boves, que "la mortandad y la desolación que una guerra tan cruel ha ocasionado, va disminuyendo de un modo conocido la raza de los blancos, y casi no se ven sino gentes de color, enemigos de aquellos, quienes

zado y, con él, una diferente estructura social que coloca al país en condiciones excepcionales comparadas con la de otros países latinoamericanos.⁵⁴ Pero la quiebra de la autoridad social de la aristocracia criolla, provocada por estas guerras, afianzó indudablemente el poder de los caudillos regionales y militares quienes se convertirían por muchos años en "la única fuerza de conservación social".⁵⁵ Se comprende, por tanto, la lucha del Libertador contra la fórmula federal de gobierno, la cual, en 1819, afianzaría el poder de los caudillos regionales, conspirando contra la coherencia institucional de la República.

En efecto, la Constitución de 1819 que sucede a la de 1811, y aun cuando tuvo la influencia de las ideas de Bolívar expresadas en el Congreso de Angostura, no se ciñe completamente a las mismas.⁵⁶ La pertinaz oposición del Libertador a la concepción federal y al imperio del caudillismo local y regional, provocaron que el texto constitucional de 1819 organizara una República "unitaria y centralista",⁵⁷ la cual, sin embargo, no tuvo mayor vigencia, pues la guerra continuó. Dos años después se dictó la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia y la Constitución de 1821, no ya de Venezuela, sino de la República de Colombia, por el Congreso general de los pueblos de Nueva Granada (Colombia y Ecuador) y de Venezuela, reunido en Cúcuta.⁵⁸ Esta Constitución, siguiendo la orientación centralista de la

ya han intentado acabar con todos", llegando a calificar la guerra de independencia, como "una guerra de negros contra blancos". V. las citas en J. Uslar Pietri, *op. cit.*, p. 200. Cfr. en F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, p. 271.

54. Venezuela, en este sentido, es uno de los países con mayor porcentaje de población mixta (mestiza y mulata), que supera el 70 por ciento, contra un 8 por ciento de población negra y un 1,5 por ciento de amerindios. Cfr. Nota N° 25 del Capítulo 2.
55. V. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 119. De esta apreciación es que este autor desarrolla su concepción del "Gendarme Necesario", la cual si bien pudo tener base de sustentación aplicada a la situación político-social de los primeros años de la República, la utilizó para justificar la dictadura de J. V. Gómez.
56. Cfr. P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo I, p. 53.
57. "La República de Venezuela es una e indivisible". Título II, Sección Primera, Art. 1° de la Constitución de 1819, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 182; constituyendo las diez Provincias (Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo) divisiones territoriales de la República (*idem*, Art. 2°), bajo la autoridad de un gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República. Título IX, Sección Primera, Art. 1°, *loc. cit.*, p. 182. Para un análisis de la labor del Congreso de Angostura, V. José Rodríguez Iturbe (ed.), *Actas del Congreso de Angostura*, Caracas, 1969.
58. Ya en diciembre de 1819, meses después de haberse aprobado la Constitución de ese año, el Congreso de Venezuela había aprobado la Ley Fundamental de la República de Colombia, la cual condujo a la reunión de las provincias de la Nueva Granada y Venezuela en una sola nación, regulada por la Constitución de 1821. V. el texto de ésta en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 195 y ss.

anterior, dividió la República en Departamentos y Provincias,⁵⁹ pero descartó los principios del Ejecutivo fuerte que propugnaba Bolívar, debilitando aún más su posición en relación a la que consagraba el texto de 1819.⁶⁰ La ausencia de Bolívar del ejercicio de la Presidencia de esta vasta República de Colombia, por encontrarse comandando los ejércitos en el Sur, y el desarrollado carácter localista y regional de las autoridades de los Departamentos creados en la nueva República, particularmente los de Venezuela,⁶¹ provocaron el desconocimiento paulatino de la unidad de la Gran Colombia y de la autoridad del Gobierno de Bogotá, donde se había situado desde 1821 la capital provisional. El caudillismo militar y regional que tanto se desarrolló con motivo de las guerras de independencia, y la anarquía personalista que implicó, indudablemente que provocaran la destrucción de la Gran Colombia, y varios hechos pueden destacarse en este proceso. En primer lugar el Gobierno de Bogotá, ejercido por el Vicepresidente Soublatte en ausencia de Bolívar, no tuvo nunca poder real sobre los jefes militares en guerra de Venezuela y, particularmente, sobre el general Páez.⁶² En segundo lugar, la reacción localista de la Municipalidad de Caracas contra el régimen constitucional de 1821, que inclusive condujo a que dicha Municipalidad se negase a jurar fidelidad completa al texto constitucional,⁶³ institucionalizó la tendencia separatista de los venezolanos de la Gran Colombia.⁶⁴ En tercer lugar, los conflictos entre las autori-

59. V. Art. 6º de la Ley Fundamental y Art. 150 de la Constitución, *loc. cit.*, pp. 196 y 216. En 1821 a Venezuela se le señalaron tres Departamentos: Orinoco, formado por las Provincias de Guayana, Cumaná, Barcelona y Margarita; el Departamento de Venezuela, con las Provincias de Caracas y Barinas; y el Zulia, con las de Coro, Trujillo, Mérida y Maracaibo. En 1824 se creó un nuevo Departamento en Venezuela, el de Apure, y en 1826, se creó el de Maturín. *Cfr.* los datos en Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 67.

60. *Cfr.* P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo I, pp. 58, 62 y 64; José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo I, p. 622.

61. El historiador R. M. Baralt resume así los sentimientos de Venezuela, respecto de la Constitución de Cúcuta de 1821: "No fue recibida en Venezuela la Constitución de Cúcuta ni incondicionalmente ni con grandes muestras de alegría. Destruída la soberanía del país, dividido éste en departamentos minados de leyes propias y colocado el centro del gobierno en la distante Bogotá, no podían los venezolanos vivir contentos bajo aquel pacto de unión, por más que la guerra lo hiciese necesario". *Cit.* por Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 69.

62. El mismo Vicepresidente reconocía que no tenía ningún poder sobre los jefes militares venezolanos (Páez y Mariño) y que sólo Bolívar podía controlarlos. V. la carta dirigida por Soublatte al Libertador en noviembre de 1821 en las *Memorias de O'Leary*, Tomo VIII, p. 26, *cit.* por Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 70.

63. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 68; José A. Páez, *op. cit.*, Tomo I, p. 292.

64. *Cfr.* José Antonio Páez, *op. cit.*, Tomo I, pp. 292 y ss.; en particular, p. 371; José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 470 y ss. y 585.

dades civiles y militares en Venezuela, que condujeron en 1826 a la separación temporal de Páez de la Comandancia General de las tropas, y que posteriormente, en los sucesos denominados de *La Cosiata*, condujeron a que se reconociera su jefatura militar en contra de las decisiones del gobierno de Bogotá;⁶⁵ y por último, después de 1826, el inicio del predominio absoluto del general Páez en Venezuela, con la anuencia del Libertador para evitar una nueva guerra civil, y su renuncia a hacerse "jefe de facciones" de carácter caudillesco.⁶⁶

Por otra parte, debe destacarse que los caudillos militares y regionales venezolanos, se habían constituido en los herederos directos del poder económico de la aristocracia criolla aniquilada, y en los años posteriores a 1830, en los principales aliados de ésta. Tal como lo destaca Vallenilla Lanz, "el latifundio colonial pasó sin modificación alguna a las manos de Páez, Monagas y otros caudillos, quienes habiendo entrado a la guerra sin bienes algunos de fortuna, eran a poco de constituida Venezuela, los más ricos propietarios del país".⁶⁷ A ello contribuyeron los Tribunales de Secuestros y las leyes de Reparto de los bienes confiscados en las guerras de independencia a los extranjeros y a los criollos, por ambos bandos (realistas y patriotas) entre 1817 y 1824, y que repartidos entre los guerreros fueron paulatinamente adquiridos a precios irrisorios por los caudillos militares.⁶⁸ En esta forma, "el latifundio colonial se integró como elemento fundamental de la estructura económica de la República en la forma de posesión de la tierra (monopolio individual o familiar, monocultivo, técnicas rudimentarias) y en las relaciones de producción basadas en la esclavitud y en la servidumbre de

65. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 75 y ss.; José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 587 y ss. El mismo general Páez consideró la época de los años posteriores al año 1826, como dolorosa y "la más funesta" de su vida. V. J. A. Páez, *op. cit.*, Tomo I, pp. 286 y 292 y ss. V. los documentos relativos a los sucesos del año 1826, en pp. 313 a 363.
66. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, p. 616. Bolívar escribía, en efecto: "Más vale estar con él que conmigo, porque yo tengo enemigos y Páez goza de opinión popular". "La República se va a dividir en partidos; en cualquier parte que me halle me buscarán por caudillo del que se levante allí; y ni mi dignidad ni mi puesto me permiten hacerme jefe de facciones". V. las citas en Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 78 y 80. Cfr. J. A. Páez, *op. cit.*, Tomo I, p. 375.
67. V. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, *cit.*, p. 107. Cfr. John Duncan Powell, *Political mobilization of the Venezuela Peasant*, Cambridge (Mass.), 1971, p. 16. En 1840 el diario *El Venezolano*, decía que Páez, quien era Presidente en ese momento, era "el más rico propietario del país, el de más pingües y seguras rentas". *Cit.* por F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo III, p. 156.
68. Cfr. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, *cit.*, pp. 104 y ss.; F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 192 y ss.; P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo I, p. 48; José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 187.

la población rural, jurídicamente libre".⁶⁹ Por ello, los caudillos militares y regionales, de origen popular, posteriormente como propietarios y terratenientes, se convirtieron paulatinamente en conservadores, y de la alianza entre la oligarquía local y aquéllos, no sólo se producirá la separación definitiva de Venezuela de la Gran Colombia,⁷⁰ sino que se constituirá la República de Venezuela, autónoma, con un gobierno netamente oligárquico y conservador.⁷¹

La República oligárquica y conservadora

En efecto, el predominio de Páez en Venezuela a partir de 1826, y separado de hecho el país de la Gran Colombia bajo la autoridad de un gobierno fáctico dirigido por aquél desde 1829, condujeron inexorablemente a que en 1830 el Congreso de Valencia aprobara la constitución formal de la República de Venezuela, mediante la Constitución de ese año.⁷²

Las discusiones que precedieron a la Constitución de 1830 también estuvieron signadas por la ya secular discusión sobre la estructura federal o centralista del nuevo Estado venezolano, habiéndose optado en definitiva por una fórmula "centro-federal o mixta", como la denominó el Congreso aplicándola al gobierno que se formaba,⁷³ según la cual, el Estado era unitario, pero las Provincias gozaban de amplia autonomía e inclusive contaban con una Asamblea o Diputación. Estas intervenían en la designación de los gobernadores de Provincia, los cuales, aun cuando dependían del Poder Ejecutivo, significaban el "equilibrio" entre centralismo y federación que los constituyentes buscaron.⁷⁴ El sistema

69. V. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 220.

70. *Cfr.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Primero, pp. 612 y 614.

71. De ahí el calificativo de "Oligarquía Conservadora" que J. Gil Fortoul da al gobierno de Venezuela después de 1830. V. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 7 y ss. y 186.

72. V. los comentarios de Páez sobre las causas que movieron a Venezuela a separarse de la Unión Colombiana, en *op. cit.*, Tomo II, pp. 1 y ss. Debe señalarse, que la elección de diputados que formaron el Congreso de Valencia se hizo en base a un Decreto expedido por el General Páez, que estableció el sufragio restringido por razones económicas. *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo II, p. 11.

73. V. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 19 y 20. *Cfr.* P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo II, p. 17.

74. Artículos 156 y siguientes de la Constitución de 1830 y particularmente los artículos 164,4 y 170, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 246 y ss. V. los comentarios sobre esta Constitución en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 17 y ss.; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo II, pp. 135 y ss.; y P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo II, pp. 17 y ss.

electoral que estableció, por otra parte, reservaba a la oligarquía económica el control de todas las asambleas y autoridades, siguiendo la orientación de los textos constitucionales anteriores, lo cual confirmaba el carácter oligárquico del gobierno.⁷⁵

El texto de 1830 ha sido el que más años de vigencia ha tenido en el país (27 años), lo cual bajo la autoridad directa o indirecta de los caudillos militares (Páez y Monagas) representantes ahora de la oligarquía, contribuyó a un notable auge de las actividades económicas, por supuesto, bajo el signo del más puro liberalismo económico que exportaban los teóricos europeos. Basta recordar, por ejemplo, la famosa Ley del 10 de abril de 1834 que legalizaba la usura estableciendo una supuesta libertad de contratos, para comprender la preponderancia de los capitalistas usurarios en la sociedad e instituciones políticas de la época, y las reacciones que contra la misma surgieron, inclusive de parte de "conservadores" como Fermín Toro.⁷⁶

Páez gobernó al país como Presidente en un primer período, entre 1831 y 1835, y en el momento de elegirse su sucesor, afianzada la oligarquía económica, salió electo Presidente el doctor José María Vargas, candidato de ésta.⁷⁷ Los conflictos entre "partidos" militaristas y civiles

75. Cfr. las apreciaciones de L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo...*, cit., p. 193, y de P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo II, p. 17. "Bueno o malo este régimen —dice Gil Fortoul, al referirse a la oligarquía conservadora (1830-1848), su existencia dependía por necesidad de la limitación del sufragio a la clase rica o ilustrada". V. *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 311.

76. El texto de la Ley de 10 de abril de 1834 fue el siguiente: "Art. 1. Puede pactarse libremente que para hacer efectivo el pago de cualquier acreencia se rematen los bienes del deudor por la cantidad que se ofrezca por ellos el día y hora señalados para la subasta. Art. 2. En todos los demás contratos, así como el interés que en ellos se estipule, cualquiera que sea, también se ejecutará estrictamente la voluntad de los contratantes. Art. 3. Para el remate de que habla el artículo 1º se observarán las formalidades prescritas por las leyes del procedimiento ejecutivo. Art. 4. En los remates que se celebren en virtud de lo dispuesto en el artículo 1º de esta ley, cesa el privilegio de retracto, y ninguna corporación ni persona podrá reclamar lesión ni restricción *ni integrum*. Art. 5. El acreedor o acreedores pueden ser licitadores en la subasta. Art. 6. El rematador, por el acto del remate y posesión subsecuente, se hace dueño de la propiedad rematada. Art. 7. Se derogan todas las demás leyes que se opongan a las disposiciones de la presente. Cfr. el texto en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 68; F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 238 y 239. V. Fermín Toro, *Reflexiones sobre la Ley de 10 de abril de 1834*, Caracas, 1941.

77. Gil Fortoul, refiere que de los candidatos a la Presidencia en 1834 (Mariño, Soublette, Urbaneja, Salom y Gómez), Vargas era quien "juntaba los votos" de los propietarios y agricultores, del comercio, y "de cuantos en suma querían ya substraer la República de toda tutela personal... para sobreponer definitivamente el Poder Civil a las agitaciones armadas". V. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 189. Cfr. C. Parra Pérez, *Mariño y las Guerras Civiles*, Tomo I (La Revolución de las Reformas), Madrid, 1958, quien señala a Vargas como candidato de "los oligarcas", p. 206.

y particularmente los originados por la denominada "Revolución de Reformas", si bien afianzaron el poder personal de Páez, originaron conflictos entre el Presidente Vargas y el Congreso que obligaron al primero a renunciar al año de iniciar su gobierno, terminando el período constitucional en 1839, con gobiernos ejercidos por los Vicepresidentes.⁷⁸ En 1838 Páez fue electo de nuevo Presidente, y en 1843 asumió la Presidencia el general Soublette hasta 1847, también electo con el apoyo de las oligarquías económicas.⁷⁹

Liberales y conservadores

En esta época, la influencia de las doctrinas sociales europeas, la libertad irrestricta de la prensa y el deseo de llevar "hombres nuevos" a la política y al gobierno, provocaron el surgimiento de una corriente política que se llamó a sí misma como "liberal" y que calificó al gobierno y a la oligarquía, como conservadora, iniciándose entonces la polarización de la vida política venezolana entre liberales y conservadores. En todo caso, la bandera liberal asumió la lucha social que se había iniciado desde las guerras de la independencia y, por tanto, contó rápidamente con gran apoyo popular,⁸⁰ promovido demagógicamente por

78. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 185 a 225; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 90. Los incidentes entre Vargas y el Congreso, puede decirse que se iniciaron el mismo año 1835, Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo II, p. 345.
79. Gil Fortoul señala, en este sentido, que entre los candidatos presidenciales en 1842 (Santos Michelena y Diego Bautista Urbaneja), el general Soublette era considerado como garantía para el porvenir, por "los propietarios, agricultores y capitalistas, que en el régimen oligárquico constituían o determinaban con su influjo las mayorías electorales". V. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 244. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo III, pp. 251 y ss.
80. "Si los liberales merecen su nombre —dice Gil Fortoul—, es porque, cuando sus adversarios tendían, por timidez o por sistema, a mantener el *statu quo* constitucional, y a esperar al progreso de la iniciativa privada, ellos instintivamente querían avanzar, aunque a menudo sin saber cómo; presentían que la escuela liberal clásica de no intervención del Gobierno, cuyos verdaderos representantes fueron los conservadores (en política abundan los epítetos absurdos), presentían que esta escuela había de modificar, precisamente con la intervención del gobierno, para acelerar la evolución de un pueblo nuevo e inculto; comprendían, por último, que existiendo en todo organismo social tendencias progresistas y tendencias reaccionarias, los gobiernos benéficos son los que saben descubrir aquéllas y encauzarlas, paralizándolas otras", *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 318. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo III, pp. 147 y ss. V. la magnífica colección publicada por la Presidencia de la República, *El Pensamiento Político Venezolano del Siglo XIX*, Caracas, 11 tomos. L. Vallenilla Lanz, al criticar la afirmación de que el movimiento liberal haya sido obra exclusiva de Antonio Leocadio Guzmán, señala expresamente que "la aparición del Partido Liberal no es otra cosa que la continuación de la lucha social empeñada desde la Independencia, la manifestación principalmente, de ese gran desequilibrio entre las razas pobladoras de nuestros territorios, cuya íntima fusión no se ha verificado sino

agitadores políticos de la talla de Antonio Leocadio Guzmán. Esta corriente de pensamiento político, en todo caso, contrastaba con la más ortodoxa actitud liberal clásica del gobierno y sus gobernantes, particularmente de Soubllette.⁸¹ Puede decirse que llegó a conmocionar socialmente la Venezuela del año 1846, y Guzmán, quien a pesar del sistema electoral oligárquico⁸² aspiraba a la elección presidencial, indirectamente promovió sin embargo revueltas políticas y sociales como reacción a las acciones del Gobierno contra las Municipalidades y la prensa, por las cuales se le condenó a muerte.⁸³ Entre tanto, José Tadeo Monagas era elegido Presidente en 1846, con el apoyo de Páez y Soubllette y de los conservadores, pero tan pronto se posesionó de la Presidencia conmutó la pena de muerte de Guzmán, quien al poco tiempo sería su Ministro y luego su Vicepresidente (1849-1853), y formó gobierno con los liberales, pasando los conservadores y el Congreso que lo había elegido, a la oposición.⁸⁴ Esta promovió una acusación política contra el Presidente Monagas, y como secuela de su discusión, se produjo una reacción popular contra el Congreso, provocada por el Partido Liberal,

por los medios violentos de las revoluciones, porque no de otro modo han podido romperse las vallas que los poderosos prejuicios de clase han opuesto a la evolución igualitaria", *cit.* por J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 232, nota al pie de página. *Cfr.* L. Vallenilla Lanz, *Disgregación...*, *cit.*, pp. XLV y ss.

81. Gil Fortoul califica a Soubllette como "discípulo efectivamente de la escuela liberal inglesa de *non intervention*"... "convencido de que los pueblos no necesitan para su desarrollo normal la vigilancia continua, y menos la tutela del Gobierno". *V.* José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 245 y 257. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 96; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo III, p. 374. Se comprende por qué tenía entonces el apoyo político de la oligarquía económica.
82. *V.* sobre la situación política del año 1846, F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IV, pp. 77 y ss. y R. Díaz Sánchez, *Guzmán, Elipse de una ambición de Poder*. Caracas 1953, pp. 293 y ss. y 302 y ss. "El sistema electoral vigente favorecía a los conservadores y liberales moderados. Recuérdese que la Constitución no acordaba el derecho de sufragio sino a los propietarios, rentistas y empleados (sistema que el mismo Guzmán aceptaba sin reservas); por consiguiente, quien de hecho determinaba la mayoría, como en todo régimen oligárquico era la clase social más rica o instruida, y ésta clase desconfiaba, en general, de los guzmancistas, a quienes se les atribuían propósitos no menos radicales que la inmediata emancipación de los esclavos, sin compensación a sus dueños, y aun el reparto autoritario de tierras". *V.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 267.
83. Señala Gil Fortoul, que a Guzmán se le juzgó como promotor de una revolución social y política a cuyo fin excitaba las pasiones populares con promesas atentatorias de las leyes existentes, cuales el reparto de la tierra y la libertad de los esclavos. *V.* J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 279. *V.* las referencias a las acciones del gobierno contra las Municipalidades y la Prensa, en F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IV, pp. 146 y ss.; y los comentarios sobre el juicio a Guzmán, *idem*, pp. 216 y ss. y R. Díaz Sánchez, *Guzmán, cit.* pp. 323 y ss.
84. *Cfr.* F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IV, pp. 205 y ss., 210, 302, 310 y ss., 343 y ss., 356, 361 y ss., y Tomo V, p. 22.

organismo en el cual se situaba la representación del régimen conservador. Como resultado de los acontecimientos del 24 de enero de 1846, el Congreso perdió sus prerrogativas y abandonó su actitud opositora;⁸⁵ parte de los conservadores, bajo la dirección militar de Páez, se lanzaron a la guerra civil, pero pronto habían de ser vencidos; y Páez, luego de varios años encarcelado, fue expulsado del país en 1850.

Bajo la orientación liberal, el Congreso sometido al Presidente Monagas y al Vicepresidente Guzmán, aprobó algunas leyes de importancia como las de modificación, en 1848, de la Ley de libertad de los contratos de 1834, estableciendo al contrario y en base al principio de igualdad, limitaciones al cobro de intereses contractuales y a la autonomía de la voluntad; y la abolición de la pena de muerte en 1849.⁸⁶ En 1850 se verificaron nuevas elecciones y contra las pretensiones presidenciales del Vicepresidente Guzmán y del Partido Liberal, el Presidente Monagas impuso la candidatura de su hermano José Gregorio Monagas, quien inició su período en 1851. La reacción del Partido Liberal y de parte del Conservador no se hizo esperar y contra lo que se comenzó a denominar la dinastía de los Monagas, se desataron movimientos armados en 1853 y 1854, sin ningún éxito. Guzmán, en todo caso, se había alejado de la República en una misión diplomática en el Perú.⁸⁷

En el orden social y económico, el gobierno de José Gregorio Monagas no realizó mayores cambios, y sólo se recuerda su labor, por la aprobación en 1854 de la Ley de abolición de la esclavitud, promovida por los propios propietarios⁸⁸ y como medida para promover la

85. Con este acontecimiento, denominado el "día del fusilamiento del Congreso" (Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 105), se produce, según Gil Fortoul, el fin de la oligarquía conservadora y el inicio de la oligarquía liberal, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 309, y Tomo Tercero, pp. 9 y ss. V. los comentarios sobre los acontecimientos del 24 de enero, en J. A. Páez, *op. cit.*, Tomo II, p. 451; C. Parra Pérez, *Mariño...*, *cit.*, Vol. III (El 24 de enero), Madrid, 1960, pp. 23 y ss.; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IV, pp. 411 y ss.

86. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 26 y 38; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IV, pp. 480 y ss.

87. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 42 y ss.; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo V, pp. 136 y ss., 295 y ss., y 369 y ss.

88. En 1845 ya se había presentado un proyecto de Ley al Congreso para contratar un empréstito en el extranjero para emancipar completamente a los esclavos, indemnizando a sus dueños, el cual no se aprobó por la situación electoral de 1846. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 311. F. Brito Figueroa señala, en este sentido, que los terratenientes auspiciaron la ley, cuando sintieron que el mantenimiento de los esclavos les significaba una carga muy onerosa a la situación de la agricultura en la época, lo que se confirma por el hecho de que por una parte reci-

reelección de José Tadeo Monagas, al concluir el período presidencial de su hermano. En 1855, en efecto, José Tadeo Monagas reasume la Presidencia de la República, consolidándose la autocracia como forma de gobierno, lo que lleva inclusive, a que en el año siguiente, en 1856, se haya aprobado por el Congreso un Decreto sobre reformas de la Constitución que eludía los procedimientos propios de la Constitución rígida que establecía el texto de 1830.⁸⁹

Las Constituciones de 1857 y 1858

Institucionalmente, los acontecimientos de los años 1856 y siguientes, y particularmente la Constitución de 1857, la cual no tuvo sino un año escaso de duración, van a ser de enorme importancia para el desarrollo histórico-político de la República, por varios hechos: ante todo, con la reforma constitucional promovida por Monagas en 1857 para reelegirse antes de finalizar su período,⁹⁰ se inicia la larga historia de reformas constitucionales circunstanciales que caracteriza nuestra evolución constitucional desde 1857 hasta la fecha.⁹¹ Como la elección del Presidente se atribuía en la reforma citada al Congreso con anterioridad, en 1856 y mediante la reforma de la Ley de división territorial de la República, se aumentaron a veinte las Provincias que la Constitución de 1830 fijaba en once, decisión que la Constitución Federal de 1864 ratificaría posteriormente.⁹² Con esta medida quedaron cesantes

bieron una indemnización por la emancipación, y no perdieron de hecho los servicios del esclavo libre, pero sin las cargas que la esclavitud imponía. V. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 249 y ss. Cfr. las disposiciones sobre la obligación impuesta al Estado de indemnizar a los antiguos dueños de esclavos y el modo de hacerlo, así como el impuesto especial creado con este objeto, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo II, p. 38; F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, p. 251; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 51 y 52; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo V, p. 354.

89. Cfr. Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 38; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 76; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 34 y 44.
90. La reforma constitucional de 1857 establecía en el artículo 1º de las Disposiciones Transitorias que "el Congreso en Cámaras reunidas y por las dos terceras partes de sus miembros presentes, procederá a nombrar por esta vez el Presidente y Vicepresidente de la República para el primer período constitucional. Entre tanto los actuales continuarán en sus destinos hasta que sean reemplazados por los que se nombren". V. en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1944, p. 343. Cfr. los comentarios sobre la reforma, en F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 63, 78 y 82.
91. La Constitución de 1961, la segunda de mayor vigencia en nuestra historia constitucional, fue enmendada en 1973, también por razones circunstanciales electorales. V. Nota N° 81 del Capítulo 7.
92. V. Nota N° 120 de este parágrafo 3. La Ley se dictó el 28 de abril de 1856. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, p. 37.

los gobernadores interinos y se eligieron nuevos congresantes, todos afectos al régimen de Monagas.⁹³ En esta forma se inició también una larga historia de modificaciones político-territoriales de la República, al antojo de gobernantes, que caracterizó las divisiones territoriales, sobre todo a partir de 1881, y que perduró durante todo el resto del siglo pasado y buena parte del presente. Por otra parte, la reforma Constitucional de 1857 reaccionó contra los poderes de las Provincias que el compromiso centro-federal de la Constitución de 1830 les había dado; y ello de dos maneras: por una parte, eliminando la competencia de las Diputaciones Provinciales para intervenir en la elección de los gobernadores, lo que en 1857 se atribuye sólo a la competencia del Presidente de la República;⁹⁴ y en segundo lugar, mediante el establecimiento de un nuevo poder, el "Poder Municipal", al cual se le concedió autonomía,⁹⁵ y al cual teóricamente se le trasladaron las competencias de las Diputaciones Provinciales que en el texto de 1857 desaparecen.⁹⁶ En esta forma, se estructura el Poder Municipal autónomo, pero inofensivo hacia el poder central, lo cual va a perdurar hasta nuestros días, y se elimina completamente el elemento federal que hasta la fecha existía, lo cual originará, ante el conflicto centralismo-federación, la Guerra Federal. En efecto, la reforma constitucional de 1857 se ha visto como una reacción del poder central contra el federalismo caudillista regional⁹⁷ y, por tanto, como una reacción contra los caudillos locales, que dominaban la vida política del país, desintegrada en feudos provinciales. Monagas mismo era un caudillo regional que había dominado siempre en el Oriente del país, y su reacción contra su mismo poder real, provo-

93. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 78; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 43 y ss.

94. Artículo 88 de la Constitución de 1857, en U. Picón Rivas, *op. cit.*, p. 88.

95. Artículos 85 a 87 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 338.

96. En el mensaje del Presidente Monagas, dirigido al Congreso el 21 de enero de 1857 sobre la reforma constitucional, señaló lo siguiente: "La actual Constitución de la República (1830), estableciendo un sistema complicado de gobierno que participa del régimen centralista al mismo tiempo que del régimen federal, fió a las Diputaciones Provinciales toda la parte legislativa del poder municipal y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder... Pero lo peor de esta equivocada combinación consiste en que, aun cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza, dejando sin acción propia a las ciudades y parroquias a quienes debía beneficiar inmediatamente... Se estableció de este modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a expensas de los pueblos que no han gozado del beneficio de ninguno". Cfr. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 79 y 80.

97. Gil Fortoul, califica a este período de nuestra historia constitucional como la "Reacción centralista", *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 75 y ss.

caría evidentemente su caída, en la cual se aliaron conservadores y liberales. Estos, en efecto, en el mismo momento en que se produce la reforma constitucional y la reelección de Monagas, estaban preparando los mecanismos para hacer efectiva una reacción contra el personalismo y la autocracia de Monagas, y como jefe de la misma, denominada la Revolución de Marzo, se designó al general Julián Castro,⁹⁸ gobernador del Estado Carabobo, y uno de los caudillos regionales del centro. En pocos días, y por primera vez en la historia política del país, una "revolución" había triunfado,⁹⁹ y con este triunfo se inicia en nuestra historia una larga y sucesiva lista de "revoluciones" triunfantes contra gobiernos, hasta 1958.

En todo caso, la alianza conservadora-liberal en torno a Castro, va a durar muy poco, y como causa del conflicto están las medidas a adoptarse contra el depuesto Presidente Monagas, con motivo de las cuales, por primera vez en nuestra historia política, se manifestó agudamente la intervención de las potencias imperialistas europeas, y en particular, de Inglaterra y Francia, cuyas representaciones le habían dado asilo. Un "protocolo" firmado con las legaciones europeas que habían dado asilo a Monagas, por un ministro liberal sin consentimiento de los ministros conservadores, provoca la renuncia del primero, y la consecuente alianza del Partido Liberal con las potencias extranjeras contra el gobierno de Castro,¹⁰⁰ cuyas Armas habían bloqueado el puerto de La Guaira para garantizar la salida de Monagas del país. Entre tanto, al organizarse el gobierno de Julián Castro en Caracas, se convocaron elecciones para constituir una Convención Nacional que debía instalarse en Valencia en julio de 1858, habiéndose realizado las elecciones por sufragio universal y directo¹⁰¹ por primera vez en la República desde las elecciones efectuadas para constituir el Congreso de 1811, habiéndose eliminado las restricciones de carácter económico que se estable-

-
98. Cfr. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, p. 318; J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 88 y 93; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 111; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 89, 98, 123 y 131 y ss.
99. En los seis años que siguen al plan de Monagas en 1857, al contrario con lo sucedido con los intentos revolucionarios de los años anteriores, triunfa la Revolución de Marzo contra Monagas (1858); los batallones de Casas derrocan a Castro (1858), los de Echezuría a Gual y proclaman la dictadura con Páez (1861); y finalmente la Federación derroca al gobierno dictatorial de Páez en 1863; y como dice J. Gil Fortoul, "seguirán triunfando otras revoluciones", *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 90.
100. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 105 y 107; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 165 y ss.
101. V. el texto del Decreto, en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 114. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 112; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, p. 181.

cieron desde la propia Constitución de 1811. La conformación de la Convención fue, sin embargo, fundamentalmente conservadora y sus discusiones estuvieron signadas de nuevo por la forma federal o centralista del Estado.¹⁰²

La Constitución de 1858, en todo caso, adoptó un esquema federal, aun cuando sin utilizar el nombre de "federación",¹⁰³ estableciendo además del Poder Nacional, un "Poder Municipal", no sólo a nivel de Cantones, sino a nivel de Provincias,¹⁰⁴ previéndose la existencia en éstas de gobernadores, como agentes del Poder Nacional, pero elegidos por votación universal, directa y secreta.¹⁰⁵ La Constitución de 1858, a pesar de la composición conservadora de la Convención de Valencia, tuvo una marcada tendencia liberal, pues no sólo consagró constitucionalmente por primera vez en Venezuela el voto universal, directo y secreto,¹⁰⁶ sino que se ampliaron considerablemente, en base a los principios liberales, los derechos individuales.¹⁰⁷ Sin embargo, las trabas al poder central perduraron, debilitándose no sólo frente a las Provincias, sino en su misma conformación.¹⁰⁸

-
102. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 114, 118 y 120; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 113; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 183, 238 y ss., y 287 y ss.
103. Este hecho llevará a Antonio Leocadio Guzmán a declarar cínicamente en 1867 lo siguiente: "No sé de dónde han sacado que el pueblo de Venezuela le tenga amor a la Federación, cuando no sabe lo que esta palabra significa: esa idea salió de mí y de otros que nos dijimos; supuesto que toda revolución necesita una bandera, ya que la Convención de Valencia no quiso bautizar la Constitución con el nombre de federal, invoquemos nosotros esa idea; porque si los contrarios hubieran dicho Federación nosotros hubiéramos dicho Centralismo". Cfr. en J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 136 y 137; Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 113 y 114; Ramón Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 249 y 250. Valentiña Lanz califica de "oportunista" y "falsa" las expresiones de Guzmán, pues "no sólo en Venezuela, sino en casi toda la América Española, se habló de federación y de confederación mucho antes de hablarse abiertamente de independencia...", *Disgregación...*, *cit.*, p. LVI.
104. "El Poder Municipal se ejercerá por una Legislatura y un Gobernador en las Provincias; por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones, y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la Legislatura provincial". Art. 122, Constitución de 1858, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 295.
105. Artículos 135 y 137, Constitución de 1858, *loc. cit.*, p. 297.
106. "Son ciudadanos y, por lo tanto, tienen el derecho de elegir para el ejercicio de los poderes públicos: 1. Todos los venezolanos mayores de 21 años; 2. Los que sin tener esa edad, sean o hayan sido casados" (Art. 11). "Los derechos de ciudadanos se suspenden: 1º Por enajenación mental; 2º Por condenación a pena corporal en virtud de sentencia ejecutoriada mientras se cumple dicha pena; 3º Por interdicción judicial" (Art. 12). V. Constitución de 1858, *loc. cit.*, p. 280.
107. Cfr. José Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 125, y Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 113.
108. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 126 y 127.

Las Guerras Federales

Pero antes de aprobarse la Constitución de 1858, los preparativos e inicio de la guerra que se convertiría en la Guerra Federal ya estaban consumados¹⁰⁹ y a la cabeza de la reacción contra el gobierno estaban Antonio Leocadio Guzmán y el general Juan Crisóstomo Falcón, cuyo partido, el liberal, se oponía al del gobierno que se denominó Partido Constitucional.¹¹⁰ La bandera de la Federación enarbolada por el Partido Liberal, dará lugar a la "guerra larga", de carácter social, que se inició a comienzos de 1859 al pronunciarse la ciudad de Coro por la Federación, con el general Zamora a la cabeza de los revolucionarios. Esta Guerra Federal, como guerra civil, evidentemente que produjo profundas consecuencias en nuestra historia político-social, que deben destacarse: por una parte, desde el punto de vista político, condujo al triunfo del regionalismo y caudillismos locales frente al poder central, siendo la federación, la forma política reafirmadora del poder de los caudillos regionales y de la desintegración político-feudal de la República.¹¹¹ Por

109. V. José S. Rodríguez, *Contribución al Estudio de la Guerra Federal en Venezuela*, Tomo I, Caracas, 1960, pp. 202 y ss. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VI, pp. 187, 192 y 301 y ss.
110. El Partido Constitucional del Gobierno, se denominó por sus adversarios como Godo, Oligarca, Conservador, Central, Centralista y Colorado; y el partido de la revolución, se denominó Liberal, Federalista o Federal ("feberal") y Amarillo. Los colores, en virtud de las banderas de combate. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, p. 135. Sobre la denominación de los partidos históricos, V. R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco, El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales en la Historia de Venezuela*, Caracas, 1944, Tomo II, pp. 377 y ss.
111. De acuerdo con la expresión de L. Valcánilla Lanz, el régimen federal que se consagró formalmente en 1864, fue la sanción constitucional del feudalismo caudillesco o federación caudillesca, *Disgregación...*, *cit.*, p. LXX. Cfr. la cita también en Wolf, *op. cit.* Tomo I, p. 88. J. M. Hernández Ron, lo califica como "federalismo de componenda". V. su prólogo al Tomo II de Pablo Ruggeri Parra, *op. cit.*, p. 10. Por otra parte, Ramón J. Velásquez la califica de "alianza de intereses feudales" y confirma así la relación entre la federación y el latifundismo-feudal en Venezuela: "Cada uno de los Estados de la alianza federal es en realidad un gran feudo, subdividido o repartido en verdaderas encomiendas políticas entre los tenientes o aliados de los grandes señores provinciales quienes de esta manera garantizan al que está en Caracas la seguridad de la paz o de los contingentes humanos necesarios para hacer la guerra". "El poder de Guzmán Blanco, primero, y más tarde de Joaquín Crespo, no se basa en la existencia de un poderoso ejército nacional, de unas finanzas ordenadas o de un verdadero aparato administrativo, sino en el cumplimiento de un pacto que une, para el disfrute del poder, a los señores terratenientes y guerreros esparcidos en las vastas, poco desarrolladas y bastante aisladas provincias que forman la República. Es una alianza entre iguales, dentro de lo cual cada señor goza de sus privilegios y domina sobre una realidad semibárbara cuya permanencia defiende, evitando toda posibilidad de cambio o reforma". V. R. J. Velásquez, *La Caída del Liberalismo Amarillo, Tiempo y Drama de Antonio Paredes*, Caracas, 1973, pp. VII y VIII. Augusto Mijares, señala que cuando se practicó la federación "fue en forma anárquica, para convertir cada región de la República

otra parte, y desde el punto de vista social, a pesar de sus promotores, la Guerra Federal desencadenó en el país una segunda revolución social, continuación de la que se había producido en las guerras de independencia, pero todavía más anárquica que aquella,¹¹² pues provocó la desaparición física de gran parte de la oligarquía, es decir, de las clases privilegiadas y los blancos, a manos de los resentimientos populares, conduciendo a una igualación social, afianzada posteriormente en el mestizaje.¹¹³

en feudo de los caudillos triunfantes", *loc. cit.*, p. 125. J. Nucete Sardi, señala que la Federación "desfeudalizó, aun cuando creó nuevos caudillismos político-militares"... "Hubo una federación de caudillos", en "El Manuscrito de un Coronel Federal" (Prólogo), en Emilio Navarro, *La Revolución Federal 1859 a 1863*, Caracas, 1963, pp. X y XI. En otro lugar, el mismo Vallenilla Lanz insiste en que "lo que nuestros teóricos del federalismo consideraban ingenuamente como una novedad, no tendía a otro resultado sino al de cubrir con un ropaje republicano las formas disgregativas y rudimentarias de la colonia, dándole el nombre pomposo de Estados o Entidades Federales a las ciudades, Cabildos o Distritos Capitulares, que eran entonces lo que casi son todavía (1829): pequeñas ciudades con extensas y desiertas jurisdicciones territoriales", en *Disgregación...*, *cit.*, p. LVII. Domingo Alberto Rangel, también señala dentro de la misma orientación que el sistema federal, como el feudal, reposará en "un tácito pacto de vasallaje"... "El Presidente de la República actuará como un «primus inter pares» de la numerosa familia de caudillos que se apropian de las distintas regiones del país", en *Los Andinos en el Poder*, Caracas, 1964, p. 71

112. J. Gil Fortoul, al calificarla de revolución social señala que "el término de Federación se transforma radicalmente en el cerebro de la gente inculta, hasta perder su significación puramente política de autonomía local, para convertirse en bandera de todo género de reivindicaciones democráticas, y en tendencia a una definitiva igualación de todas las clases sociales", *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 137. L. Vallenilla Lanz, al referirse a las masas populares que soportaron la federación, señala lo siguiente: "Las masas populares que habían sido realistas con Boves y patriotas con Páez durante la guerra de Independencia, fueron después liberales con Guzmán y Zamora en el 46 y federales con el mismo Zamora, con Falcón y con Sotillo en el 59", *Cesarismo...*, *cit.*, p. 194.
113. En esta "revolución social más amplia y profunda que la misma revolución, antes política que social, de la Independencia"... "desaparece la oligarquía, se resuelven definitivamente todas las castas y se realiza de hecho la igualdad democrática", *idem*, p. 53. *V.*, además, *ibidem*, pp. 161 y ss. Agrega Gil Fortoul lo siguiente: "Durante los cuatro o cinco años que siguieron al de la emancipación, no se nota ningún cambio social ni político debido a la influencia de los nuevos ciudadanos (esclavos libres). Muchos continúan viviendo como peones y colonos en las haciendas de sus antiguos señores; otros se dispersan por ciudades y campos; todos van a confundirse poco a poco con la masa de mestizos que forman la mayoría de la población venezolana. En la vida pública no empiezan a intervenir algunos sino por consecuencia de las guerras federales"... *op. cit.*, p. 132. Por su parte, L. Vallenilla Lanz, señala claramente que "nuestras contiendas civiles posteriores a la Independencia, no han sido como las de otros países de Hispano América, choques de dos oligarquías que se disputan el predominio político. Verdaderas revoluciones sociales, éstas han sido como las etapas de esta evolución que al cabo de un siglo ha dado por resultado el triunfo del igualitarismo", *Cesarismo...*, *cit.*, p. 201. F. Brito Figueroa, también considera a las guerras federales, como una guerra social, *op. cit.*, Tomo I, pp. 289, 295 y 317 y ss.

Sin embargo, es de destacar que las guerras federales, a pesar de su carácter social y de la rebelión que provocaron en las poblaciones rurales contra los dueños de la riqueza territorial, no transformaron la estructura latifundista, pues la propiedad de la tierra pasó de los caudillos militares conservadores a los caudillos militares federales.¹¹⁴ De ahí que en la segunda mitad del siglo XIX se afiance el latifundismo en Venezuela, como base de la estructura social y económica del país, hasta el advenimiento de la explotación petrolera, defraudándose las bases revolucionarias de carácter social de la Guerra Federal.

Las consecuencias de la Guerra Federal, en todo caso, no han cesado de ser fuente de opiniones divergentes,¹¹⁵ y quizás lo que en su momento revelaron fue la gran debilidad de las instituciones de la República que condujeron a la anarquía. No hay que olvidar que el Presidente Castro fue depuesto en 1859 y que el Presidente Tovar, elegido ese mismo año, renuncia en 1861 y ese año se dejan de respetar las formas legales en relación al ejercicio del poder.¹¹⁶ Páez, quien había regresado de su exilio, asume de hecho el poder y se declara la Dictadura, pero ello no impidió que en 1863 los ejércitos federales hubieran dominado el país. El convenio de Coche de mayo de 1863, firmado por los representantes de Páez (Pedro José Rojas) y del general Falcón (Antonio Guzmán Blanco),¹¹⁷ puso fin a la dictadura y a las guerras federales, y la Asamblea reunida ese año en La Victoria conforme a lo previsto en el Convenio, nombró Presidente Provisional de la República al general

-
114. V. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo II, p. 295. R. Díaz Sánchez, considera que con las guerras federales, "todo el esquema social queda modificado. Ya no habrá más castas en Venezuela. Subsistirán, ciertamente, las clases, pero definidas no conforme al patrón estamental de otros tiempos sino por la posición económica", *loc. cit.*, p. 253.
115. V. las apreciaciones de A. Mijares, *loc. cit.*, pp. 122 y ss.; Pablo Ruggeri Parra, por ejemplo, sostiene que el sentimiento igualitario no se debió ni a la guerra ni a la Constitución Federal, sino al resultado de un proceso que data de los orígenes de la nacionalidad. A su juicio, "la guerra federal fue una calamidad nacional sin resultado alguno favorable para el país", *op. cit.*, Tomo II, p. 63. V. las diversas opiniones citadas por F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, pp. 327 y ss.
116. La fecha del 29 de agosto de 1861 —dice Gil Fortoul— marca la agonía del régimen establecido desde 1830. Hasta entonces, todos los partidos, inclusive el partido reaccionario de Monagas, habían procurado justificar sus propósitos, y aun sus errores, con preceptos de leyes vigentes o con nuevos actos legislativos. En cambio, la dictadura se implanta a mano violenta. *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 192. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VII, pp. 337 y ss.
117. V. el texto del Convenio de Coche y su antecedente, en José S. Rodríguez, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 336 y ss.; J. Regino Pachano, *Biografía del Mariscal Juan C. Falcón*, Caracas, 1960, pp. 178 y 179; en F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 123 y ss., y J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 214 y ss.

J. C. Falcón, y Vicepresidente a Antonio Guzmán Blanco, habiendo salido Páez al exilio. La labor de reconstrucción del poder político se inició de inmediato y Falcón dictó varios decretos que establecieron las bases para la reconstitución de la República bajo la forma federal, el establecimiento de la vigencia de las leyes civiles y penales dictadas antes de 1858, derogando así el primer Código Civil de la República dictado el año anterior de 1863, y las garantías constitucionales, entre las cuales se consagró el sufragio sin otra restricción que la minoridad.¹¹⁸ Se practicaron elecciones, y la Asamblea Constituyente instalada en diciembre de 1863, ratificó al general Falcón como Presidente de la República, y aprobó la Constitución de 1864,¹¹⁹ por la cual se estableció formalmente la condición federal del Estado Venezolano.¹²⁰

La alianza caudillista-federal-regional

Con la Constitución de 1864 se inicia, por tanto, una nueva etapa en la conformación constitucional del Estado en Venezuela, pues desintegra la República¹²¹ en entidades federales - feudales autónomas.

118. V. en relación al Código Civil de 1863 y su derogatoria: F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 92 y 162. V. el texto del Decreto de Garantías del 16 de agosto de 1863, en P. Ruggeri Parra, *op. cit.*, Tomo II, pp. 54 y ss.; J. Gabaldón Márquez (ed.), *Documentos Políticos y Actos Ejecutivos y Legislativos de la Revolución Federal*, Caracas, 1959, pp. 163 y ss.; J. Regino Pachano, *op. cit.*, pp. 185 y ss.; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 168 y ss.
119. V. el texto de la Constitución de 1864, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 303 y ss. En relación a esta Constitución dice Ruggeri Parra que con ella "no se hubiera podido gobernar el país, ni siquiera en días de paz. Sus violaciones son coetáneas a su sanción, y no se la obedeció ni en la forma, ni en el fondo, en los diez años que estuvo vigente", *op. cit.*, Tomo II, p. 62. El sistema federal, según Gil Fortoul, fue "violado infinitas veces por el Partido Federal", *op. cit.*, Tomo Tercero, p. 136. V. los comentarios a la Constitución, en F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 267 y ss.
120. De acuerdo con el artículo 1º de la Constitución, "Las Provincias de Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy, se declaran Estados independientes y se unen para formar una Nación libre y soberana, con el nombre de Estados Unidos de Venezuela", siendo los límites de cada Estado (Art. 2º) los establecidos en la Ley de 28 de abril de 1856 dictada en el último gobierno de Monagas para lograr su reelección (V. Nota N° 92 de este parágrafo 3), *loc. cit.*, p. 303. La denominación de la República va a perdurar hasta que la Constitución de 1953 la cambie por el de República de Venezuela.
121. "Los Estados que forman la Unión Venezolana reconocen recíprocamente sus autonomías, se declaran iguales en entidad política y conservan en toda su plenitud la soberanía no delegada expresamente en esta Constitución", Art. 12, *loc. cit.*, p. 304. Hasta tal punto se opera la desintegración formal, que desaparece la norma constitucional que los textos anteriores consagraban y según la cual la República debía organizarse mediante un gobierno "republicano, popular, representativo, responsable y alternativo" (p. ej., Art. 6º, Constitución de 1830, *loc. cit.*, p. 224); y al contrario,

mas¹²² con gobierno propio elegido por sufragio directo y secreto¹²³ confinándose el Poder Nacional a un Distrito Federal, como territorio neutro.¹²⁴ La vida política nacional en las décadas posteriores y hasta comienzos del siglo xx, se va a centrar en la existencia de esta alianza de caudillos regionales formalizada por la Constitución federal¹²⁵ y que será la garantía de supervivencia de las autoridades nacionales (federales); alianza y situación que concluirá a comienzos del siglo xx, al iniciarse la integración política del país mediante la fuerza y creación de un Ejército Nacional bajo las órdenes de Gómez, que le permitirá después gobernar dictatorialmente hasta 1935.¹²⁶ Las luchas de las guerras federales, que según Alvarado fue más por la democracia que por la federación, que era "asunto de forma",¹²⁷ sin embargo, consolidó el sistema federal y los poderes de los caudillos regionales, en perjuicio de la democracia. Por otra parte, si bien se ratificó en el texto de la Constitución de 1864 el voto popular, universal y secreto, que ya había consagrado el texto de 1858,¹²⁸ el ejercicio del mismo se hizo nugatorio, pues entre el 80 y el 90 por ciento de la población era analfabeta y la ley exigía saber leer y escribir para el ejercicio del sufragio, por lo que la participación en el proceso político quedó limitada a una minoría privilegiada, identificada con la nueva oligarquía de la riqueza comercial y terrateniente.¹²⁹ Las aspiraciones populares, en todo caso, quedaron

ahora son los Estados de la Unión quienes deben organizarse "conforme a los principios de Gobierno Popular, Electivo, Federal Representativo, Alternativo y Responsable", Art. 23, 1, Constitución de 1864, *loc. cit.*, p. 305.

122. Hasta tal punto que, por ejemplo, el Gobierno Nacional no podía "situar en un Estado fuerza ni jefes militares con mando, aunque sea del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza", Art. 100 de la Constitución de 1864, *loc. cit.*, p. 319.
123. Arts. 13, 22, *loc. cit.*, p. 306.
124. Arts. 13, 3; 43, 2; 72, 20 y 84, *loc. cit.*, pp. 305, 311, 315 y 317. V. en general A. R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1965; A. R. Brewer-Carías, "Caracas", en D. Rowat, *The Government in the Federal Capitals*, Toronto, 1973, pp. 113 y ss.
125. V. los comentarios en Nota N° 111 de este párrafo 3.
126. Cfr. Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, pp. XIII y ss.
127. V. Lisandro Alvarado, *Historia de la Revolución Federal*, cit. por R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 254.
128. El artículo 14,11 de la Constitución de 1864 garantizaba a los venezolanos "la libertad de sufragio para las elecciones populares, sin más restricciones que la menor edad de dieciocho años", *loc. cit.*, p. 307. V. Notas 101 y 107 de este párrafo 3.
129. Cfr. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, Tomo I, p. 332 y Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 123. Con razón, por tanto, Gil Fortoul señala en relación a la burla de las promesas sociales de las guerras federales, que "los evangelistas del régimen federativo, tan convencidos como sus adversarios de la necesidad o conveniencia o ventaja —para ellos— de una oligarquía territorial o militar o intelectual, hicieron después en el

defraudadas, y las mismas ofertas y recompensas a las tropas federales no se cumplieron por el gobierno de Falcón.¹³⁰ Las reacciones de los mismos liberales y federales a escala regional no se hicieron esperar,¹³¹ y desde 1864 estalla de nuevo la guerra civil comandando el propio Presidente Falcón las fuerzas gubernamentales, ocupando sucesivamente Guzmán Blanco la Presidencia interina,¹³² que alterna con las funciones de negociador de sucesivos empréstitos en el exterior.¹³³

El Gobierno de Falcón, en todo caso, cae en desprestigio y en 1868 la llamada Revolución Azul, encabezada por el viejo José Tadeo Monagas, tomó el poder;¹³⁴ éste se hace elegir Presidente, pero muere a finales de dicho año, y el Congreso designa a su hijo José Ruperto Monagas para que cumpliera el período constitucional. Los conservadores lograron que se excluyera a los liberales del poder, repitiéndose así el esquema de 1858:¹³⁵ Los liberales se unieron de nuevo y se lanzaron en una nueva revolución armada contra el ahora gobierno oligarca de Monagas, la cual triunfó en abril de 1870 teniendo al frente a Antonio Guzmán Blanco.¹³⁶

Se inicia entonces con la Revolución de Abril, el predominio en la vida política venezolana de Antonio Guzmán Blanco, que va a durar dieciocho años (1870-1888). Con el respaldo liberal, Guzmán Blanco inició la reconstrucción de la República, gravemente quebrantada como resultado de las guerras federales, caracterizándose los años de su gobierno por el signo del liberalismo y secularismo. En efecto, a los dos

Gobierno cuanto les fue posible por retroceder la Federación a su esencia de teoría política, bautizando con ella la Constitución para no contradecir el programa de su partido, pero despojándolo del concepto de igualdad de clases que durante los años de lucha armada predominó en el pueblo", *op. cit.*, Tomo Tercero, pp. 136 y 137.

130. Es interesante destacar las referencias a este aspecto que hace un testigo de las guerras federales y crítico del gobierno de Falcón, Emilio Navarro, *op. cit.*, pp. 151 y 155.

131. V. José S. Rodríguez, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 344 y ss. J. Regino Pachano, *op. cit.*, pp. 195 y ss.; L. Level de Goda, *Historia Contemporánea de Venezuela Política y Militar (1858-1886)*, Barcelona, 1893, Tomo I, pp. XVIII y ss.

132. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 318 y ss.; J. R. Pachano, *op. cit.*, p. 195.

133. Sobre el empréstito de la Federación y sus críticas, V. R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco, op. cit.*, Tomo II, pp. 135 y ss., y 146 y ss.

134. Cfr. Manuel Briceño, *Los Ilustres o la Estafa de los Guzmanes*, Caracas, p. 97; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IX, pp. 9, 37, 123 y ss., y 138; L. Level de Goda, *op. cit.*, Tomo I, p. XIX. El nombre "azul" de la revolución se deriva de la bandera de guerra.

135. Cfr. L. Level de Goda, *op. cit.*, Tomo I, p. XX; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 125; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IX, pp. 172 y 212.

136. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IX, pp. 233, 245 y 328 y ss.

meses de estar en el poder y aún antes de que el Congreso de Valencia lo nombrara Presidente Provisional,¹³⁷ dictó el célebre Decreto sobre Instrucción Pública, gratuita y obligatoria, de 27 de junio de 1870, cumpliendo así la exigencia que la Constitución de 1864 ya contenía.¹³⁸ Por otra parte, durante los primeros años de su gobierno se agudizaron los conflictos con la Iglesia Católica, llegando a expulsar órdenes y a disolver los conventos y seminarios.¹³⁹ Estos conflictos tuvieron gran influencia en la redacción de la Legislación Civil (ratificada en el Código Civil de 1873), que estableció el matrimonio civil y el Registro Civil en sustitución de las instituciones eclesiásticas y parroquiales;¹⁴⁰ y en el carácter generalmente laicista y positivista de los estudios superiores.¹⁴¹ Guzmán Blanco fue elegido Presidente en 1873, recibiendo su Mensaje, en el Congreso, su padre Antonio Leocadio Guzmán, quien ocupaba la presidencia de este organismo,¹⁴² y gobernó hasta 1877 en un primer período que se ha denominado el *septenio*. Le sucede en la Presidencia el general Francisco Linares Alcántara, elegido por el Congreso bajo la influencia de Guzmán Blanco,¹⁴³ lo cual se hacía evidente por la exigencia que la Constitución dictada en 1874 hacía del voto público.¹⁴⁴ Con esta exigencia del voto público se cambió radicalmente el sentido igualitario que la Constitución federal de 1864 establecía, y

-
137. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 126; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IX, p. 352.
138. Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 258 y 262. V., además, R. Díaz Sánchez, *Guzmán*, *cit.* p. 553. La Constitución de 1864 establecía en su artículo 14, 12 como garantía de los venezolanos, "La libertad de la enseñanza que será protegida en toda su extensión. El Poder Público queda obligado a establecer gratuitamente la educación primaria y de artes y oficios". *loc. cit.*, p. 307.
139. Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 154 y ss.; Ramón Díaz Sánchez, *Guzmán*, *cit.* p. 549; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo X, pp. 251 y ss. Estos acontecimientos disminuyeron la influencia que tenía la Iglesia en relación al poder temporal, produciendo que en los años sucesivos ésta no haya tenido en Venezuela la influencia que tuvo y todavía tiene en otros países latinoamericanos. Cfr. José Rodríguez Iturbe, *Iglesia y Estado en Venezuela*, Caracas, 1968. pp. 140 y ss.
140. Previamente al Código Civil se había dictado una Ley sobre el Matrimonio Civil y un Decreto sobre el Registro Civil. Cfr. Ramón Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 260; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo X, pp. 126 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 153 y ss.
141. Cfr. Ramón Díaz Sánchez, *loc. cit.*, pp. 263 y ss.
142. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo X, p. 145.
143. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 126; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo XI, pp. 224 y ss.
144. El artículo 63 de la Constitución de 1874 estableció que "la elección de Presidente se hará por los ciudadanos de todos los Estados en votación directa y pública, de manera que cada Estado tenga un voto, que será el de la mayoría relativa de sus electores", correspondiendo al Congreso realizar el escrutinio y declarar la elección

se abrió clara y burdamente la posibilidad de la influencia directa del gobernante en la elección de su sucesor. Linares Alcántara, a pesar de haber sido elegido por la presión de Guzmán Blanco, se separó de su tutelaje y antes del vencimiento de su período, reducido por el texto de 1874 a dos años,¹⁴⁵ lo sorprendió la muerte, sin haber podido reformar la Constitución para ampliarlo a cuatro años.¹⁴⁶

Una nueva revolución de orientación guzmancista depuso al Encargado de la Presidencia a la muerte de Linares, y llamó de nuevo a Guzmán Blanco, que se encontraba en París, a quien un Congreso de Plenipotenciarios de nuevo eligió, en 1879, Presidente Provisional. Desde 1880 a 1882 gobernó como Presidente y en 1881 hizo modificar la Constitución, a la cual se denominó la Constitución Suiza,¹⁴⁷ por la creación en ella de un Consejo Federal compuesto por miembros de las Cámaras Legislativas,¹⁴⁸ a quien se le atribuía la facultad de nombrar el Presidente de la República.¹⁴⁹ Guzmán Blanco fue elegido para un segundo período (1882-1884) en la Presidencia y al fin del mismo, habiendo completado cinco nuevos años en ejercicio directo del poder,¹⁵⁰ hizo elegir al general Joaquín Crespo como Presidente. Retorna a Francia y al término de la presidencia de Joaquín Crespo, éste prepara de nuevo la *Aclamación* para Guzmán Blanco, quien reasume la Presidencia en

(Arts. 64 y 65). Además, en el artículo 13, 23 se exigía que en las elecciones populares el sufragio debía ser "directo, público, escrito y firmado por el sufragante... a presencia de la Junta que presida la votación", V. en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 328 y 336.

145. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; R. J. Velásquez, *op. cit.*, p. 19. El artículo 69 de la Constitución de 1874 establecía el lapso de dos años; en cambio, el texto de 1864 establecía un período constitucional del Presidente de cuatro años (Art. 68), *loc. cit.*, pp. 49, 314 y 337.
146. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo XI, p. 426.
147. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 29 y ss.
148. El Consejo Federal se componía "de un Senador y de un Diputado por cada una de las Entidades políticas, y de un Diputado por el Distrito Federal, que se elegirán por el Congreso cada dos años...", Art. 61 de la Constitución de 1881, en Luis Mariñas Otero, *loc. cit.*, p. 359. Debe destacarse, además, que en otra de las innovaciones de la Constitución de 1881, los Estados Federales quedaron reducidos a nueve grandes entidades políticas, entre ellas una con el nombre de Guzmán Blanco (Art. 1º), *loc. cit.*, p. 348.
149. "El Consejo Federal elige de sus miembros el Presidente de los Estados Unidos de Venezuela..." (Art. 62), quien duraba dos años en sus funciones (Art. 63), *loc. cit.*, p. 359.
150. Se denominó este segundo período, como el quinquenio. *Cfr.* Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 126; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 258; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo XIII, p. 7.

1886.¹⁵¹ Al año siguiente regresa a Europa y al final del período que concluye un Encargado, hace elegir al doctor Juan Pablo Rojas Paúl como Presidente para el período 1888-1890.¹⁵²

Durante todo el período de predominio de Guzmán Blanco, sin embargo, no quedaron eliminadas las insurrecciones caudillistas regionales,¹⁵³ lo cual confirma la apreciación de que el poder central se ejercía y duraba en virtud del pacto tácito de respeto a las reparticiones feudales que configuraban la República.¹⁵⁴ Por otra parte, y si bien durante esos años la República progresó notablemente en el campo intelectual y de las obras públicas,¹⁵⁵ en el campo de la corrupción política alcanzó también niveles notables.¹⁵⁶ En el orden económico y social, a pesar de sus orígenes "federales", el gobierno de Guzmán Blanco fue aristocratizante y signado por el liberalismo económico en su propio apogeo en Europa,¹⁵⁷ con lo cual, a pesar de la interrupción de las guerras federales, la República siguió básicamente la orientación del segundo tercio del mismo siglo, pero con una diferencia sustancial: el poder económico se había desplazado hacia el latifundio.¹⁵⁸

151. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 127 y 129; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 258; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo XIII, pp. 85 y ss., 99, 269 y 495.
152. El doctor Rojas Paúl fue el primer civil que ocupó la Presidencia en más de cincuenta años. El anterior había sido el doctor Vargas. Cfr. Luis Mariñas Otero, *loc. cit.*, p. 52; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 127; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo XIII, p. 498; Tomo XIV, pp. 101 y 113 y ss.
153. Cfr., p. ej., F. González Guinán, *op. cit.*, Tomos X y XI; Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 127 y ss.
154. Cfr. Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. VIII. Domingo A. Rangel, en este sentido, señala que el sistema desde 1860 reposaba "en el equilibrio inestable que proporcionaba un caudillo nacional..." al régimen de los "hombres de presa instaurado por la Revolución Federal", *op. cit.*, pp. 71 y ss.
155. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 141 y ss.
156. Guzmán Blanco no sólo se hizo rodear de una orgía de lisonjas a su persona y de aduladores (Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 133), que dio origen a la célebre denominación de la Adoración Perpetua para ese grupo o corte (Cfr. p. ej., Pedro Emilio Coll, "La Adoración Perpetua", en *Antología de Costumbristas Venezolanos del Siglo XIX*, Caracas, 1964 [Biblioteca Popular Venezolana, N° 95], pp. 366 y ss), sino que el enriquecimiento ilícito se proclamó y hasta se pretendió defender públicamente. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 134 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 104 y ss.
157. Cfr. R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 256.
158. En este sentido, señala con acierto Domingo A. Rangel que "la burguesía mercantil fue desplazada del poder en 1864. El triunfo de la Revolución Federal significará la irrupción del latifundio, reencauchado de caudillos, sobre el escenario nacional. Los intereses del agro empiezan a predominar sobre los del comercio capitalino. La desintegración del Estado nacional que entroniza la Guerra Federal no es más si la juzgamos en su justa perspectiva, que la hegemonía de la gran propiedad feudal, regionalista y desparramada, sobre el orden integrador y centralista del comercio. Cuando Guzmán Blanco amenaza destruir a los conservadores «hasta como

En 1890, el Consejo Federal eligió para un nuevo período (1890-1892) al candidato de Rojas Paúl, doctor Raimundo Andueza Palacio, quien a través de la reforma constitucional de 1891, al modificarse las normas relativas a la reforma de la Constitución,¹⁵⁹ pretendió ampliar su período constitucional. Como reacción contra las pretensiones de Andueza, una nueva guerra civil provocó el triunfo de la Revolución Legalista dirigida por el general Joaquín Crespo, quien en 1892 asumió el poder, haciéndose elegir Presidente Provisional en 1893 por una Asamblea Constituyente.¹⁶⁰ Una nueva reforma constitucional produjo el texto de 1893 con el cual se modificó de nuevo la división político-territorial de la República eliminando el nombre de Guzmán Blanco de ella;¹⁶¹ se eliminó el Consejo Federal que se había establecido en la Constitución de 1881;¹⁶² y se elevó el período constitucional del Presidente a cuatro años.¹⁶³ El general Crespo fue electo Presidente para el período 1894-1898, y al final de su período murió en combate frente a una rebelión del general José Manuel Hernández.¹⁶⁴ Su sucesor, elegido por su influencia, general Ignacio Andrade, sólo gobernó pocos meses de su período (1898-1902), pues al ejercer la atribución de designar Presidentes provisionales de las Secciones aún no organizadas como Estados de la Federación,¹⁶⁵ provocó el levantamiento en armas del

núcleo social», evidentemente se dirige a los comerciantes hostiles a su gobierno. No puede haberle formulado tal ultimátum histórico a los latifundistas que ya lo eran sus propios comilitones, los caudillos del Partido Liberal”, *op. cit.*, p. 91.

159. En el artículo 118 se estableció que la Constitución podía reformarse cuando lo acordaren las dos terceras partes de los miembros de la Legislatura Nacional, sometiéndola posteriormente a la aprobación de la Legislatura de los Estados; V. en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 53 y 391. Con esta reforma se hacía mucho más flexible la Constitución, al eliminarse la iniciativa exclusiva que tenían las Legislaturas Estatales para las reformas (Art. 118 de la Constitución de 1881), *loc. cit.*, p. 367.
160. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 145; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 316 y 320 y ss. V., además, R. A. Rondón Márquez, *Crespo y la Revolución Legalista, Caracas, 1973*.
161. Art. 1º de la Constitución de 1893, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 54 y 395. Cfr. Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. 88.
162. Los artículos 79 y siguientes de la Constitución de 1893, sin embargo, establecieron un Consejo de Gobierno con facultades y composición distintas; V. en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 411 y ss.
163. Art. 71, *loc. cit.*, p. 409.
164. V. los comentarios sobre el “Mocho” Hernández y la muerte de Crespo, en Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. 179; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco... cit.*, Tomo II, pp. 323 y ss. Asimismo, R. A. Rondón Márquez, *Crespo... cit.*, pp. 183 y ss.
165. La Constitución de 1893, en cierta forma, regresa a la conformación federal de la República prevista en la Constitución de 1864. Como la Constitución de 1881 había creado nueve grandes Estados de los veinte anteriores, pasando muchos de éstos a formar secciones de ellos, la Constitución de 1893 había previsto la reconstitución

general Cipriano Castro en el Táchira, quien a la cabeza de la Revolución denominada Liberal Restauradora, tomó a Caracas en 1899.¹⁶⁶ Una vez más, la acción del poder central contra su soporte caudillista regional, iba a provocar la caída del gobierno.

La integración política y la dictadura petrolera

El fin del siglo XIX y los comienzos del siglo actual tuvieron una importancia decisiva en la historia política venezolana, pues materialmente, con la entrada del general Cipriano Castro en Caracas, al frente de la Revolución Liberal Restauradora, se va a iniciar un giro completo en el panorama institucional y político del país, que conducirá a la conclusión del predominio nacional de los caudillos regionales del Centro;¹⁶⁷ a la eliminación del propio caudillismo regional y con él, de los partidos políticos tradicionales (Liberal y Conservador) y de la forma federal del Estado;¹⁶⁸ a la extinción de las guerras civiles que sólo el caudillismo regional podía provocar,¹⁶⁹ y a la integración política nacional mediante el establecimiento de un Ejército Nacional como soporte del poder central.¹⁷⁰ En esta tarea, la dictadura de Juan Vicente Gómez, desde 1908 a 1935, sin duda, fue decisiva.

de dichas secciones en Estados (Art. 4º). El Congreso, por acuerdo del 22 de abril de 1899, autorizó al Presidente Andrade para nombrar los Presidentes provisionales de las secciones. *Cfr.* Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 59; Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 184 y ss.; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco... cit.*, Tomo II, p. 328.

166. *Cfr.* Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 206 y ss., y 242 y ss.; Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 69 y ss.; Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 114; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco... cit.*, Tomo II, pp. 328 y ss.; José Rafael Pocaterra, *Memorias de un Venezolano de la Decadencia*, Caracas, 1937, Tomo I, pp. 19 y ss.
167. Hasta entonces, los caudillos regionales del centro habían sido el eje del gobierno central: Bolívar, Páez, Monagas, Castro, Guzmán Blanco, Crespo. A partir de 1899 el predominio en el poder central se desplazará hacia los caudillos andinos. *Cfr.* R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 279.
168. La eliminación de los últimos vestigios de la federación se consuma constitucionalmente a partir de la Constitución de 1925. *V.* Nota 190. *Cfr.* sobre la extinción del federalismo caudillista a comienzos de este siglo: Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 74; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 288. Sin embargo, el inicio del fin de los caudillos regionales se produce con el triunfo de Castro y Gómez en las guerras civiles de 1901 a 1903. *Cfr.* R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 265 y ss.
169. La guerra de la Revolución Libertadora en 1901 será la última de las guerras civiles venezolanas. *Cfr.* Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 59; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 361 y ss.
170. En este sentido, R. J. Velásquez señala que la base de sustentación del régimen liberal desde 1870 lo constituyó el binomio Partido-Ejército que desapareció a partir de 1903. "Hasta los días del gobierno del general Ignacio Andrade (1898), el llamado ejército nacional que se alojaba en los cuarteles, mal atendido y peor

Durante el gobierno de Castro, que se inicia, como se indicó, en 1899, algunos hechos de gran importancia se van a producir. En primer lugar, en los primeros años de este siglo y del gobierno de Castro, los resultados de una política de empréstitos desarrollada a todo lo largo del siglo XIX, van a evidenciarse: el país había sido progresivamente hipotecado y los prestamistas lo reclamaban.¹⁷¹ La reacción de éstos se concretizó, a escala internacional, con la reclamación armada de las deudas y el bloqueo de los puertos venezolanos por Inglaterra, Alemania e Italia, táctica normal de las manifestaciones imperialistas de esa época. Castro no sucumbió ante las amenazas y apeló a la precaria fuerza interna y a la represión contra los extranjeros¹⁷² como forma de contrarrestar las acciones de la "planta insolente del extranjero".¹⁷³ Por otra parte, otra fuerza imperialista que reclamaba exclusividad en relación a la intervención en América Latina, los Estados Unidos, invocarían de nuevo la Doctrina Monroe, y reaccionaría contra las pretensiones europeas, con lo cual el conflicto entró en la etapa de negociaciones.¹⁷⁴ Como resultado de esta situación, las pretensiones de Estados Unidos quedaron claras y reconocidas en relación a América Latina; y respecto de Venezuela, cobraron en especie la mediación en el conflicto, pues se iniciaba el proceso que conduciría a la explotación incontrolada de las riquezas del subsuelo por los monopolios norteamericanos.¹⁷⁵ La mediación norteamericana, por otra parte, no se había realizado por simpatía al gobierno de Castro, contra el cual ya habían reaccionado al intervenir

dotado, no tuvo ninguna significación como factor de poder nacional. La verdadera fuerza para la defensa del gobierno estaba constituida por los ejércitos particulares que los jefes locales reclutaban en los momentos de peligro...". A partir de Castro, y la organización de un Ejército Nacional, se reemplazará "el binomio Partido-Ejército de los Liberales amarillos por un trípode, Jefe-Ejército-Administración, que perdurará como forma de organización del poder hasta octubre de 1945", *op. cit.*, pp. XI y XII. Cfr. D. H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 22.

171. Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 92; R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 124 y ss.
 172. Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 143.
 173. La célebre Proclama de Castro de 9 de diciembre de 1902, comenzaba así: "Venezolanos: ¡La planta insolente del Extranjero ha profanado el sagrado suelo de la Patria! Un hecho insólito en la historia de las Naciones cultas, sin precedentes, sin posible justificación, hecho bárbaro, porque atenta contra los más rudimentarios principios del Derecho de Gentes; hecho innoble, porque es fruto del contubernio inmoral y cobarde de la fuerza y la alevosía, es el hecho que acaban de realizar en la rada de La Guaira, hace pocos momentos, las Escuadras alemana e inglesa...". Fotocopiado en *El Nacional*, Caracas, 9 de diciembre de 1972.
 174. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, p. 147; R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. 309 y ss. V., en general, Luis M. Drago, *La República Argentina y el caso de Venezuela*, Buenos Aires, 1903.
 175. V. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 146 y ss.

el capital norteamericano en la denominada Revolución Libertadora que el general Matos comandó contra el gobierno en 1901, aglutinando los descontentos de los caudillos centrales contra la intromisión de los Andes en los negocios del poder.¹⁷⁶ Los triunfos de Castro contra la intervención extranjera, aliada en el campo nacional con los caudillos centrales, sin embargo, no fueron capitalizados en la institucionalización interna¹⁷⁷ y sólo será necesario que Castro se aleje del país en 1908 para que el Vicepresidente, general Juan Vicente Gómez, tome el poder para no dejarlo hasta su muerte en 1935, y ejercerlo bajo el signo del terror y la tortura.

Pero dentro de los hechos de importancia que se suscitaron durante el gobierno de Castro, en segundo lugar deben destacarse los triunfos militares del Vicepresidente Gómez entre 1901 y 1903, en los cuales vence a todos los caudillos regionales, y que contribuirán a formar el Ejército Nacional con el cual posteriormente gobernará al país.¹⁷⁸ Por último, debe indicarse que durante el período de gobierno de Castro, éste hizo reformar dos veces la Constitución: en 1901, cuyo texto aumentó los poderes del Presidente de la República, eliminando el Consejo de Gobierno que el texto anterior (1893) establecía, y aumentando a seis años el período constitucional;¹⁷⁹ y en 1904, mediante cuya reforma, Castro hizo extender su período constitucional, que finalizaba en 1908, hasta 1911.¹⁸⁰

-
176. La participación en la Revolución Libertadora de la empresa explotadora del asfalto en Venezuela, la *N. Y. and Bermúdez Co.*, está fuera de toda duda, lo que provocó que el mismo Castro decretara la intervención estatal de dicha empresa. Cfr. R. Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, México, 1956, pp. 14 y ss.; Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 119 y ss. y 148 y ss.; R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 303. V. el libro de V. O. E. Thorber, *Origen del Capital Norteamericano en Venezuela. La Epoca del Asfalto (1884-1907)*, cit. por R. Díaz Sánchez, *loc. cit.*, p. 302; Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 352 y ss.; R. J. Velásquez cita, además, como soportes de esta Revolución, al Cable francés, la empresa naviera norteamericana Orinoco y el grupo alemán del Gran Ferrocarril de Venezuela, *op. cit.*, p. XII.
177. Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 151.
178. Cfr. R. J. Velásquez, *op. cit.*, p. XIII; Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 153 y ss. A los caudillos que no vencen, se los "archiva" posteriormente en el Consejo de Gobierno que creó la Constitución de 1909. Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, p. 372; J. R. Pocater, *op. cit.*, Tomo I, pp. 174 y ss. V. los artículos 88 y ss. de la Constitución de 1909, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 502.
179. Arts. 70 y 72 de la Constitución de 1901. La elección del Presidente se atribuyó por este texto a los Concejos Municipales, Art. 82; y el Presidente no podía ser reelegido, Art. 73; V. en Luis Mariñas Otero, *loc. cit.*, pp. 438 y 439.
180. Artículo 146 de la Constitución de 1901, y artículo 132 de la Constitución de 1904; en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 451 y 478.

En realidad, como se dijo, "la evolución dentro de la misma causa"¹⁸¹ ya estaba fomentada y Juan Vicente Gómez se consolida en el poder desde 1908. Durante su período *dictatorial*, la Constitución se reformará siete veces,¹⁸² y se amoldará sucesivamente a los intereses y *conveniencias* del dictador. Con la reforma de 1909, se establece la elección del Presidente por el Congreso, lo cual va a permanecer en vigencia hasta 1946,¹⁸³ se fija su período en cuatro años contados a partir de 1910 y se otorgan *amplísimos poderes* al Presidente Provisional, con lo cual se formaliza la dictadura.¹⁸⁴ En 1914, se dicta un Estatuto Constitucional Provisorio que crea por primera vez a nivel constitucional el cargo de Comandante en Jefe del Ejército Nacional, del cual no se separará Gómez hasta su muerte¹⁸⁵ y que le permitirá gobernar al país aun sin ejercer la Presidencia de la República,¹⁸⁶ y se dicta luego la Constitución de 1914, que ampliará el período constitucional a siete años y que eliminará la prohibición de reelección del Presidente de la República,¹⁸⁷ lo que le permitió ser electo para un segundo período (1915-1922).

En 1922 se reforma nuevamente la Constitución, estableciéndose dos Vicepresidencias, que ocuparán su hermano y su hijo.¹⁸⁸ En 1925, con la nueva reforma constitucional se permite al Presidente de la República ausentarse de la capital de la República sin dejar encargado de la Presidencia,¹⁸⁹ se consagra la posibilidad de que el Presidente de la República nombre los presidentes de Estado; se prohíbe a los Estados tener fuerzas armadas propias, con lo que se extinguen formalmente

181. Cfr. Ramón J. Velásquez, *op. cit.*, p. XIII; R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, pp. 366 y ss. V. sobre los pormenores del golpe de estado de J. V. Gómez a C. Castro. V. Domingo A. Rangel, *Gómez, el amo del poder*, Caracas 1975, pp. 157 y ss.

182. En 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929 y 1931.

183. Artículo 75 de la Constitución de 1909, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 498.

184. Artículo 150 y 156, *loc. cit.*, p. 511.

185. Artículo 43 del Estatuto Constitucional Provisorio de 1914, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 526. Sobre la importancia de este cargo de la dictadura de Gómez, V. su propio criterio en su mensaje al Congreso en 1929, en Jorge Luciani, *La Dictadura Perpetua de Gómez y sus Adversarios*, Caracas, 1936, pp. 59 y 60; R. Betancourt, *op. cit.*, p. 71.

186. Durante la dictadura de Gómez ejercieron la Presidencia hombres de su confianza como V. Márquez Bustillos y J. B. Pérez.

187. Art. 84 de la Constitución de 1909 y artículo 128 de la Constitución de 1914, *loc. cit.*, pp. 501 y 604.

188. Ocuparon las Vicepresidencias Juan Crisóstomo Gómez, hermano del dictador, y José Vicente Gómez, su hijo. El primero fue asesinado en 1923 y el segundo abandonó Venezuela antes de terminar su período, y falleció en Suiza en 1930.

189. Art. 79, 6 de la Constitución de 1922, *op. cit.*, p. 594.

los últimos vestigios del sistema federal;¹⁹⁰ y se elimina la necesidad de aprobación legislativa de las concesiones de explotación de hidrocarburos, que los textos anteriores exigían,¹⁹¹ con lo cual se pone en evidencia la presión de las empresas petroleras y la complacencia del régimen. En 1928, se eliminaron los Vicepresidentes establecidos en el texto de 1922,¹⁹² y se consagra expresamente en el texto constitucional la prohibición de "la propaganda del comunismo" como reacción evidente a los movimientos estudiantiles de febrero de ese año.¹⁹³ En 1929, se restablece el cargo de Comandante en Jefe del Ejército como organismo autónomo, en virtud de que Gómez había manifestado no ser candidato a reelección al fin de su tercer período constitucional (1922-1929);¹⁹⁴ y en 1931, al renunciar el Presidente Juan Bautista Pérez, se reforma de nuevo la Constitución para regularizar la elección de Gómez nuevamente, e integrar de nuevo el poder civil al militar.¹⁹⁵

Pero aparte de las vicisitudes constitucionales que caracterizan la dictadura de Gómez, quizás el aspecto de mayor importancia que se desarrolla a su amparo y en su sombra, es la dominación progresiva de las empresas y consorcios extranjeros de la explotación petrolera en momentos en que la penetración imperialista en Latinoamérica adquirió proporciones desmesuradas. La dictadura de Gómez, en este sentido, ha sido calificada como "una dictadura petrolera",¹⁹⁶ pues al amparo de un régimen corrupto política y administrativamente hablando, las empresas norteamericanas y del grupo angloholandés¹⁹⁷ tomaron posesión

190. Artículos 15, 8 y 17, 2 de la Constitución de 1925, en Luis Mariñas Otero, *loc. cit.*, pp. 613 y 615.

191. El texto de la Constitución de 1922 otorgaba al Congreso la facultad de "aprobar o negar... los títulos y concesiones de minas y las enajenaciones de tierras baldías..." (Art. 58, 10, a); en cambio, en la Constitución de 1925 se consagra el principio contrario: "No están sujetos a la aprobación del Congreso las concesiones mineras ni los títulos de tierras baldías..." (Art. 78, 6); *loc. cit.*, pp. 591 y 627.

192. V. Nota 188 de este parágrafo 3.

193. Art. 32, 6 de la Constitución de 1928, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 655. La única fuente de oposición política al gobierno de Gómez estuvo concentrada en los grupos estudiantiles. Cfr. D. H. Levine, *op. cit.*, p. 22.

194. Artículos 128 y 129 de la Constitución de 1929, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 712. Para el período constitucional 1929-1936 se eligió Presidente a Juan Bautista Pérez, quien renunció en 1931.

195. Art. 128 de la Constitución de 1931, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 82 y 748.

196. V. F. Brito Figueroa, *Venezuela, Siglo XX*, La Habana, 1967, pp. 31 y 33, 40 y 197. Cfr. también en F. Brito Figueroa, *Historia Económica y Social de Venezuela...*, *cit.*, Tomo II, pp. 359 y ss.

197. No hay que olvidar, en este sentido, que después de la caída del dictador Porfirio Díaz en México en 1911, los capitales norteamericanos invertidos en una industria petrolera que la Constitución mexicana comenzaba a mexicanizar en 1917, vuelan

y se repartieron a su antojo el suelo y subsuelo nacional, para lo cual tuvieron la colaboración de muchos burócratas y amigos del dictador, quienes enriquecidos por su intermediación, pasaron a formar buena parte de la oligarquía económica del país.¹⁹⁸ Esta política de entrega al extranjero de la riqueza petrolera venezolana,¹⁹⁹ en esta forma, no sólo sentó las bases de la dependencia económica del país en las décadas posteriores,²⁰⁰ sino que produjo otras repercusiones internas en relación a la economía agrícola: no sólo se produce la concentración de la propiedad rural por motivos petroleros, convirtiéndose los latifundios caudillescos y militares del siglo XIX en propiedades de los allegados al dictador y de las empresas petroleras y sus intermediarios,²⁰¹ sino que

hacia Venezuela, pues allí encuentran el dictador complaciente que habían perdido en México. Cfr. Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pp. 37 y ss. En esta forma, la complacencia de la dictadura de Gómez con los intereses norteamericanos, trajo como consecuencia que no se hiciera sentir en Venezuela, las manifestaciones intervencionistas de carácter militar de la "política del dólar" de las primeras décadas de este siglo, que, sin embargo, se produjeron en México, Guatemala, Honduras, Costa Rica, Panamá, Colombia, Cuba, Santo Domingo y Puerto Rico, cuando en alguna forma estuvo en peligro el capital privado norteamericano invertido. V. un interesante recuento de todas estas intervenciones en Claude Julien, *L'Empire Américain*, Paris, 1972, Primera Parte, pp. 65 y ss.

198. La influencia y penetración de las empresas fue de tal naturaleza, que no sólo se hacen a su medida las leyes de hidrocarburos de principios de los años veinte (Cfr. Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pp. 46 y ss.), sino que hacen otorgar legalmente el poder expropiatorio a las empresas concesionarias (V. las referencias al sentido de este absurdo jurídico en A. R. Brewer-Carías, *Comentarios al Proyecto de Reforma de la Ley de Exportación por Causa de Utilidad Pública y Social*, Caracas, 1971); e inclusive influyen en la Reforma Constitucional de 1925 para excluir de la aprobación del Congreso el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos (V. Nota Nº 191 de este párrafo 3). Cfr. las referencias a la colaboración de la oligarquía económica y de los amigos del dictador en la labor de las empresas petroleras, en F. Brito Figueroa, *Historia...*, *cit.*, Tomo II, pp. 367 y ss.; Domingo A. Rangel, *Los andinos...*, *op. cit.*, p. 222 y ss. (las citas sucesivas de D. A. Rangel se refieren a este libro); Eduardo Arcila Farías, "Evolución de la Economía en Venezuela", en Mariano Picón Salas y otros, *op. cit.*, p. 383.
199. A lo que debe agregarse la entrega de la explotación del hierro durante otra dictadura, la de Pérez Jiménez, en la década de los cincuenta.
200. Si se medita sobre la dependencia frágil de nuestra economía hasta años recientes, no sólo de la política de otro país, sino de los consorcios petroleros y del hierro norteamericanos, es evidente que se puede llegar a la conclusión de que nuestro desarrollo económico de las últimas décadas, no sólo es un desarrollo ficticio sino un desarrollo ajeno, prestado a un altísimo interés y por unos prestamistas inescrupulosos aliados a ciertas capas de la oligarquía financiera criolla, quienes nunca han pensado en los intereses nacionales, y el deterioro y dependencia que esta situación ha significado para el país, sino en sus propios intereses cortoplacistas de enriquecimiento personal, y para quienes el reparto, entrega y dependencia de nuestra economía es signo de progreso.
201. Cfr. F. Brito Figueroa, *Venezuela Siglo XX*, *cit.*, pp. 40 y ss.; John Duncan Powell, *op. cit.*, pp. 21 y ss. y 45.

se produce el empobrecimiento progresivo del campo por el abandono de la explotación agrícola.²⁰²

La evolución posterior a 1936

Muerto Gómez en 1935, a partir del año 1936, se produce indudablemente un punto de vista político sino también desde el punto de vista social y económico en virtud de los efectos de la explotación petrolera. En efecto, no sólo resurge paulatinamente el ejercicio de los derechos políticos y las libertades públicas, inexistentes cuando Gómez,²⁰³ sino que se reinicia la marcha del país en el campo demográfico, social y cultural, paralizada durante más de un cuarto de siglo.²⁰⁴ Gómez, ciertamente fue el "Gendarme Necesario", según la tesis de Vallenilla Lanz,²⁰⁵ es decir, integró políticamente a un país disgregado en feudos caudillistas regionales²⁰⁶ y, por ello, concluyó el sistema federal en Venezuela; pero

202. Venezuela, a principios del siglo xx y durante el siglo xix, había basado su economía de exportación en el café. A partir de 1926 abandona materialmente esa posición y el petróleo pasa a ocupar el primer lugar como producto de exportación por sobre el café, quedando éste en tercer lugar, una vez que se inició la explotación del hierro en la década de los cincuenta. Ciertamente es que la característica del país exportador de materias primas no ha cambiado desde el siglo pasado en Venezuela; sin embargo, el cambio ha sido radical si se piensa que ahora dependemos de un producto que se gasta y no se renueva, lo cual, como ha dicho Uslar Pietri, "si no se transforma la economía venezolana como consecuencia de los beneficios del petróleo, las consecuencias que se producirán serán catastróficas" (*V. De una a otra Venezuela*, Caracas, 1944); y si se tiene en cuenta que ahora dependemos más de los consorcios extranjeros, quienes se benefician desproporcionadamente de la explotación petrolera, sin que esos beneficios reingresen al país que los produce. Sobre la posición de Gómez en relación a la producción de café, V. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 265 y ss., y sobre la decadencia agrícola en general, *idem*, pp. 283 y ss.
203. *Cfr.* Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 294 y ss.
204. La apreciación de la parálisis en los campos del desarrollo industrial, de la educación, de la salubridad, puede verse en R. J. Velásquez, *op. cit.*, pp. XX y ss., quien califica con razón a Venezuela en esa época como una "nación secuestrada", p. XX; y en Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 278 y ss.
205. V. L. Vallenilla Lanz, *Cesarismo Democrático. Estudios sobre las bases sociológicas de la Constitución efectiva de Venezuela*, *cit.*, pp. 119 y ss.
206. *Cfr.* D. H. Levine, *op. cit.*, pp. 14, 15 y 19. V. Laureano Vallenilla Lanz, *Disgregación e Integración. Ensayo sobre la formación de la Nacionalización Venezolana*, *cit.*, p. LIII. Al comentar los extremos a que llegó la represión y el terror durante la dictadura de Gómez, R. Díaz Sánchez señala que "éste fue el precio que Venezuela pagó por la extirpación del primitivo feudalismo de las regiones, fuente perenne de guerras internas y fábrica de caudillos rapaces e incultos". *Cfr.* R. Díaz Sánchez *loc. cit.*, p. 288. Por otra parte, debe destacarse que a la eliminación del caudillismo regional contribuyó la concentración de la riqueza latifundista en las manos de Gómez y sus allegados. *Cfr.* F. Brito Figueroa, *Historia...*, *cit.*, Tomo II, pp. 482 y ss.

paralelamente, paralizó al país por treinta años, precisamente en la época en que se hubiera podido construir la etapa del despegue en el desarrollo económico de Venezuela, utilizando adecuadamente la riqueza petrolera. Por ello, la Venezuela que despertó en 1936 era una Venezuela atrasada, ignorante de lo que sucedía en el mundo, y abiertamente saqueada por los inversionistas extranjeros. El cambio operado desde 1936, por ello, fue ciertamente revolucionario.²⁰⁷

A la muerte de Gómez asumió el poder su Ministro de Guerra, general Eleazar López Contreras, y a los pocos meses se dictó la Constitución de 1936. Tanto el gobierno de López Contreras como la Constitución de 1936, indudablemente que conformaron un régimen de transición de la dictadura a la democracia,²⁰⁸ el cual ni fue continuación de la sombra y dictadura de Gómez ni lo cambió radicalmente: sentó las bases de este cambio, y ello es suficiente históricamente para comprender su papel.

En efecto, por la Constitución de 1936, elaborada por el mismo Congreso que existía antes de la muerte de Gómez, se reconocen por primera vez en un texto constitucional los derechos de carácter social, los cuales van a dar origen a la primera Ley del Trabajo promulgada meses después, y se limita el derecho de propiedad.²⁰⁹ En el ámbito político, se regularon y reconocieron los derechos políticos, los cuales comenzaron a ejercerse, aun cuando el texto constitucional ratificaba la consideración de las "doctrinas comunistas y anarquistas" como "contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación", lo cual no será eliminado sino en 1945.²¹⁰ El sistema de sufragio, asimismo, permaneció inmodificado en cuanto al carácter indirecto, pues la elección del Presidente se continuaba realizando por el Congreso, el cual eligió a López Contreras para un período de cinco años (1936-1941), prohibiéndose la reelección.²¹¹ El régimen de López Contreras,

207. Cfr. Augusto Mijares, *loc. cit.*, pp. 154 y ss.

208. Al morir Gómez, como señala Domingo A. Rangel, nadie había pensado qué hacer políticamente hablando para transformar el régimen, *op. cit.*, p. 252. V. sobre el régimen de transición, E. López Contreras, *Proceso Político Social (1928-1936)*, Caracas, 1955.

209. Arts. 32, 2 y 32, 8 de la Constitución de 1936, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 763, 765 y 766.

210. V. artículo 32, 6 en *loc. cit.*, p. 765. Domingo A. Rangel señala que la desorientación y confusión de los movimientos políticos en 1936 fue tal, que se agotaron en pura demagogia y gestos de anarquía (*op. cit.*, p. 252), que sólo recuerdan la demagogia guzmancista liberal de los años posteriores a 1840.

211. Arts. 95, 96 y 132, *loc. cit.*, pp. 779 y 788.

a pesar de sus restricciones, fue testigo del nacimiento de los movimientos obreros y de masas, así como de los movimientos políticos, antecedentes de los actuales partidos políticos, en cuya formación los antiguos estudiantes del año 1928 jugarían un gran papel.²¹²

En 1941, el Congreso elige como Presidente al candidato de López Contreras, el general Medina Angarita, cuyo gobierno abre el camino a una burguesía liberal reformadora,²¹³ que promulga en 1942 dos instrumentos legales de grandísima importancia, además de sentar las bases legislativas de casi todo nuestro sistema jurídico actual: la Ley de Hidrocarburos, que uniformiza el régimen de las concesiones, previendo la reversión, y que consolida las posibilidades para un control del Estado en la industria; y la Ley de Impuesto sobre la Renta, base del sistema tributario venezolano. Al final del gobierno del Presidente Medina, durante el cual se inició una política de intervencionismo estatal y de fomento a la producción nacional, se dictó una nueva Constitución, en la cual se incorporaron disposiciones que reflejaban la situación económica de emergencia provocada por la guerra mundial, otorgándose amplios poderes al Estado,²¹⁴ de control de la economía nacional; se ampliaron los poderes del Gobierno Central, aun cuando se conservaba de nombre la forma federal del Estado;²¹⁵ y se liberalizaron los derechos políticos al eliminarse la prohibición que desde el texto constitucional de 1928 se establecía respecto del comunismo.²¹⁶

La Constitución de 1945, sin embargo, no tuvo una vigencia superior a cinco meses, pues el 18 de octubre del mismo año, un golpe militar lleva al poder a una Junta de Gobierno que presidiría Rómulo Betancourt, jefe del principal partido de oposición, Acción Democrática. Aparecía también en la escena política, como actor militar del golpe, el general Marcos Pérez Jiménez, quien después sería, a su vez, dictador

212. Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo II, p. 374. Sobre la generación de 1928, V. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, pp. 233 y ss.; Joaquín Gabaldón Márquez, *Memoria y Cuento de la Generación del 28*, Caracas, 1958; y María de Lourdes Acedo de Sucre y Carmen Margarita Nones Mendoza, *La generación venezolana de 1928. Estudio de una élite política*, Caracas, 1967.

213. Cfr. F. Brito Figueroa, *Historia...*, *cit.*, Tomo II, pp. 508 y ss., 629 y ss. Sobre el apoyo del partido comunista al gobierno de Medina, V. D. H. Levine, *op. cit.*, p. 29.

214. V. Art. 32,9 de la Constitución de 1945, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 804.

215. Arts. 15 y 78, *loc. cit.*, pp. 795 y ss y 813 y ss.

216. V. Nota N° 193 de este parágrafo 3. Cfr. D. H. Levine, *op. cit.*, p. 27., quien califica a Medina como el iniciador del proceso de liberalización política y de libertad de organización en Venezuela.

por casi una década (1950-1958). Las consecuencias de esta alianza militar con un partido populista comienzan ahora a evaluarse: en ella algunos sitúan el nacimiento de la democracia en Venezuela;²¹⁷ y otros sitúan el comienzo del neocolonialismo económico en el país.²¹⁸ En todo caso, como proceso que parece era inevitable,²¹⁹ significó la ruptura de un proceso político de transición, entronizó la demagogia y el sectarismo en el poder, y se derrumbó al poco tiempo, por la incapacidad de sus dirigentes de asumir una revolución,²²⁰ dando origen a un régimen militar que gobernaría por diez años hasta 1958. En efecto, la Junta Revolucionaria de Gobierno, presidida por Rómulo Betancourt, al derogar la Constitución de 1945, dictó en marzo de 1946 un Estatuto para la elección de representantes a la Asamblea Nacional Constituyente *así como un Decreto de Garantías ciudadanas*,²²¹ y mediante la instauración del sufragio directo y realmente universal, con la participación por primera vez de la mujer, se realizaron elecciones para la Asamblea Constituyente, la cual aprueba la Constitución de 1947. Este texto, en la historia constitucional del país, indudablemente que tiene un carácter revolucionario, no sólo en cuanto a técnica y expresión, sino en cuanto al contenido, pues desarrolla ampliamente los derechos sociales, limita los derechos económicos, y establece el derecho al sufragio universal, directo y secreto, con lo cual se inicia la democracia representativa en Venezuela.²²² En cuanto a la forma del Estado, el texto de 1947, que luego servirá de modelo al de 1961, establece una correlación y balance entre los Poderes Nacionales (Legislativo, Ejecutivo y Judicial) en forma tradicional²²³ y conserva, a pesar del centralismo inmanente de su texto,

217. Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 327. V. Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution. A profile of the Regime of Rómulo Betancourt*, New Jersey, 1964.

218. F. Brito Figueroa, por ejemplo, señala que las actividades de una burguesía industrial nacional, auspiciadora de una política de intervención del Estado en la economía con sentido nacionalista, que actuó entre 1940 y 1945, por el golpe militar de 1945, cambió radicalmente bajo la orientación del nuevo gobierno, transformado después en una dictadura neoliberal. V. F. Brito Figueroa, *Historia...*, *cit.*, Tomo II, p. 631; Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 324.

219. V. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 317.

220. Cfr. Domingo A. Rangel, *op. cit.*, p. 318 y ss.

221. V. el Decreto N° 217 de 15 de marzo de 1946, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 833 y ss.

222. V. artículos 44, 47 y ss., 65 y ss. y 79 y ss. de la Constitución de 1947, en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 845 y ss.

223. V. artículos 84 y ss. y 137 y ss., *loc. cit.*, pp. 852 y ss. y 860 y ss.

vestigios del régimen federal.²²⁴ Conforme a la nueva Constitución, se realizaron elecciones en 1947, resultando electo Presidente el escritor Rómulo Gallegos, candidato del partido en el poder, por una mayoría abrumadora de votos.

En todo caso, muy poco pudo realizar en el poder el partido Acción Democrática, que no fuera, en materia económica y petrolera, la consolidación de las medidas adoptadas en el gobierno de Medina, y el establecimiento de la fórmula del 50/50 en la participación fiscal en los beneficios de la industria petrolera,²²⁵ pues a los pocos meses de la elección de Gallegos, los mismos militares que habían dado el golpe en 1945, desplazaron del poder a Acción Democrática en noviembre de 1948. La Junta Militar de Gobierno derogó la Constitución de 1947 y puso en vigencia la de 1945 que los militares mismos impidieron aplicar, la cual estuvo en vigor hasta 1953. Durante esos años, se sucedieron persecuciones políticas inusitadas contra todos los partidos políticos, especialmente Acción Democrática, se asesinó al presidente de la Junta, comandante Carlos Delgado Chalbaud, y se consolidó en el poder el después general Pérez Jiménez, quien asumió la Presidencia "Constitucional" en 1953, después de realizarse unas elecciones fraudulentas (1952) y hacerse dictar una Constitución a la medida. El texto constitucional de 1953, tuvo como modelo el de 1945, pero resultó mucho más conservador, político, social y económicamente, y mucho más centralista.²²⁶

La dictadura de Pérez Jiménez, una de las más sangrientas y desnacionalizadoras de las que ha conocido el país, concluyó en 1958, cuando un movimiento militar, con respaldo popular, asumió el poder. Una Junta de Gobierno presidida por civiles y con el franco apoyo de la oligarquía económica y de todos los partidos políticos promovió elecciones en 1958, resultando electo Rómulo Betancourt como Presidente de la República para el período 1959-1964, bajo cuyo gobierno, una

224. En la Disposición Transitoria 7ª se remitía a la realización de un plebiscito, la decisión sobre la elección de los gobernadores de Estado por voto universal, directo o secreto, o sólo su designación por el Ejecutivo Nacional, *loc. cit.*, p. 889. Esta falta de visión política en superar la vieja consigna federal, es reconocida por los propios jefes del gobierno en esa época. *Cfr.* Rómulo Betancourt, *op. cit.*, pp. 218 y 219.

225. *V.* lo indicado en el párrafo siguiente.

226. La Federación, en la Constitución de 1953, sólo es un recuerdo histórico, pues inclusive dicho texto elimina definitivamente la denominación del Estado, como Estados Unidos de Venezuela, y lo sustituye por el de República de Venezuela. *V.* el texto en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, pp. 899 y ss.

Asamblea Constituyente sancionó la Constitución de 1961, hoy en vigencia. El modelo de este texto fue el de 1947, pero resultando con múltiples mejoras.²²⁷ Desde 1958, en todo caso, el país ha vivido bajo un régimen político democrático-representativo, habiéndose sucedido en la Presidencia, por primera vez en la historia política del país, varios Presidentes por la vía del sufragio universal, directo y secreto.²²⁸

227. En particular, sobre la Constitución de 1961, V. *La Constitución de 1961 y la evolución constitucional de Venezuela*, Ediciones del Congreso de la República, Caracas, 1972-1973, 2 Tomos (4 volúmenes).

228. Ello ha llevado a que, en 1973, se haya estimado a la democracia venezolana como una de las pocas efectivas y competitivas de América Latina. V. Daniel H. Levine, *op. cit.*, p. 3. Cfr. D. E. Blank, *Politics in Venezuela*, 1973, p. 272. Desde 1959 se han sucedido en la Presidencia de la República: R. Betancourt (1959-1964), R. Leoni (1964-1969), R. Caldera (1969-1974) y C. A. Pérez (1974-1979).

CAPITULO SEGUNDO

**LOS SUPUESTOS SOCIOECONOMICOS: HACIA
LA CONFIGURACION DEL ESTADO DEMOCRATICO
Y SOCIAL DE DERECHO**

INTRODUCCION

La conformación del Estado en Venezuela, tal como se ha señalado, es el resultado de una lenta evolución que marca la transformación del mismo, de un Estado Liberal-Burgués hacia un Estado Democrático y Social de Derecho. En efecto, tal como se aprecia de lo expuesto en el Capítulo anterior, en el momento en que se produjo la independencia de Venezuela, el nuevo Estado importó como modelo para su configuración, el recién nacido y revolucionario (para su época) Estado Liberal-Burgués de Derecho. Como tal, durante la primera etapa de su conformación, que podemos situar entre 1830 y 1848, el Estado en Venezuela, en el ámbito económico y social era un Estado típicamente *abstencionista* y ortodoxamente liberal, que no sólo no intervenía en la vida económica y social, sino que consideraba que la mayor libertad otorgada a los particulares y garantizada por el Estado, aseguraría su bienestar. El más claro exponente de esta actitud de *laissez-faire* del Estado en esa época, fue la aprobación de la Ley del 10 de abril de 1834 sobre la libertad de contratos,¹ mediante la cual se legalizó la usura al no limitarse los intereses que podían ser estipulados en los préstamos de cantidades de dinero,² con lo cual se respaldaba desde el Estado, la naciente economía mercantilista y comercial.³ La actividad económica fundamental de la

1. V. el texto de dicha Ley en la Nota N° 76 del parágrafo 3.

2. Esta Ley, que rige hasta 1848, provocó una lucha de mucha importancia, entre dos escuelas enemigas, tal como lo reseña Gil Fortoul: "La una, que al declararse partidaria del principio según el cual la voluntad de las partes es soberana en los contratos, sostenía y predicaba el concepto clásico del liberalismo, y la otra, que aconsejaba la intervención previa del legislador, para evitar los abusos de la misma libertad o proteger los errores individuales contra las falsas previsiones de los propios individuos. En lo que aparece un contraste sugestivo, pues los oligarcas llamados conservadores o godos defienden aquí, con el «dejar-hacer», la antigua (entonces actual) y errónea concepción del liberalismo, a la vez que los oligarcas llamados liberales luchan por la no menos errónea (y entonces conservadora) concepción del «Estado-providencia». Y para que el contraste fuera más evidente, a los breves años de sancionada la Ley, se alzó contra ella, en un folleto que tuvo inmensa resonancia, la voz más elocuente del partido conservador: la de Fermín Toro". V. *Historia Constitucional de Venezuela*, Obras Completas, Caracas, 1953, Tomo Segundo, pp. 68 y 69.

3. A la Ley de 10 de abril de 1834 debe agregarse la Ley de 5 de mayo de 1841, que dejaba a los bienes del deudor a la merced de los acreedores, asegurándole el beneficio de espera sólo si todos los acreedores se lo otorgaban. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 70; F. González Guinán, *Historia Contemporánea de*

República era en todo caso, la agricultura, por lo que el Estado la favorecía directamente al exonerarla de impuestos, particularmente los de exportación, que constituían la fuente principal de rentas públicas.⁴ Por otra parte, en el último orden promotor, al aumentar las transacciones mercantiles, el Estado auspició y autorizó la fundación de un Banco Nacional en 1841, en cuyo capital participó minoritariamente,⁵ y con el objeto de establecer la infraestructura que permitiera la circulación de bienes, en 1834 se inicia la política de construcción de caminos.⁶ A partir de 1848 y hasta 1863, se abre una segunda etapa del Estado Liberal-Burgués, pues del abstencionismo absoluto pasó al liberalismo *regulador* de ciertas actividades económicas,⁷ lo cual se manifiesta, por ejemplo, en 1848, con la reforma de la Ley sobre libertad de contratos de 1834, con la cual se estableció un límite legal y convencional a los intereses y al valor de remate de los bienes del deudor; y en 1849, con la reforma de la Ley de 1841 estableciéndose el beneficio de espera para el remate de los bienes del deudor, como beneficio legal.⁸

En el período que se abre en 1863 con motivo de la instauración del gobierno federal, y que va a perdurar hasta 1935, el Estado Liberal-Burgués abstencionista y regulador de las actividades económicas y sociales de las décadas anteriores va a convertirse en un Estado liberal de *fomento*, consolidando sus funciones de promoción de la vida económica y social. La primera medida que originará esta nueva etapa va a ser

Venezuela, Caracas, 1954, Tomo III, p. 196. La situación anterior, según una Ley de 1838 y la Legislación española, es que se podía dar el beneficio de espera al deudor, cuando la mayoría de los acreedores se lo acordare. A partir de 1849, sin embargo, el beneficio de espera se convierte en un beneficio legal no renunciabile. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 70.

4. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, pp. 74 y ss.

5. El Estado suscribió una quinta parte del capital social, los particulares fundadores al menos la mitad, y el resto del capital fue destinado a ser suscrito por las Provincias. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 80. La participación del Estado en dicho Banco fue muy criticada, pues se consideraba que se habían distraído fondos públicos para auxiliar una institución bancaria que había podido ser establecida con sólo capitales privados, *idem*, p. 251.

6. *Ibidem*, pp. 84 y 258 y ss.

7. En este sentido, Gil Fortoul señala que "la oligarquía liberal sigue un método distinto del que empleó su antecesora. Cuando los conservadores aspiraban a que la voluntad del individuo fuese soberana en los contratos, y el progreso resultase de la evolución social espontánea, independiente de la acción del Estado (confundiéndose en esto los conservadores venezolanos con los liberales clásicos de otros países), la Oligarquía Liberal, en cambio, creyó necesaria la intervención del Estado para acelerar el progreso y remediar males sociales, aunque así limitase o censurase la libertad individual", *op. cit.*, Tomo Segundo, p. 27.

8. Cfr. J. Gil Fortoul, *op. cit.*, pp. 26, 32 y ss.; González Guinán, *op. cit.*, Tomo IV, p. 483, y Tomo V, p. 43. V. Nota N° 64 del parágrafo 3.

la creación en 1863 de un nuevo Ministerio, el Ministerio de Fomento,⁹ siguiendo la *misma denominación y funciones de su homólogo* creado en España en 1832.¹⁰ A partir de este momento, no sólo el Estado Liberal promovió y fomentó de los servicios públicos, en particular, el telégrafo y los ferrocarriles a partir de 1863;¹¹ en la promoción y fomento de Bancos comerciales a partir de 1865 con la creación del Banco de Londres y Venezuela, vinculado a la construcción del Ferrocarril Central de Venezuela;¹² y en el fomento y promoción de la construcción de caminos y carreteras.¹³ Este último aspecto de la construcción y de las obras públicas, es quizás uno de los que más caracterizó la administración liberal de fomento durante los años del gobierno de Guzmán Blanco a partir de 1870, y que a la vez lo distinguió como un gobierno constructor, muchos de cuyos vestigios todavía existen en Venezuela.¹⁴ En el campo social, por otra parte, la característica central de este Estado liberal de fomento resultó de la promulgación en 1870 del Decreto de instrucción

9. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, p. 145; R. A. Rondón Márquez, *Guzmán Blanco - El Autócrata Civilizador o Parábola de los Partidos Políticos Tradicionales de Venezuela*, Caracas, 1944, Tomo I, pp. 171 y ss.
10. Cfr. Laureano López Rodó, *La Administración Pública y las Transformaciones Socio-económicas*, Madrid, 1963, p. 48.
11. Cfr. en relación a los telégrafos y a los ferrocarriles las referencias que hace F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 186 y ss., 203, 233, 239, 246 y ss., 342 y ss., 346, 376, 394, 422 y 436.
12. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 342 y ss., y 351 y ss. Debe señalarse, por su importancia, que en 1870 se constituyó, por Decreto de 9 de diciembre, la denominada "Compañía de Crédito, en función de las necesidades del gobierno en relación a las Obras Públicas. Esta empresa, administrada por las principales casas comerciales de Caracas, tenía por objeto proporcionarle al gobierno anticipos sobre las rentas públicas y facilitarle todas las operaciones fiscales. En 1876, dicha empresa se transforma en el Banco de Caracas. Cfr. Eduardo Arcila Farías, "Evolución de la Economía de Venezuela", en M. Picón Salas y otros, *Venezuela Independiente 1818-1960*, Caracas, 1960, p. 393; F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo XI, pp. 70 y ss.
13. Es de destacar, por ejemplo, la constitución de las denominadas Juntas de Fomento, para la construcción de carreteras. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo VIII, pp. 419 y ss.
14. Es interesante señalar cómo en la *Historia* de F. González Guinán, particularmente los Tomos X y siguientes, relativos a los gobiernos de Guzmán Blanco, el elemento constante en los sucesivos capítulos, lo constituye la construcción de obras. V. *op. cit.*, Tomos X y XI, particularmente. Por ello, la creación de un Ministerio de Obras Públicas resultó indispensable para asumir toda aquella labor, lo cual se produjo en la época guzmancista, en 1874; Cfr. R. A. Rondón Márquez, *op. cit.*, Tomo I, pp. 188 y ss. V. Eduardo Arcila Farías, *Centenario del Ministerio de Obras Públicas. Influencia de este Ministerio en el Desarrollo*, MOP, Caracas, 1974.

primaria obligatoria y gratuita, dándosele a partir de ese momento un extraordinario impulso a la educación.¹⁵

Este Estado liberal de fomento va a configurarse a través de las últimas décadas del siglo pasado y las primeras del presente hasta 1936, cuando comienza a transformarse en un Estado prestador de *servicios públicos y sociales*, tal como lo consolida la Constitución de 1961.¹⁶ En efecto, a partir de 1936 el Estado comienza a asumir directamente la prestación de servicios públicos que generalmente, con anterioridad, se explotaban por empresas privadas concesionarias, generalmente de capital extranjero. Así, por ejemplo, en 1936 se organiza el Ministerio de Comunicaciones para la prestación del servicio público de telecomunicaciones, y en 1937 se crea una empresa estatal para la prestación del servicio público de transporte aéreo, la Línea Aeropostal Venezolana; y en 1940 se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales,¹⁷ con lo cual se consolida el carácter de prestador de servicios sociales del Estado. A partir de 1958, al establecerse el Sistema Nacional de Coordinación y Planificación y crearse la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan),¹⁸ el Estado prestador de servicios públicos pasa a ser un Estado *planificador* con una intervención más directa y progresiva en la vida económica y social, que lo convierte también, en un Estado *empresario*. En efecto, desde 1959 no sólo se inicia la formulación de planes quinquenales de desarrollo económico y social, sino que el Estado define una más clara asunción de actividades económicas, creándose un poderoso sector público empresarial, que llevará al Estado a asumir, por ejemplo, empresas siderúrgicas, de hidrocarburos, petroquímicas, mineras, hidroeléctricas y de distribución de electricidad.

La evolución del Estado de Derecho en Venezuela, por tanto, durante toda nuestra historia independiente, puede resumirse al destacarse las diversas funciones y fines que ha ido asumiendo: funciones de política y orden interior, propios del Estado liberal abstencionista;

15. Cfr. F. González Guinán, *op. cit.*, Tomo IX, pp. 352 y ss. y 377 y ss.

16. Tal como se analizará más adelante, a partir de 1936, no sólo se crean los Ministerios de Comunicaciones, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Trabajo, Minas e Hidrocarburos, sino que el Estado asume directamente la prestación de algunos servicios públicos, actividades comerciales y servicios sociales, creando empresas públicas o instituciones autónomas.

17. V. la Ley del Seguro Social Obligatorio de 1940.

18. V. Decreto N° 492 de 30 de diciembre de 1958, en *Gaceta Oficial* N° 25.850, de 30 de diciembre de 1958.

funciones de regulación de la vida económica y social, propias del Estado liberal regulador; funciones de fomento y promoción, propias del Estado liberal de fomento; funciones de prestador de servicios públicos, propias de la transición del Estado liberal al Estado social; funciones sociales, típicas del Estado social; y las funciones planificadoras, interventoras de la vida económica y social, y empresariales, propias del denominado Estado Democrático y Social de Derecho.

Ahora bien, todo este proceso muestra en la actividad, a un Estado con alto grado de intervención en la vida económica y social, condicionada por tres factores fundamentales que serán objeto de análisis en este Capítulo Segundo; en primer lugar, el carácter de economía mixta del sistema económico del país y el papel que el petróleo y su explotación han jugado en la vida del país; en segundo lugar, la amplitud de los fines que la Constitución impone al Estado; y en tercer lugar, el papel que la institución estatal debe jugar en los países en vías de desarrollo.

§ 4. EL ESTADO DENTRO DE UN SISTEMA DE ECONOMÍA MIXTA

El proceso de intervención del Estado en la economía ha sido posible en Venezuela, debido a la existencia de un sistema económico de economía mixta, que otorga al Estado potestades propias y directas para actuar en el proceso económico.

En efecto, dentro de los regímenes político-económicos contemporáneos y entre los sistemas capitalista y socialista, se ha venido configurando un estadio intermedio denominado de economía mixta, en el cual el papel del Estado como empresario o regulador de la vida económica se ha convertido en lo suficientemente importante para poner en duda todos los calificativos de capitalistas o de libre empresa comunes a todos los países no socialistas, pero no tan absolutamente importante como para justificar el calificativo de socialista a los países que están en ese estadio intermedio.¹ Venezuela, indudablemente, puede ubicarse dentro de estos sistemas de economía mixta.

El sistema económico venezolano

En efecto, los fundamentos del sistema económico venezolano están determinados con precisión en el texto constitucional, en el capítulo dedicado a los derechos económicos, en los siguientes términos:

Art. 95. El régimen económico de la República se fundamentará en los principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.

El Estado promoverá el desarrollo económico y la diversificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país.

Art. 96. Todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social.

1. Cfr. W. Friedmann, *The State and the rule of Law in a Mixed Economy*, London, 1971, p. 2.

La ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica.

Art. 97. No se permitirán monopolios. Sólo podrán otorgarse, en conformidad con la Ley, concesiones con carácter de exclusividad, y por tiempo limitado, para el establecimiento y la explotación de obras y servicios de interés público.

El Estado podrá reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional, y promoverá la creación y desarrollo de una industria básica, pesada y dirigida por el Estado.

Art. 98. El Estado protegerá la iniciativa privada, sin perjuicio de la facultad de dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país.

Tal como puede deducirse claramente de los cuatro artículos transcritos de la Constitución, el sistema venezolano no se encuentra ubicado totalmente ni dentro de las llamadas "economías de mercado", donde la libre competencia es la regla y las intervenciones (reguladoras o activas) del Estado son la excepción; ni dentro de las denominadas "economías socialistas", donde la propiedad de los medios de producción se ha estatizado o socializado totalmente. El sistema económico venezolano, constitucional y realmente, es un sistema de economía mixta que si bien protege "la iniciativa privada",² permite al Estado una gran e ilimitada intervención, no sólo de carácter regulador, sino activa, como Estado Empresario. Por tanto, puede decirse que en el sistema económico venezolano el "sector privado" de la economía *no es la regla*, y el sector público la excepción. Es decir, el sector público y la intervención del Estado en la vida económica no es subsidiaria respecto al sector privado en aquellas áreas en que éste no podría cumplir satisfactoriamente con las exigencias del proceso económico. Sino que, al contrario, se consagra constitucionalmente un sistema de economía mixta en el cual el Estado puede tener una amplísima participación sometida materialmente a muy pocos límites: el ámbito del sector público respecto del sector privado, por tanto, dependerá de la política económica y social concreta del gobierno.

2. No necesariamente la del gran industrial o productor, pues podría ser la del artesano o pequeño o mediano industrial

Tal como lo ha precisado la Corte Suprema: "Las actividades del sector público pueden aumentar en la misma medida en que disminuyen las del sector privado, o viceversa, de acuerdo con el uso que hagan las autoridades competentes de los poderes que les confiere el constituyente en las citadas disposiciones".

"Y en razón de ello, es posible que un servicio pase del sector público al sector privado, para que sea explotado como actividad comercial o industrial con fines de lucro, o que el Estado reasuma la responsabilidad de prestar el servicio directamente o por medio de un órgano contratado por él, entre otros motivos por «razones de conveniencia nacional», según dice el constituyente en las disposiciones antes citadas".³

La importancia fundamental de la fórmula constitucional venezolana está, quizás, en que significa un abandono total a la vieja fórmula liberal —todavía novedosa para algunos neoliberales— del principio de la subsidiariedad del Estado en relación a la iniciativa privada. Según este principio, los entes públicos únicamente deben intervenir para suplir la inexistencia o defectuosa actuación de la iniciativa privada, o en otras palabras, debe haber "abstención de toda intervención allí donde el libre juego de la iniciativa privada es más que suficiente para satisfacer adecuadamente las necesidades públicas".⁴ Al contrario, en el régimen venezolano, la intervención estatal ni es subsidiaria de la iniciativa privada ni tiene límites, y ella estará directamente condicionada por la consecución de los fines que tiene el Estado.⁵

En todo caso, la consagración del carácter mixto del sistema económico venezolano y la amplia habilitación constitucional dada al Estado para intervenir en la vida económica, se ha hecho partiendo de una consideración que es hasta cierto punto uno de los fines de la sociedad y del Estado: la búsqueda del desarrollo económico y social del país. El objetivo fundamental de promover, impulsar y fomentar el desarrollo económico y social⁶ no sólo orienta la normativa constitucional,⁷ sino que forma parte de la regulación del texto fundamental en los artículos

3. V. sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en *G.O.* N° 1.447, extraordinario, de 15-12-70, p. 11. V. además en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I, (El ordenamiento constitucional y funcional del Estado), Caracas 1975, pp. 133 y ss.

4. V. J. González Pérez, *El Administrado*, Madrid, 1966, pp. 55 y 58.

5. V. lo indicado en el párrafo siguiente.

6. V. lo indicado en el párrafo siguiente.

7. Tal como se indica en el Preámbulo de la Constitución.

transcritos anteriormente. Por ello, la intervención del Estado en la economía y el carácter no subsidiario de la misma, no pueden considerarse como un componente más del sistema económico al igual que cualquier otro aspecto del sector privado, sino que cualquier enfoque que se haga del sector público, ha de tener en cuenta la finalidad de su ámbito y actuación dentro del sistema económico: propugnar el desarrollo económico y social. En esta forma, por tanto, el sector público no tiene ni puede tener dentro del sistema económico venezolano, el mismo tratamiento que el sector privado. Si el Estado ha decidido asumir y desarrollar directamente la industria petrolera y petroquímica, la industria siderúrgica, la industria del gas natural, la comercialización de los productos derivados del petróleo, para sólo hacer referencia a aquellas actividades que no constituyen un servicio público en sentido estricto, ello no lo ha hecho con el solo criterio especulativo o de obtención de un beneficio económico,⁸ como sería el principal criterio de las actividades desarrolladas por el sector privado, sino básicamente como mecanismos para asegurar la soberanía económica del país, promover su desarrollo económico y social, y elevar el nivel de vida de la población a través de mecanismos de redistribución de la riqueza.

Ahora bien, conforme a la habilitación constitucional que tiene el Estado de intervenir en la vida económica y social, el Estado en Venezuela, para el cumplimiento de sus fines, ha venido adoptando varias funciones. En primer lugar, las del *Estado regulador*, cuando la intervención se limita a regular legalmente y controlar las actividades privadas, por ejemplo, en leyes como las de Protección al Consumidor, de Bancos y otros Institutos de Crédito, o de Empresas de Seguros y Reaseguros. En segundo lugar, las del *Estado promotor o de fomento*, cuando la intervención del Estado se orienta a estimular las iniciativas privadas en ciertas áreas de la economía, por ejemplo, en leyes como las del Mercado de Capitales, que busca estimular y canalizar la participación

8. Tal como lo ha precisado la Corte Suprema: "...no son idénticos los motivos que determinan la acción estatal y la de los particulares en los campos que, respectivamente, le sean asignados: la satisfacción de las necesidades colectivas constituye uno de los fines del Estado y no la ocasión o el medio de obtener una ganancia, ni aun en el caso de que los usuarios estén obligados a pagar una retribución para el servicio que se les preste. En cambio, es la especulación entendida en el sentido de obtener un beneficio lícito en el ejercicio de una actividad lucrativa, lo que impulsa generalmente a los particulares a encargarse de la gestión de servicios de utilidad pública. Por tanto, lo que es para los particulares un simple negocio, puede significar para el Estado, en la generalidad de los casos, el cumplimiento de un deber insoslayable". V. sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70 en G.O. N° 1.447, extraordinario, de 15-12-70, p. 11.

del ahorro privado en empresas. En tercer lugar, las del *Estado prestador de servicios*, cuando la intervención del Estado se convierte en directa y activa, por la asunción, por el mismo, generalmente con carácter de monopolio, de ciertas actividades con carácter de servicio público. Tal es el caso, por ejemplo, de los *servicios de correos reservados al Estado*. En cuarto lugar, las del *Estado empresario*, cuando la intervención del Estado también es activa y directa, pero en actividades industriales y comerciales que no tienen el carácter de servicios públicos. Tal es el caso de las industrias que el Estado se ha reservado o de las actividades industriales o comerciales que ejerce a través de sus Empresas, en *concurrentia con el sector privado*; y en quinto lugar, las del *Estado planificador*, cuando la intervención del Estado tiene por objeto ordenar la totalidad de la economía hacia la consecución de objetivos de desarrollo en un plazo determinado de tiempo, mediante técnicas de planificación del desarrollo económico y social.

La influencia del petróleo

Ahora bien, plantearse la situación y potestad interventora del Estado en un sistema de economía mixta como el de Venezuela, exige hacer una referencia a una de las causas fundamentales de la transformación de Venezuela en las últimas décadas y quizás uno de los motivos que han provocado la institucionalización del sistema de economía mixta: el petróleo y su explotación y control. Es claro, en este sentido, que así como no pueden comprenderse bien los rasgos fundamentales de la transformación del país sin la referencia a las vicisitudes del auge petrolero,⁹ en la misma forma, no podría calibrarse adecuadamente el papel que el Estado juega en la economía venezolana, sin una referencia al proceso de control, venezolanización y nacionalización paulatina de la industria petrolera.

En efecto, la historia político-económica de Venezuela a partir de los años treinta, realmente es la historia de la lucha entre los intereses del país y los de las empresas petroleras extranjeras y, por tanto, la historia de la progresiva intervención y control del Estado sobre dicha industria. Con motivo de los resultados económicos de la explotación petrolera, se ha tenido conciencia de que el problema económico actual de Venezuela, a diferencia del de otros países latinoamericanos, realmente no es iniciar un crecimiento económico, sino mantener ese creci-

9. V. D. E. Blank, *Politics in Venezuela*, 1973, pp. 31 y ss. y 273.

miento a una tasa elevada,¹⁰ pero logrando, paralelamente, por una parte, la disminución de la dependencia económica mediante la obtención de una mayor participación en los beneficios, en la diversificación y en la operación de la industria petrolera; y por la otra, la reducción de la dependencia de la exportación de un solo producto, mediante la diversificación de la producción, y el control y venezolanización de las inversiones extranjeras; todo ello (desarrollo económico), para la realización del desarrollo social y la ordenación del territorio.

En cuanto a la mayor participación en los beneficios de la industria petrolera, y después de finalizar la dictadura de Gómez, las últimas décadas fueron testigos de la realización de esfuerzos crecientes en tal sentido. En efecto, es necesario tener en cuenta que habiendo sido el petróleo y el subsuelo propiedad del Estado y la explotación de hidrocarburos realizada básicamente a través de concesiones, los beneficios de la industria fundamentalmente revirtieron al país a través de tres renglones de gastos: en primer lugar, los gastos destinados a cubrir los costos corrientes, tales como compras de materiales y pago de sueldos y salarios; en segundo lugar, los gastos destinados a cubrir los impuestos a la industria; y en tercer lugar, los gastos destinados a nuevas inversiones y al pago de las concesiones.¹¹ Entre estos renglones, es evidente que el segundo ha constituido la fuente más importante a través de las cuales ha fluído el dinero a la economía nacional, y en este campo puede observarse una creciente participación del Estado en los beneficios de la industria, lo cual convirtió a Venezuela en la nación pionera en esta lucha entre los países exportadores de petróleo.¹² En efecto, a partir de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos de 1943¹³ se inicia un proceso de ampliación de los poderes del gobierno en relación a la

10. La verdadera tasa de crecimiento de Venezuela en el período de la posguerra ha sido de las más elevadas del mundo. Su PTB por cabeza es más de seis veces el de Asia y África y cerca de tres veces el de la América Latina. Cfr. M. F. Hassan, *Crecimiento Económico y Problemas de Empleo en Venezuela*, Caracas, 1973, p. 7.
11. Cfr. M. F. Hassan, *op. cit.*, pp. 15 y ss. Por supuesto que el renglón que más ha contribuido al crecimiento económico de Venezuela ha sido el segundo. Cfr. Armando Córdova y Héctor Silva Michelena, *Aspectos Teóricos del Subdesarrollo*, Caracas, 1967, p. 140.
12. No hay que olvidar que Venezuela fue la promotora de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) en 1960. Cfr. Eduardo Acosta Hermoso, *Análisis histórico de la OPEP*, Mérida, 1969; Mustafá el Sayed, *L'Organisation des pays exportateurs de pétrole*, Paris, 1967, y Luis Vallenilla, *Auge, Declinación y Porvenir del Petróleo Venezolano*, Caracas, 1973.
13. V. las referencias a las vicisitudes de dicha Ley, en Isaías Medina Angarita, *Cuatro Años de Democracia*, Caracas, 1963, pp. 77 y ss.; y Luis Vallenilla, *op. cit.*, pp. 150 y ss.

industria, que antes eran casi inexistentes. En 1945, la Junta Revolucionaria de Gobierno que presidía Rómulo Betancourt, mediante el Decreto N° 112 del 31 de diciembre, estableció un impuesto extraordinario y adicional para gravar el exceso de utilidades de las empresas petroleras, y en 1946 la Asamblea Nacional Constituyente, elevó el impuesto complementario previsto en la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1942. A pesar de que la tesis del gobierno en este campo era que "en ningún caso las empresas petroleras llegarán a recibir una participación en las ganancias anuales, superior a las entradas que percibiera el Estado", en realidad, la denominada fórmula del 50/50 en la distribución de los beneficios de la industria entre el gobierno y las empresas petroleras, sólo fue posteriormente establecida en forma expresa en la modificación de la Ley de Impuesto sobre la Renta aprobada por el Congreso en 1948, doce días antes del golpe militar que derrocó al Presidente Gallegos.¹⁴

Ahora bien, precisamente en este año 1948, se produce un importante cambio en la situación de la demanda energética mundial, pues los Estados Unidos, en relación a sus requerimientos energéticos, pasó a convertirse en país importador de petróleo y, por tanto, pasó a depender progresivamente de fuentes energéticas de otros países.¹⁵ Se comprende, por tanto, la política norteamericana evidenciada en esa misma época por controlar y asegurar las fuentes productoras de petróleo para cubrir las exigencias de un consumo interno, lo cual resulta claro de la política seguida en el Medio Oriente y en Venezuela. Cualquier manifestación nacionalista de estos países que pudiera comprometer los suministros de petróleo, fue entonces extinguida, y basta señalar como ejemplo, para darse cuenta de ello, el bloqueo a los intentos nacionalistas de Mossadegh, en Irán,¹⁶ y la complacencia norteamericana respecto

14. V. las referencias en R. Betancourt, *Venezuela, Política y Petróleo*, México, 1956, pp. 243 y 246; y en Luis Vallenilla, *op. cit.*, pp. 166 y ss. y 205 y ss. Es de destacar que esta medida que elevó la participación del Estado en los beneficios de la industria petrolera al 50 por ciento, ha sido considerada como el inicio de la larga lucha, aún no concluida, de los países productores y exportadores de petróleo en el mundo, y que posteriormente en la década de los cincuenta comenzó a ser imitada por los países árabes. Cfr. Jean-Jacques Berreby, "Les Conflicts Pétroliers Contemporains", *Revue Française de Science Politique*, Vol. XXII, N° 6, 1972, pp. 1.193 y ss.; Denis Bauchard, *Le Jeu Mondial des Pétroliers*, Paris, 1970, p. 63.

15. Cfr. Taki Rifai, "La Crise Pétrolière (1970-1971)", *Revue Française de Science Politique*, Vol. XXII, N° 6, 1972, pp. 1.214, 1.216 y 1.220.

16. Cfr. Jean-Jacques Berreby, *loc. cit.*, p. 1.194. Es de destacar a modo de ejemplo que en 1973, el Presidente Nixon se refirió claramente a lo sucedido en 1951 en Irán y a la actitud norteamericana, al amenazar nuevamente a los países árabes, y par-

al golpe militar de 1948 en Venezuela. La benevolencia de la dictadura militar de Pérez Jiménez, no sólo estaba asegurada, sino que se manifestó generosamente en 1956 y 1957 con el otorgamiento de nuevas concesiones a las empresas petroleras, en una extensión considerable en relación a todas las existentes para ese momento.¹⁷

La participación estatal en la industria petrolera

Ahora bien, en el proceso de obtención de una mayor participación en los beneficios de la industria petrolera iniciada entre 1943 y 1948 e interrumpida por diez años (1948-1958), una nueva Reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, decretada en 1958 por la Junta de Gobierno en el poder a la caída de la dictadura de Pérez Jiménez, elevó la participación del gobierno al 60 por ciento aproximadamente de los beneficios de la industria petrolera y de la industria del hierro.¹⁸ Posteriormente, en 1970, en el gobierno del Presidente Caldera, al promulgar una nueva reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta, que eliminó los antiguos impuestos a la industria, se estableció un impuesto único del 60 por ciento sobre los beneficios de las empresas petroleras y mineras, lo cual elevó la participación total del Estado en 1972 hasta alrededor del 87 por ciento de los beneficios de las empresas petroleras. En 1974 en una reforma de la misma Ley, el Presidente C. A. Pérez elevó el impuesto único que gravaba el enriquecimiento neto anual de las empresas petroleras al 63 y medio por ciento, y en 1975, otra reforma lo elevó al 72 por ciento, con lo que el Estado en dicho año tenía una participación en las utilidades del negocio petrolero próxima al 98 por ciento.¹⁹ Parale-

ticamente a Libia y a Arabia Saudita, en relación a cualquier decisión que pudiera comprometer el suministro de petróleo a Estados Unidos: "Oil without a market —dijo Nixon— as Mr. Mossadegh learned many, many years ago, doesn't do a country much good. The inevitable result (de las presiones árabes) is that they will lose their market, and other sources will be developed". V. el texto en *Times* (European Edition), September 17, 1973, p. 18. Sobre la nacionalización petrolera en Irán V. G. Neveu, "La Nationalisation de l'Industrie Pétrolière en Irán" en H. Puget (ed.), *Les Nationalisations en France et à l'Étranger*, Vol. II, Paris 1958, pp. 301 y ss.

17. M. F. Hassan, *op. cit.*, p. 23, señala que la extensión de estas concesiones fue casi igual a la otorgada con anterioridad, la cual evidentemente no es exacto. Cfr. Luis Vallenilla, *op. cit.*, p. 219.
18. V. la Ley de Impuesto sobre la Renta dictada por Decreto-Ley de 19 de diciembre de 1958, G.O. N° 577, extraordinario, de la misma fecha. V. las referencias a dicha reforma, en Luis Vallenilla, *op. cit.*, pp. 257 y ss.
19. V. las reformas parciales de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 18 de diciembre de 1970, del 1° de octubre de 1974 y del 25 de enero de 1975 en G.O. N° 1.448, Extr. de 18-1-70, N° 1.702 Extr. de 31-10-74, y N° 1.720 Extr. de 25-1-75. El artículo 58 de la Ley quedó redactado así: "El enriquecimiento global neto anual de

lamente a estas medidas impositivas, el Estado adoptó en la misma reforma de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1970, medidas de enorme importancia tendientes a contrarrestar, a los efectos fiscales, el deterioro de los precios de exportación del petróleo,²⁰ provocado por la política de Estados Unidos sobre sus propios precios de producción,

toda persona o comunidad, determinado de acuerdo con las normas establecidas en el Título III de la presente Ley (empresas mineras o de hidrocarburos) se gravará con una tasa del setenta y dos por ciento (72%)". En cuanto al porcentaje fiscal de participación en los beneficios de la industria, Cfr. Rafael Caldera, *Habla el Presidente*, Vol. IV, Caracas, 1973, pp. 564 y 569. En 1973 se establecía este beneficio en el 89 por ciento. Cfr. Cordiplan, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, Caracas, 1973, p. 16. Por su parte, M. E. Hassan, *op. cit.*, p. 24 establece este porcentaje en el 75 por ciento. La referencia al porcentaje en 1975 V. en *Opinión del Contralor General de la República sobre el articulado del Proyecto de Ley Orgánica que reserva al Estado la Industria y el Comercio de los Hidrocarburos*, CGR, Caracas 1975, p. 3, publicado también en *Revista de Control Fiscal*, N° 77, Caracas 1975, p. 24.

El siguiente cuadro del Ministerio de Minas e Hidrocarburos (V. *Petróleo y otros datos estadísticos*, 1972, Caracas, 1973, p. 152) muestra en millones de bolívares, la participación fiscal en los beneficios de la industria petrolera, así como los beneficios obtenidos por las empresas:

	1962	1966	1968	1969	1970	1972
Ingreso Total:	7.703	10.419	11.119	10.906	11.384	13.566
Utilidad Neta (deducidos impuestos)	1.694	2.638	2.653	2.264	1.739	1.266
Utilidad Neta como Porcentaje del Ingreso Total	21,9%	24,0%	23,8%	20,7%	16,2%	9,3%
Participación Fiscal	3.225	4.836	5.513	5.526	6.200	8.411
Participación Fiscal en relación a la Utilidad Neta	66/34	66/34	68/32	71/29	78/22	87/13

En 1972, el porcentaje de beneficio neto, deducidos los impuestos de las empresas petroleras, llegó al 14,4 por ciento y el ingreso fiscal (impuestos) como porcentaje de dicho beneficio alcanzó el 89 por ciento, tal como lo señala A. Casas González, *Venezuela. El hombre como objeto fundamental del desarrollo*, Caracas, 1973, p. 16. En todo caso, es de destacar que el promedio mundial de beneficio neto en la industria petrolera se ubica desde 1949 por debajo del 15 por ciento y en los comienzos de la década de los setenta entre el 10 y el 12 por ciento (Cfr. Denis Bauchard, *op. cit.*, p. 40), por lo que sólo es en los primeros años de esta década que en Venezuela los beneficios de la industria petrolera se están acercando al promedio mundial. V. en relación a la rentabilidad del capital extranjero invertido en Venezuela en relación con el promedio mundial y latinoamericano, J. A. Mayobre, *Las Inversiones Extranjeras en Venezuela*, Caracas, 1971, p. 34.

20. Conforme al artículo 41 de la Ley de Impuesto sobre la Renta de 18 de diciembre de 1970, "El Ejecutivo Nacional fijará por períodos sucesivos hasta de tres años cada uno, los valores de los artículos o mercancías exportados en el puerto venezolano de embarque. Cuando el monto resultante de la aplicación de los valores fijados por el Ejecutivo Nacional exceda de los ingresos por ventas de exportación declarados por el contribuyente, se efectuará un pago complementario de impuesto sobre la diferencia". V. en *Gaceta Oficial* N° 1.448, extraordinario, de 18 de diciembre de 1970. V. los comentarios de Luis Vallenilla, *op. cit.*, pp. 502 y ss.

lo que en definitiva incidía sobre la determinación, en Venezuela, de la base imponible y sobre el ingreso fiscal por concepto petrolero.²¹ En esta forma, desde 1971 el Ejecutivo Nacional fijó unilateralmente los valores de exportación del petróleo, con lo que las empresas petroleras debieron pagar un impuesto adicional sobre la diferencia entre los ingresos por ventas de exportación por ellas declaradas a efectos fiscales, y los valores fijados por el Ejecutivo Nacional.²²

Las medidas adoptadas a partir de los años sesenta, sin embargo, no se redujeron a la obtención de una mayor participación en los beneficios de la industria petrolera, sino a lograr una mayor participación en la industria. En este sentido, la política conservacionista del petróleo que condujo al no otorgamiento de nuevas concesiones durante el gobierno del partido Acción Democrática en los años 1945-1948,²³ y aun cuando, como se dijo, se suspendió durante el gobierno de Pérez Jiménez, se continuó a partir de 1958. Como complemento de esta política, en 1960 se creó la Corporación Venezolana del Petróleo como empresa estatal,²⁴ la cual puede decirse que fue sólo a partir de la reforma de la Ley de Hidrocarburos de 1967,²⁵ reguladora de la figura de los contratos

21. *Cfr.* Taki Rifai, *loc. cit.*, pp. 1.216 y ss. En este sentido, C. Julien señala que entre 1965 y 1970, el precio del barril del petróleo importado por Estados Unidos desde Venezuela disminuía de 2,47 a 2,30 dólares. *V. L'Empire Americain*, Paris, 1962, p. 6. Es de destacar, por ello, que en la reforma a la Ley de Impuesto sobre la Renta de 1966 se iniciaron los esfuerzos por la determinación justa de los precios de exportación del petróleo a los efectos fiscales, pero mediante la figura de los "convenios de precios" celebrados entre el gobierno y las empresas petroleras, posteriormente abandonada. *V.* el artículo 41 de la Ley en *Gaceta Oficial* N° 1.069, extraordinario, de diciembre de 1966.
22. En base a la facultad atribuida al Ejecutivo Nacional, los Ministerios de Minas e Hidrocarburos y de Hacienda establecen los valores de exportación de los crudos y de los derivados de Hidrocarburos. *Cfr.* el Informe anexo a Rafael Caldera, *IV Mensaje del Presidente al Congreso*, *cit.*, p. 183. En esta forma, por ejemplo, en enero de 1973 se estableció un valor promedio de exportación del petróleo de 3,14 dólares por barril, y en julio de 1973 se elevó a 3,75 dólares por barril. (*Cfr.* la información en *El Nacional*, Caracas, 28 de julio de 1973). Posteriormente, en noviembre de 1973, luego de la crisis producida por la cuarta guerra en el Medio Oriente, se elevó el valor promedio de exportación a 7,24 dólares por barril, y en noviembre del mismo año se elevó a 7,74 dólares por barril. Para enero de 1974 dicho valor promedio se estableció en 14,08 dólares por barril (*Cfr.* *El Nacional*, Caracas, 29 de diciembre de 1973).
23. *V.* R. Betancourt, *op. cit.*, pp. 253 y ss.
24. *V.* el Decreto-Ley N° 260 de la Corporación Venezolana del Petróleo de 19 de abril de 1960, en *Gaceta Oficial* N° 26.234 de abril de 1960. *V.* las referencias a la denominada "Era de Pérez Alfonzo", en Luis Vallenilla, *op. cit.*, pp. 255 y ss.
25. *V.* las referencias a dicha Ley, en Luis Vallenilla, *op. cit.*, pp. 332 y ss.

de servicio como sustitutiva de las concesiones, que inició una participación operativa en las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos.²⁶

Por otra parte, es de destacar que las concesiones de explotación de hidrocarburos otorgadas con anterioridad a la Ley de 1943, conforme a sus disposiciones debían comenzar a revertir al Estado, sin compensación, en 1983, pues la duración de las mismas se fijó en cuarenta años a partir de dicha fecha.²⁷ Para garantizar que dicha reversión se produciría en forma tal que asegurara al Estado la posibilidad de la continuación de la explotación, en 1971 se dictó la Ley sobre bienes afectos a reversión en las concesiones de hidrocarburos,²⁸ la cual aumentó el control del Estado sobre las operaciones de todos los bienes de las empresas afectos a las concesiones.

Debe señalarse, además, que las medidas nacionalistas en el campo de los hidrocarburos y sus derivados, tendientes a lograr una mayor participación directa del Estado en las actividades petroleras y sus derivados, también se manifestaron en la década de los sesenta, con la creación del Instituto Venezolano de Petroquímica,²⁹ cuyas actividades comenzaron a desarrollarse promisoriamente en los primeros años de la década de los setenta.³⁰ En todo caso, es de destacar que estas medidas adquirieron importancia considerable en el gobierno del Presidente Rafael Caldera, al aprobarse, en 1972, la Ley que reserva al Estado la industria del gas natural³¹ y, en 1973, la Ley que reserva al Estado la explotación del mercado interno de los productos derivados del

-
26. En 1973 el promedio diario de producción de petróleo de la CVP (100.000 barriles diarios) quintuplicaba el correspondiente a 1968. *Cfr.* Cordiplan, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, p. 19. En 1972, las utilidades netas de dicha empresa fueron de 56 millones de bolívares, y en 1973 se estimaban en 80 millones de bolívares. *Cfr. El Nacional*, Caracas, 8 de septiembre de 1973, p. C-4.
 27. *V.* Art. 29 de la Ley de Hidrocarburos de 1943. *Cfr.* los comentarios de Luis Vallén, *op. cit.*, p. 156.
 28. La Ley fue aprobada en 30 de julio de 1971. *V. Gaceta Oficial* N° 29.577 del 6 de agosto de 1971.
 29. El IVP fue creado por Decreto-Ley N° 367 de 29 de junio de 1956. *V. en Gaceta Oficial* N° 25.091 de 30 de junio de 1956.
 30. Desde la fundación del IVP hasta 1968 la inversión en la industria petroquímica fue de 577 millones de bolívares, mientras que de 1969 a 1972 fue de 1.350 millones de bolívares. *Cfr.* Cordiplan, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, p. 28.
 31. *V.* la Ley en *Gaceta Oficial* N° 29.594 de 26 de agosto de 1971.

petróleo,³² que permitieron a la Corporación Venezolana del Petróleo la explotación monopolística del gas natural y la comercialización, también monopolística, de la gasolina y demás derivados del petróleo.³³

Sin embargo, fue en 1975 cuando mediante Ley del 29 de agosto³⁴ el Estado se reservó por razones de conveniencia nacional, "todo lo relativo a la exploración del territorio nacional en busca de petróleo, asfalto y demás hidrocarburos; a la explotación de yacimientos de los mismos, a la manufactura o refinación, transporte por vías especiales y almacenamiento; al comercio interior y exterior de las sustancias explotadas y refinadas, y a las obras que su manejo requiera".³⁵ En esta forma, de acuerdo a lo previsto en el artículo 97 de la Constitución, se estableció un monopolio de derecho a favor de la Nación sobre la industria petrolera, que debía manejarse por medio de entes de propiedad de la República.³⁶ La consecuencia de la Ley de Reserva fue la extinción de las concesiones de hidrocarburos y la obligación impuesta a las empresas privadas que operaban la industria de transferir al Estado la propiedad de las mismas, para lo cual se establecieron normas especiales relativas al procedimiento expropiatorio.³⁷ La Ley no estableció normas particulares relativas a la organización de la Administración Petrolera Nacional, habilitando al Poder Ejecutivo para organizarla de acuerdo a las siguientes bases: creación de las empresas que juzgue necesario para el desarrollo regular y eficiente de las actividades reservadas, con las formas jurídicas que considerara conveniente; y atribución a una de las empresas las funciones de coordinación, supervisión y control de las actividades de las demás, pudiendo asignarle la propiedad de las acciones de cualesquiera de esas empresas.³⁸ En esta forma, después de más de cincuenta años de explotación petrolera mediante el sistema de concesiones, a partir de 1975 el Estado venezolano comenzó la difícil tarea de dejar su posición de rentista y asumir la de empresario en una industria por demás compleja.

32. V. la Ley en *Gaceta Oficial* N° 1.591, extraordinario, de 22 de junio de 1973.

33. La participación de las ventas de la CVP en el mercado interno de hidrocarburos había pasado del 19 por ciento en 1968 al 35 por ciento en 1973. *Cfr.* Cordiplan, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, cit., p. 20.

34. *Gaceta Oficial* N° 1.769 Extr. de 29 de agosto de 1975.

35. Artículo 1.

36. Artículo 5.

37. Artículos 13 y ss.

38. Artículo 6.

El papel del Estado

Ahora bien, tanto el aumento del Estado en la participación en los beneficios de la industria petrolera como en la operación de determinados aspectos de la misma, han convertido al Estado, por gracia de nuestra riqueza petrolera, en el principal agente del desarrollo económico y social.³⁹ Sin embargo, el Estado, testigo casi mudo y beneficiario del asombroso crecimiento económico experimentado por el país desde 1936, a lo largo de las últimas décadas no ha logrado conducir al país, como podía haberlo hecho, hacia niveles de desarrollo económico que hubieran disminuido la dependencia de nuestra economía exportadora del petróleo, mediante la diversificación de la producción; y, por otra parte, no controló ni orientó la participación de la inversión extranjera en el proceso de sustitución de importaciones que se desarrolló particularmente en la década de los sesenta. A las industrias básicas, en las cuales puede racionalmente fundamentarse una diversificación de la producción para la exportación (p. ej., petroquímica, siderúrgica), si bien se inició su desarrollo en la década de los sesenta, no se le dio todo el impulso que se requería, sino, al contrario, y muy tardíamente, se armó todo un sistema proteccionista oficial para desarrollar una industria ensambladora artificial de capital mayoritariamente extranjero, que en lugar de disminuir la dependencia económica, la aumentó. En efecto, la política de sustitución de importaciones y de industrialización que se desarrolló en Venezuela en la década de los sesenta, mediante una protección excesiva frente a la competencia exterior, desarrolló dentro de un mercado cerrado una serie de industrias tradicionales (alimentos, textiles, vestuario, muebles, bebidas, calzado, etc.) que si bien produjeron bienes que dejaron de importarse, no significaron en modo alguno disminución del valor de las importaciones, las cuales, al contrario, se duplicaron en diez años.⁴⁰ Por otra parte, la industrialización efectuada, básicamente tampoco perteneció al país, debido a la penetración incontrolada del capital extranjero, lo que convirtió a las

39. Debe señalarse, por ejemplo, que desde 1974 el ingreso público derivado de los beneficios de la industria petrolera, es superior al 50 por ciento del total del mismo. En 1970, por ejemplo, de los 10.252 millones de bolívares que configuraron el ingreso total del Estado, 5.708 millones de bolívares provinieron del petróleo, lo que equivale a un 56,68 por ciento. *Cfr.* en M. F. Hassan, *op. cit.*, p. 18.

40. El total de las importaciones aumentó entre 1960 y 1969 de 3.554 millones de bolívares a 6.749 millones de bolívares, correspondiendo la mitad de las mismas a productos provenientes de los Estados Unidos. V. Banco Central de Venezuela, *Informe Económico* correspondiente al año 1969, Anexo Estadístico, Cuadro A-X-19, *cit.* por F. Brito Figueroa, *Venezuela Contemporánea, ¿País Colonial?*, Caracas, 1972, p. 61.

"industrias nacionales", en realidad, en prolongación de las empresas extranjeras, particularmente de las norteamericanas, con la consecuente transferencia de capitales al exterior.⁴¹ En el campo económico, por tanto, el reto que tiene planteado Venezuela, además del control y mayor participación del negocio petrolero, está en el desarrollo de una industria con capacidad competitiva en el mercado internacional y particularmente en el área latinoamericana,⁴² en el desarrollo de la industrialización en el campo de bienes intermedios cuya importación aún es muy elevada, y en la venezolanización progresiva de la industria, estableciéndose, además, los correctivos necesarios para que un mayor porcentaje de sus beneficios se reinviertan en el país. Por otra parte, es necesario recordar que el mismo modelo de crecimiento petrolero venezolano y el impulso reciente a la sustitución de importaciones e industrialización, condujeron a un abandono completo de las actividades agrícolas y ganaderas, a pesar de los progresos comparativos que pueden apreciarse en algunos rubros.⁴³ Lo cierto, en todo caso, es que Venezuela ha continuado importando rubros importantes y se prepara para hacerlo en otros.⁴⁴ Además, hay que recordar que por el mismo abandono del campo y a pesar de la industrialización realizada, contrasta con el crecimiento económico el aumento de desempleo que ha sido siempre creciente en los últimos años, así como los inadmisibles niveles del ingreso en una sociedad con un crecimiento económico tan abundante.⁴⁵ Además, la migración rural a las ciudades ha provocado un

41. Esto ha llevado a F. Brito Figueroa a hablar de que lo que se ha realizado ha sido una falsa industrialización, o una industrialización dependiente para la importación dependiente. V. F. Brito Figueroa, *op. cit.*, p. 55.
42. Particularmente en el Grupo Andino de integración económica subregional establecido por el Acuerdo de Cartagena de 1968, y al cual Venezuela se adhirió en 1973. V. *IV Mensaje del Presidente Caldera al Congreso*, *cit.*, pp. IV y ss. V., además, la Ley aprobatoria del Acuerdo de Cartagena y de las decisiones más importantes de la Comisión del Acuerdo, en *Gaceta Oficial* N° 1.620, extraordinario, de 1° de noviembre de 1973.
43. Cfr. Cordiplan, *Notas para la evaluación de la Obra de Gobierno (1969-1973)*, *cit.*, pp. 21 y ss.
44. Cfr. José Antonio Mayobre, "El Reto Económico", edición aniversario de *El Nacional*, 3 de agosto de 1973, p. IIII-22.
45. V. Notas Nos. 19 y 20 de este parágrafo 4. Según M. F. Hassan, el desempleo aumentó del 6 por ciento en 1950 al 15 por ciento en 1962, descendió al 11 por ciento en 1964 y alcanzó a un 9 por ciento en 1970, *op. cit.*, p. 89. Las cifras de que se dispone en este campo no son uniformes. Por ejemplo, el Director General de Estadística y Censos Nacionales, en agosto de 1973 señalaba que en 1961 la población económicamente activa era de 2.351.291 personas y el 13,3 por ciento de esa población se encontraba desempleada; en cambio, en 1971, la población activa alcanzó la cifra de 3.010.148 personas de las cuales el 6,2 por ciento estaba desempleada. V. *El Nacional*, Caracas, 16 de agosto de 1973, p. C-16.

creciente proceso de marginalización urbana o de ruralización de las ciudades, con todas sus consecuencias sociales, provocando que las zonas de miseria en el Area Metropolitana de Caracas, correspondan a más de un tercio de la población de la misma.⁴⁶

Realmente, Venezuela no ha sabido aprovechar al máximo los beneficios que se han derivado de los recursos petroleros, y si aún nuestro crecimiento económico no ha logrado transformarse en desarrollo económico, menos aún se han logrado las metas y exigencias del desarrollo social. A pesar, por tanto, de las excepcionales condiciones de Venezuela, estamos en la misma angustiosa situación económica y social de muchos otros países latinoamericanos, que se agudiza y empeora cada vez más. Por ello, el problema del desarrollo en nuestros países, no puede plantearse como un posible medio entre muchos para superar la etapa de deficiente industrialización y de desnivel en los ingresos en que se encuentran la mayoría de ellos. El desarrollo, como instrumento revolucionario para eliminar la pobreza y elevar el nivel de vida de la población, no puede dejar de realizarse.⁴⁷

En esa tarea de desarrollo, en el caso particular de Venezuela, debido a su específica estructura económico-petrolera, que configura al Estado en el principal receptor y distribuidor de la riqueza, su papel como agente y promotor de aquél, resulta más que evidente. El Estado contemporáneo en Venezuela se presenta, por tanto, como un Estado regulador, de fomento, prestador de servicios públicos y sociales, planificador y empresario, que indudablemente lo configuran como un Estado Democrático y Social de Derecho.

46. Las zonas de marginalidad urbana se han expandido geográfica y demográficamente. Por ejemplo, en 1958, en el Area Metropolitana de Caracas, la zona de miseria urbana estaba representada por 49.746 viviendas habitadas por 263.746 personas; y en 1970, la misma zona estaba formada por 130.000 viviendas habitadas por 730.000 personas, lo cual representaba el 33 por ciento de la población total del Area Metropolitana. V. Federico Brito Figueroa, *op. cit.*, p. 94. En una información de prensa elaborada sobre la base de la Encuesta sobre el Estudio Real de la Vivienda en Venezuela, se señaló que en 1973 la población del Area Metropolitana de Caracas era de 2.615.484 habitantes, correspondiendo un 44 por ciento a población marginal. V. *El Nacional*, Caracas, 10 de agosto de 1973, p. D-8.

47. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 15.

§ 5. LOS FINES DEL ESTADO CONTEMPORANEO

Partiendo del carácter mixto del sistema económico venezolano, así como de las exigencias que el proceso de desarrollo económico y social plantea al Estado en los países latinoamericanos,¹ en el último tercio del siglo XX pueden identificarse cuatro fines fundamentales del Estado,² en los cuales se pueden integrar la totalidad de sus actividades: en primer lugar, los fines de política general y orden público; en segundo lugar, los fines de desarrollo económico; en tercer lugar, los fines de desarrollo social; y en cuarto lugar, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial.³ De esta sola enumeración general se evidencia cuál es la magnitud del papel del Estado, cuyo ámbito intentaremos precisar a continuación, partiendo del análisis de la normativa *constitucional* que lo ordena.

Los fines de política y administración general

En efecto, el primer grupo de fines del Estado Democrático y Social de Derecho, está relacionado con los fines tradicionales del Estado, identificados con la política y administración general: los fines de política, orden público, defensa y seguridad pública. Sin embargo, al contrario de lo que pudo ser la regla en el Estado Absoluto, estos fines no son maximizados y su consecución buscada con prescindencia de la garantía de los derechos individuales, sino que el criterio democrático y de respeto a la dignidad humana, ha cambiado totalmente la esencia de los mismos. Asimismo, a diferencia de lo que pudo ser la regla en el Estado Liberal-Burgués, estos fines no son los únicos o fundamentales fines de un Estado abstencionista y pasivo respecto de la realidad económica y social, sino que, al contrario, ahora mayor importancia han adquirido los otros fines del Estado, base de la configuración sucesiva del Estado Social de Derecho y del Estado Democrático y Social de Derecho.⁴

1. V. lo expuesto en el párrafo siguiente.
2. Seguimos en este párrafo lo que hemos expuesto en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, Capítulo 13.
3. Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 250 y ss. V. en general, Luis Jordana de Pozas, "El Problema de los fines de la actividad administrativa", en *RAP*, N° 4, Madrid, 1951, pp. 11 a 28; J. Gascón Hernández, "Los Fines de la Administración", en *RAP*, N° 11, Madrid, 1953, pp. 33 a 43.
4. V. lo indicado en el párrafo 2.

En todo caso, y a pesar de que no se trate de los fines esenciales en un Estado Democrático y Social de Derecho, los fines de política institucional dentro del marco del Derecho. En este sentido, cuatro sectores fundamentales de actividad pública están identificados con estos fines: el sector de política interior, el sector de política exterior, el sector de defensa y el sector justicia. En efecto, y ello identifica al *sector de política interior*, el Estado no sólo requiere la realización de actividades y acciones que garanticen y le permitan su normal funcionamiento político como instrumento de la sociedad, así como el establecimiento de regulaciones adecuadas que hagan posibles las relaciones entre sus poderes, sino de la previsión de medios y garantías que definan las situaciones jurídico-políticas de los ciudadanos y les permitan su defensa conforme al derecho, todo ello dentro de un ordenamiento que tienda a garantizar su funcionamiento democrático. En esta forma, este sector de política interior, abarca todas aquellas actividades y medios del Estado tendientes a la organización de la República conforme al ordenamiento constitucional, como un Estado Federal;⁵ y al mantenimiento del gobierno como democrático, representativo, responsable y alternativo.⁶ Asimismo, abarca las acciones de organización de la República, en el ámbito nacional, de acuerdo al principio de la división y colaboración entre los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial;⁷ en el ámbito estatal, conforme a la autonomía que los Estados tienen reconocida en la Constitución;⁸ y en el ámbito local, mediante la estructuración de municipios.⁹ Por otra parte, el sector de política interior, abarca todas las actividades tendientes a la determinación de la situación jurídico-política de los habitantes del país; y en particular, actividades como

5. Arts. 2, 5, 6 y 9 y ss. de la Constitución de 1961; particularmente Arts. 11 y 12. Los artículos citados en las notas que siguen corresponden al texto constitucional de 1961.
6. Arts. 3 y 4.
7. Arts. 117 y 118. En esta forma, se ubican en este sector, actividades tales como la tramitación de la convocatoria del Congreso a las sesiones extraordinarias (relaciones entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo) (Art. 190, 9); la tramitación ante la Corte Suprema de Justicia de las colisiones que ocurran entre los ordenamientos jurídicos de los Estados, Municipios y la República y de las controversias que puedan surgir entre ésta y los Estados o Municipios (ordenación federal de la República) (Arts. 215, 5 y 215, 8); y las relaciones de la República con los Estados federados y con los Municipios (Arts. 136, 6, 190, 17 y 190, 18).
8. Arts. 9 y ss. y 16 y ss.
9. Arts. 25 y ss.

nalidad¹¹ y de su situación civil (registro civil); y a determinar la situación de los extranjeros y garantizar el ejercicio de sus derechos.¹² Por último, el sector política interior abarca todas las actividades del Estado tendientes al resguardo de la seguridad del mismo y al mantenimiento del orden público *en todo el territorio nacional*¹³ con el debido respeto y garantía de los derechos individuales,¹⁴ lo cual conlleva medidas, por ejemplo, de identificación de todos los habitantes del país;¹⁵ de establecimiento de una policía nacional coordinada con las policías estatales y municipales;¹⁶ e inclusive, de declaratoria del estado de emergencia y la suspensión o restricción de garantías constitucionales.¹⁷

Dentro del mismo campo de los fines de política general y orden público, además del sector de política interior, puede indentificarse el *sector de política exterior*, donde se ubican todas las actividades concernientes a la actuación internacional de la República¹⁸ y en particular, las tendientes a formular las relaciones exteriores de la República y al establecimiento de relaciones diplomáticas y consulares con otros Estados u organismos internacionales.¹⁹ Ello conlleva, por supuesto, medidas tales como la celebración y ratificación de tratados, convenios o acuerdos internacionales,²⁰ la determinación y designación de las misiones diplomáticas en el exterior,²¹ la adopción de las medidas necesarias en caso de emergencia internacional,²² y la demarcación y delimitación de las fronteras.²³

Además de los sectores de política interior y exterior, dentro de los fines de política general y orden público, también puede indentificarse el *sector defensa*. En efecto, se encuadran dentro de este sector todas las actividades tendientes al mantenimiento de la soberanía nacio-

10. Arts. 110 y ss.
11. Arts. 35 y ss.
12. Arts. 45 y 136, 4.
13. Arts. 43, 136, 2 y 136, 5.
14. Arts. 58 y ss.
15. Art. 136, 5.
16. Arts. 17, 5, 30 y 134.
17. Arts. 190, 6 y 240 y ss.
18. Art. 136, 1.
19. Art. 190, 5.
20. Arts. 128, 129 y 190, 5.
21. Art. 190, 6.
22. Arts. 190, 7 y 240 y ss.
23. Arts. 7 y 8.

nal²⁴ de manera que la República sea siempre e irrevocablemente, como lo especifica la Constitución, libre e independiente de toda dominación o protección de potencia extranjera.²⁵ Por ello, en el sector defensa se pueden identificar las medidas necesarias para la defensa de la República, la integridad del territorio y de su soberanía, en caso de emergencia internacional;²⁶ la organización y el régimen de las Fuerzas Armadas Nacionales²⁷ bajo la suprema autoridad jerárquica del Presidente de la República como su Comandante en Jefe,²⁸ y su funcionamiento, al servicio de la República y en ningún caso al de una persona o parcialidad política, como institución apolítica, obediente y no deliberante, organizada por el Estado para asegurar la defensa nacional, la estabilidad de las instituciones democráticas y el respeto a la Constitución y las leyes, cuyo acatamiento debe estar siempre por encima de cualquier otra obligación.²⁹ En esta forma, al sector defensa corresponden todas las actividades vinculadas a la defensa terrestre, aérea, naval y de cooperación; a la participación ciudadana en su contingente³⁰ mediante el servicio militar obligatorio;³¹ a la fabricación, comercio, posesión y uso de las armas de guerra³² y a la cooperación de las Fuerzas Armadas Nacionales en el mantenimiento de la seguridad y orden público en el territorio nacional.

Por último, dentro de los fines de política general y orden público, además de los sectores de política interior, política exterior y defensa, se puede identificar el *sector justicia* que como elemento de contrapeso y de garantía del Estado de Derecho, abarca todas aquellas actividades que permiten a los ciudadanos el amparo y control jurisdiccional de sus derechos e intereses, sea frente al propio Estado o ante otros particulares.³³ Se encuadran en este sector, todas las actividades del Estado relacionadas con el Poder Judicial,³⁴ así como la legislación y seguridad jurídica, la prevención y represión del delito y las relaciones con los cultos establecidos en el país. En efecto, dentro de este sector se ubican

-
- 24. Art. 7.
 - 25. Art. 1.
 - 26. Art. 190, 7.
 - 27. Art. 136, 11.
 - 28. Art. 190, 3.
 - 29. Art. 132.
 - 30. Art. 190, 4.
 - 31. Art. 53.
 - 32. Art. 133.
 - 33. Arts. 46, 47, 49, 50 y 133.
 - 34. Arts. 49, 68 y 69.

en primer lugar todas las actividades tendientes a una correcta administración de justicia y al establecimiento de tribunales³⁵ de manera que los jueces puedan realizar sus funciones en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público.³⁶ Por otra parte, el sector abarca las actividades relacionadas con la legislación³⁷ y la seguridad jurídica, en especial la relativa al tráfico de bienes, mediante el establecimiento de un sistema de registros.³⁸ Dentro del marco de la seguridad jurídica, se integran además dentro del sector justicia, todas las actividades del Ministerio Público, a quien corresponde velar por la exacta observancia de la Constitución y las leyes,³⁹ por el respeto de los derechos y garantías constitucionales y por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia; y ejercer la acción penal en los casos en que no sea necesaria instancia de parte.⁴⁰ Por otra parte, las actividades del Estado tendientes a la prevención y represión del delito, con la debida protección y garantía de la libertad y seguridad personales,⁴¹ también se ubican en el sector justicia, así como todas aquellas actividades relacionadas con la concesión de indultos o los decretos de amnistía.⁴² Por último, también se integran dentro de este sector, las actividades del Estado tendientes a ejercer la suprema inspección de los cultos de manera que no sean contrarios al orden público y a las buenas costumbres, y su ejercicio no pueda invocarse para eludir el cumplimiento de las leyes o para impedir a otro el ejercicio de sus derechos,⁴³ como regulación de uno de los derechos individuales.

Los fines de desarrollo económico

El segundo grupo de fines que pueden identificarse en el Estado Democrático y Social de Derecho, son los de desarrollo económico, común en la mayoría de los países latinoamericanos. En efecto, en Venezuela, la Constitución establece como fin fundamental del Estado en el orden económico, el promover "el desarrollo económico y la diver-

35. Arts. 136, 23 y 204.

36. Arts. 205, 210, 211 y 217.

37. Art. 136, 24.

38. Art. 136, 24.

39. Arts. 218 y ss.

40. Art. 220.

41. Art. 60.

42. Arts. 139 y 190, 21.

43. Arts. 65 y 130.

sificación de la producción, con el fin de crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de ingresos de la población y fortalecer la soberanía económica del país”, de manera que el régimen económico de la República se fundamente “en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad”.⁴⁴ De esta declaración constitucional surge claramente la base para calificar al Estado en Venezuela, como un Estado Democrático y Social de Derecho, definitivamente intervencionista y conformador del orden económico. Muy lejos, por tanto, está el Estado contemporáneo en nuestro país, del Estado liberal tradicional que se limitaba a mantener el orden público y a asegurar el respeto de los derechos y garantías individuales, sin tomar injerencia ni parte en el orden económico, o del Estado liberal de fomento o prestador de servicios públicos. Sin embargo, el carácter de agente del proceso de desarrollo que la Constitución asigna al Estado, con todas las facultades que le atribuye “para dictar medidas para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y para regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, a fin de impulsar el desarrollo económico del país”,⁴⁵ no son de tal naturaleza que impliquen la apropiación por el Estado de todos los medios de producción. Ello no es necesario y, al contrario, la Constitución declara que “el Estado protegerá la iniciativa privada”,⁴⁶ sin perjuicio de que pueda “reservarse determinadas industrias, explotaciones o servicios de interés público por razones de conveniencia nacional” y que deba propender “a la creación y desarrollo de una industria básica pesada bajo su control”, o que pueda expropiar, promover o dirigir las industrias que estime convenientes.⁴⁷ En esta forma, si bien se garantiza constitucionalmente la libertad económica, al declararse que “todos pueden dedicarse libremente a la actividad lucrativa de su preferencia”,⁴⁸ ella no está, en absoluto, exenta de limitaciones reguladoras, aparte de las limitaciones que se deriven de la intervención activa del Estado antes indicadas. En efecto, la libertad económica, conforme a la Constitución, está sometida a las limitaciones previstas en la Constitución y las leyes “por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social”. Por ello, la misma Constitución prevé que “la Ley dictará normas para impedir la usura, la indebida elevación

44. Art. 95.

45. Art. 98.

46. Art. 98.

47. Arts. 97 y 101.

48. Art. 96.

de los precios, y en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica",⁴⁹ y prohíbe los monopolios.⁵⁰ En esta forma, la base constitucional de los fines de desarrollo económico del Estado en Venezuela, como Estado Democrático y Social de Derecho, permite identificar una serie de actividades públicas, agrupables en los siguientes sectores: sector finanzas, sector de desarrollo industrial y sector de comercio.⁵¹ El sector de finanzas comprende la formulación de la política económica y financiera del país y la intervención del Estado en los asuntos monetarios, crediticios y financieros. En esta forma, se ubican en este sector todas las actividades del Estado de intervención y control de las actividades crediticias, bancarias y monetarias,⁵² las medidas tendientes a regular la participación de los capitales extranjeros en el desarrollo económico nacional⁵³ y, en general, las que adopte en el ámbito económico y financiero cuando así lo requiera el interés público.⁵⁴ El sector de desarrollo industrial, por su parte, comprende todas las actividades ya señaladas que el Estado tiene en el campo de la producción y, en particular, sus acciones tendientes a la regulación de las actividades de carácter industrial, con la debida protección del consumidor⁵⁵ y a la normación de la participación de capitales extranjeros;⁵⁶ a la promoción y fomento de las actividades industriales;⁵⁷ a la protección de las actividades industriales, en particular, en relación a las invenciones, denominaciones, marcas y lemas;⁵⁸ al financiamiento y auxilio crediticio de las actividades industriales;⁵⁹ y a la producción industrial por parte del Estado y de sus empresas.⁶⁰ Además de los sectores de finanzas y de desarrollo industrial, los fines de desarrollo económico abarcan el sector comercio, en el cual se ubican todas las actividades del Estado en relación a la regulación, promoción, protección y control del comercio interior y exterior. En particular, las medidas tendientes a regular la circulación, distribución

49. Art. 96.

50. Art. 97.

51. Arts. 30, 136, 7 y 136, 24.

52. Art. 107.

53. Art. 190, 8.

54. Arts. 96 y 109.

55. Art. 107.

56. Arts. 95 y 98.

57. Art. 100.

58. Arts. 95 y 98.

59. Art. 97.

y consumo de bienes,⁶⁰ lo que abarca el régimen de pesas y medidas,⁶¹ y de marcas y lemas;⁶² a impedir la indebida elevación de los precios, la usura y las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica;⁶³ y a regular el comercio exterior, en particular, mediante el régimen de aduanas.⁶⁴ Asimismo, en el ámbito del sector comercio se integra el programa de integración económica en el ámbito de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) y del Grupo Subregional Andino de integración económica (Acuerdo de Cartagena), en virtud de la exigencia constitucional de que "la República favorecerá la integración económica latinoamericana" para lo cual debe procurar "coordinar recursos y esfuerzos para fomentar el desarrollo económico y aumentar el bienestar y seguridad comunes".⁶⁵ En el mismo ámbito de los fines de desarrollo económico, el *sector turismo* comprende todas las actividades del Estado en relación con el desarrollo, coordinación y control de la actividad turística.⁶⁶

Ahora bien, en virtud de la importancia que para Venezuela tienen las actividades de extracción y producción minera y petrolera, dentro de los fines de desarrollo económico, ocupa un lugar de primera importancia el *sector de hidrocarburos y minería*, que comprende todas las actividades del Estado tendientes al desarrollo y control de los recursos naturales no renovables y de las industrias minera y petrolera. En particular integran este sector, las actividades del Estado tendientes a establecer el régimen y a administrar las minas e hidrocarburos, salinas y ostrales de perlas del país;⁶⁷ a autorizar concesiones para la explotación de actividades conexas con dichos recursos, si su explotación no hubiera sido reservada al Estado conforme a la Constitución, las cuales no podrían ser otorgadas ni por tiempo indefinido⁶⁸ ni con carácter de exclusividad,⁶⁹ y las cuales implicarían, por imperativo constitucional, que las tierras adquiridas con destino a la exploración o explotación de las mismas, pasarían en plena propiedad a la nación, sin indemnización alguna, al

60. Arts. 30 y 98.

61. Art. 136, 12.

62. Art. 100.

63. Art. 96.

64. Art. 136, 9.

65. Art. 108.

66. Arts. 30 y 136, 24.

67. Art. 136, 10.

68. Art. 136, 10.

69. Art. 97.

extinguirse por cualquier causa.⁷⁰ Por último, dentro de los fines de desarrollo económico del Estado en Venezuela, se identifican las actividades públicas integradas en el *sector de desarrollo agropecuario*, y que comprende todas aquellas acciones que tienen por objeto la regulación, financiamiento, dotación de tierras, asistencia técnica y mercadeo agropecuario.⁷¹ En particular, las medidas tendientes a la conservación y fomento de la producción agrícola, ganadera, pesquera y forestal;⁷² a la eliminación del régimen latifundista, que se considera contrario al interés social, lo que exige la adopción de medidas conducentes a su eliminación y el establecimiento de normas encaminadas a dotar de tierra a los campesinos y trabajadores rurales que carezcan de ella, así como a proveerles de los medios necesarios para hacerla producir;⁷³ y a la comercialización de los productos agrícolas.⁷⁴

Los fines de desarrollo social

El tercer grupo de fines del Estado en Venezuela, está configurado por aquellos tendientes al desarrollo social, y que hacen del Estado un ente conformador y no sólo regulador del orden social. En efecto, no sólo la *Constitución* insiste en su *Predámbulo* que la misma se dicta para "proteger y enaltecer el trabajo, amparar la dignidad humana, promover el bienestar general y la seguridad social; lograr la participación equitativa de todos en el disfrute de la riqueza, según los principios de la justicia social, y fomentar el desarrollo de la economía al servicio del hombre", sino que al regular los derechos económicos y establecer los fines del Estado en este ámbito, postula que "el régimen económico de la República se fundamentará en principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad", debiendo las medidas de desarrollo económico que se adopten buscar, entre otros objetivos, el aumento del nivel de ingresos de la población.⁷⁵ Y es precisamente este énfasis en lo social y en la redistribución de la riqueza, lo que hace que constitucionalmente nuestro Estado sea un Estado Democrático y Social de Derecho en el cual no sólo debe ser

70. Art. 103.

71. Art. 136, 24.

72. Art. 136, 18.

73. Art. 105.

74. Arts. 96 y 98.

75. Art. 95.

una realidad la democracia política, sino la económica y social. Las actividades públicas tendientes a la consecución de estos fines, pueden identificarse en los siguientes sectores: sector de promoción y protección social; sector de desarrollo cultural; sector de asuntos laborales; sector de previsión y seguridad social; sector educación y sector salud.

En el *sector protección y promoción social* se encuadran todas las actividades públicas tendientes a la consecución de estos fines, pueden como las de protección y bienestar social que corresponden al Estado, y que en ningún caso excluyen las obligaciones que en virtud de la solidaridad social, incumben a los particulares según su capacidad.⁷⁶ En particular, se encuadran en este sector las actividades de bienestar social,⁷⁷ las cuales, entre otras funciones, exigen al Estado proteger las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social;⁷⁸ las actividades de asistencia social destinada a quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos, mientras sean incorporados al sistema de seguridad social;⁷⁹ las actividades de promoción social y desarrollo de la comunidad, por lo que el Estado debe fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones destinadas a mejorar la economía popular⁸⁰ y, en particular, propender a mejorar las condiciones de vida de la población campesina;⁸¹ las actividades de protección de la familia como célula fundamental de la sociedad⁸² y de la maternidad, sea cual fuere el estado civil de la madre;⁸³ las actividades de protección y promoción del niño y de los menores de manera que la infancia y la juventud estén al abrigo del abandono, la explotación y el abuso;⁸⁴ y las actividades de protección de las comunidades indígenas.⁸⁵ El *sector desarrollo cultural* comprende todas las actividades tendientes al fomento de la cultura en sus diversas manifestaciones y a la protección y conservación de las obras, objetos y monumentos que forman el patrimonio histórico y artístico del país.⁸⁶

76. Art. 57.

77. Art. 57.

78. Art. 72.

79. Arts. 30, 57 y 94.

80. Art. 72.

81. Art. 77.

82. Art. 73.

83. Arts. 74 y 93.

84. Arts. 75 y 93.

85. Art. 77.

86. Arts. 30 y 83.

El *sector de asuntos laborales* comprende las actividades tendientes a hacer efectivo el deber de trabajar que tiene toda persona apta para realizarlo, así como a dar vigencia al derecho al trabajo y a la libertad de trabajo que consagra la Constitución⁸⁷ y, en particular, aquellas tendientes a procurar el pleno empleo, es decir, que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa.⁸⁸ Además, se encuadran dentro del sector de asuntos laborales, todas las actividades del Estado tendientes a proteger al trabajo y a mejorar las condiciones materiales, morales e intelectuales de los trabajadores,⁸⁹ mediante la limitación de la duración máxima de la jornada de trabajo y su progresiva disminución,⁹⁰ el disfrute del descanso semanal remunerado y de vacaciones pagadas,⁹¹ la mejor utilización del tiempo libre,⁹² la estabilidad en el trabajo,⁹³ la obtención de un salario justo,⁹⁴ y la recompensa de su antigüedad en el servicio y amparo en caso de cesantía,⁹⁵ así como las actividades tendientes a favorecer el desarrollo de las relaciones colectivas de trabajo,⁹⁶ y de las asociaciones sindicales,⁹⁷ y a regular el ejercicio del derecho de huelga.⁹⁸

Por otra parte, también dentro de los fines de desarrollo social, se puede identificar el *sector de seguridad y previsión social*, que comprende todas las actividades conducentes a desarrollar en forma progresiva un sistema de seguridad social tendiente a proteger a todos los habitantes de la República contra infortunios del trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquiera otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.⁹⁹ Asimismo, dentro de los fines de desarrollo social, tienen particularísima importancia las actividades del Estado comprendidas en el *sector educación*, tendientes a hacer efectivo el derecho a la educación y el deber de educarse,¹⁰⁰ las cuales tampoco excluyen las

87. Arts. 54 y 84.

88. Art. 84.

89. Art. 85.

90. Art. 86.

91. Art. 86.

92. Art. 86.

93. Art. 88.

94. Art. 87.

95. Art. 88.

96. Art. 90.

97. Art. 91.

98. Art. 92.

99. Art. 94.

100. Arts. 55, 78 y 136, 16.

que en virtud de la solidaridad social incumbe a los particulares según su capacidad y cuyo cumplimiento puede establecerse legislativamente.¹⁰¹ En todo caso, dentro del sector educación se encuadran todas las actividades públicas tendientes a la creación y sostenimiento de escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso de todos a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes, debiendo ser gratuita la educación impartida en los institutos oficiales en todos sus ciclos;¹⁰² a la regulación de las personas a cuyo cargo puede estar la educación;¹⁰³ y a la regulación de la posibilidad de toda persona natural o jurídica de dedicarse libremente a las ciencias o a las artes y, previa demostración de su capacidad, fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado.¹⁰⁴ Esto implica que la educación, aun cuando gratuita cuando es impartida por el Estado, no es un monopolio de éste, por lo que se garantiza la libertad de enseñanza, teniendo el Estado la obligación de estimular y proteger la educación privada que se imparta conforme a los principios contenidos en la Constitución y las leyes,¹⁰⁵ es decir, conforme a los fines del Estado, por lo que está proscrita toda enseñanza clasista. En este sentido, la educación, como un fin del Estado en Venezuela, tiene como objetivo el pleno desarrollo de la personalidad, la formación de ciudadanos aptos para la vida y para el ejercicio de la democracia, el fomento de la cultura y el desarrollo del espíritu de solidaridad humana,¹⁰⁶ por lo que se incluyen dentro del sector educación todas las actividades del Estado tendientes a organizar y orientar el sistema educativo hacia dichas finalidades.¹⁰⁷ Por último, dentro de los fines de desarrollo social del Estado en Venezuela, se incluyen todas las actividades que se encuadran dentro del *sector salud*, es decir, todas las actividades públicas tendientes a hacer efectivo el derecho de todos a la protección de la salud¹⁰⁸ y, en particular, las acciones del Estado destinadas a velar por el mantenimiento de la salud pública y proveer los medios de prevención y asistencia a

101. Art. 57.

102. Arts. 78 y 136, 16.

103. Art. 81.

104. Art. 79.

105. Art. 79.

106. Art. 80.

107. Art. 80.

108. Arts. 30 y 76.

quienes carezcan de ellos;¹⁰⁹ así como las actividades públicas tendientes a la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública, los cuales pueden ser nacionalizados de acuerdo con el interés colectivo.¹²⁰

Los fines de desarrollo físico y ordenación territorial

Pero aparte de los fines de política general y orden público, de desarrollo económico y de desarrollo social, el Estado en Venezuela tiene importantes fines de desarrollo físico y ordenación territorial, sin cuya consecución los otros fines del Estado no podrían alcanzarse adecuadamente. En efecto, los fines de desarrollo físico y ordenación territorial orientan las actividades del Estado al establecimiento de una adecuada infraestructura física y ambiental que permita y facilite los objetivos de desarrollo económico y social, y al equipamiento y ordenación del territorio, de manera que los beneficios del desarrollo se extiendan a todas las regiones del país. En este sentido, es posible distinguir los siguientes sectores de actividad pública dentro de estos fines del Estado: el sector desarrollo urbano y vivienda, el sector transporte, el sector comunicaciones y el sector de recursos naturales renovables. El *sector desarrollo urbano y vivienda* comprende todas las actividades del Estado que se adopten como consecuencia del proceso de urbanización a que ha estado sometido el país en las últimas décadas y, en particular, aquellas relativas al desarrollo y ordenación territorial y urbana,¹¹¹ al régimen y uso del suelo, y a la coordinación y unificación de normas y procedimientos para obras de urbanismo.¹¹² Asimismo, se identifican con este sector, las actividades de construcción y fomento de viviendas populares¹¹³ y de regulación de alquileres de inmuebles urbanos.¹¹⁴ En el *sector transporte*, se encuadran todas las actividades del Estado de regulación, prestación, control y construcción de los medios y de los servicios de transporte terrestre, marítimo y aéreo;¹¹⁵ y las relativas a la *circulación terrestre (tránsito)*, a la construcción de obras públicas viales¹¹⁶

109. Art. 76.

110. Art. 136, 17.

111. Art. 30.

112. Art. 136, 14.

113. Arts. 136, 15 y 136, 19.

114. Art. 96.

115. Arts. 104 y 136, 20.

116. Arts. 30 y 136, 15.

y a la apertura y conservación de vías de comunicación (vialidad).¹¹⁷ El *sector comunicaciones* integra, por otra parte, a las actividades de regulación, prestación y control de los servicios de telecomunicaciones y correos¹¹⁸ y, en especial, las actividades de regulación y control de los medios de comunicación social, particularmente la radiodifusión y la televisión; y la regulación, prestación y control de los servicios de teléfonos, telégrafos y correos. Por último, dentro de los fines de desarrollo físico y ordenación territorial, puede distinguirse también el *sector de recursos naturales renovables*, en el cual se integran todas las acciones del Estado tendientes a garantizar el desarrollo, protección, conservación y racional aprovechamiento de los recursos naturales renovables, de manera que la explotación de los mismos esté dirigida primordialmente al beneficio colectivo de los venezolanos, y que abarcan los recursos hidráulicos, forestales y los suelos.¹¹⁹ Se encuadran también en este sector, en general, todas las acciones estatales tendientes a proteger el medio ambiente.

La previsión constitucional de los recursos del Estado

Ahora bien, una visión de los fines del Estado contemporáneo en Venezuela realizada en una sola perspectiva constitucional, como la que hemos hecho anteriormente, quedaría incompleta si no especificáramos también las previsiones del texto fundamental destinadas a proveer al Estado de los recursos necesarios para la consecución de sus fines, así como aquellas destinadas a regular los mecanismos del Estado para la formulación de las políticas de desarrollo. En efecto, en cuanto a los recursos utilizados para la consecución de sus fines, el Estado opera básicamente con recursos financieros, humanos y materiales. A los efectos de la obtención de los *recursos financieros*, la Constitución establece las normas básicas del sistema tributario,¹²⁰ el cual debe procurar la justa distribución de las cargas según la capacidad económica de los contribuyentes, atendiendo al principio de la progresividad, la protección de la economía nacional y la elevación del nivel de vida del pueblo.¹²¹

117. Arts. 30 y 136, 21.

118. Art. 136, 22.

119. Arts. 106, 136, 10 y 136, 18.

120. Allan-R. Brewer-Carías, "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su estudio", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 49, Caracas, 1964, pp. 64 a 124.

121. Art. 223.

En esta forma, la Constitución regula la obtención de recursos financieros ordinarios mediante un sistema impositivo en tres niveles (nacional, estatal y municipal),¹²² regulando particularmente su legalidad,¹²³ y su carácter patrimonial.¹²⁴ Se prevé, además, expresamente, la posibilidad para el Estado de la obtención de recursos financieros extraordinarios, mediante la utilización del crédito público.¹²⁵ La utilización de los recursos financieros del Estado para el cumplimiento de sus fines, se ordena mediante el sistema presupuestario,¹²⁶ a través del Presupuesto, como autorización anual del Congreso de los gastos del Estado¹²⁷ o a través de autorizaciones particulares materializadas mediante los Créditos Adicionales al Presupuesto.¹²⁸

En relación a los *recursos humanos* utilizados por el Estado para accionar sus órganos, la Constitución distingue tres categorías básicas de funcionarios a su servicio: funcionarios designados por elección popular, funcionarios designados con intervención del Poder Legislativo y funcionarios designados por las diversas autoridades ejecutivas y administrativas. En cuanto a la primera categoría, son funcionarios del Estado electos por votación popular, en la rama Ejecutiva, el Presidente de la República,¹²⁹ en la rama legislativa, los Senadores y Diputados al Congreso Nacional y los Diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados;¹³⁰ y en el ámbito municipal, los miembros de los Concejos Municipales.¹³¹ Por otra parte, la Constitución exige la intervención del Poder Legislativo en la designación de otros funcionarios: las Cámaras Legislativas, en sesión conjunta, eligen los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia,¹³² al Fiscal General de la República¹³³ y al Contralor General de la República;¹³⁴ el Senado autoriza el nombramiento por el Presidente de la

122. Arts. 18, 29, 3, 31, 34, 136, 8, 229 y 233.

123. Arts. 224 y 226.

124. Art. 235.

125. Arts. 17, 4, 190, 13 y 231.

126. Art. 227.

127. Arts. 228 y 229.

128. Arts. 190, 14 y 227.

129. Arts. 182 y ss.; la elección de Gobernadores, aun cuando permitida por la Constitución, no ha sido regulada legalmente (Art. 22).

130. Arts. 19, 148 y ss., y 151 y ss.

131. Arts. 25 y 29.

132. Art. 214.

133. Art. 219.

134. Art. 238.

República del Procurador General de la República¹³⁵ y de los jefes de misiones diplomáticas permanentes;¹³⁶ y el Poder Legislativo debe intervenir en la designación de los miembros del Consejo de la Judicatura.¹³⁷ Aparte de estos supuestos, la Constitución no exige ni regula otro supuesto en el que el Poder Legislativo deba intervenir para la designación de un funcionario público y, al contrario, atribuye al Presidente de la República la facultad de "nombrar y remover, de conformidad con la Ley, los funcionarios y empleados nacionales cuya designación no esté atribuida a otra autoridad."¹³⁸ Los funcionarios públicos, en todo caso están al servicio del Estado, y no de parcialidad política alguna, y gozan de los derechos y obligaciones derivados de la carrera administrativa.¹³⁹

En cuanto a los *recursos materiales* del Estado para el cumplimiento de sus fines, la Constitución prevé su dominio y soberanía sobre los bienes del subsuelo situados en el territorio nacional¹⁴⁰ y sobre el mar territorial, la zona marítima contigua y la plataforma continental,¹⁴¹ y le reserva su explotación, pudiendo ésta realizarse por particulares, solamente mediante concesiones no exclusivas y temporales.¹⁴² Regula, además, los bienes inmuebles del dominio privado del Estado, denomina-

135. Arts. 150, 7 190, 16 y 201.

136. Arts. 150, 7 y 190, 16.

137. Art. 217.

138. Arts. 190, 2, 190, 18, 190, 19 y 193 y ss. La disposición evidentemente que es muy rígida, pues implica que salvo las excepciones constitucionales, todos los funcionarios públicos nacionales son nombrados por el Presidente de la República o por delegación. Quedaría, sin embargo, excluido de la intervención del Presidente, por interpretación del texto constitucional, los funcionarios públicos dependientes de los Poderes Legislativo y Judicial, en base al principio de la división de los Poderes (Arts. 158, ords. 3, 4, 5 y 6; 204, 205 y 217) y de aquellos organismos que gozan de autonomía o independencia *funcional* en el ejercicio de sus funciones: la Fiscalía General de la República (Arts. 218 y ss.); la Contraloría General de la República (Art. 236); el Consejo Supremo Electoral (Art. 113) y los Institutos Autónomos (Art. 230). En consecuencia, cualquier otra restricción de orden legal de la atribución constitucional del Presidente de la República para designar los funcionarios públicos nacionales es inconstitucional, como, por ejemplo, la designación de uno de los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal, que se atribuye directamente al Congreso. V. Ley de Carrera Administrativa, Art. 8, y los comentarios al respecto en Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, p. 182. V. lo indicado en el Capítulo 12.

139. Arts. 122 y 123.

140. Arts. 103 y 136, 10.

141. Art. 7.

142. Arts. 97, 103, 126 y 136, 10.

dos tierras baldías¹⁴³ cuando pertenecen a la República, y ejidos cuando pertenecen a los municipios;¹⁴⁴ y establece disposiciones para la construcción de obras,¹⁴⁵ y para la adquisición de bienes y servicios por vía contractual,¹⁴⁶ de expropiación forzosa¹⁴⁷ o de reversión;¹⁴⁸ o para la afectación de obras y servicios de interés público al servicio del público.¹⁴⁹

Ahora bien, la determinación en el texto constitucional de una serie de fines del Estado, identificados con el proceso de desarrollo económico y social, y la precisión de los recursos necesarios para la consecución de esos fines, alcanza coherencia con la previsión, en su mismo texto, de una serie de mecanismos tendientes a la formulación de políticas de desarrollo, a la administración de los recursos del Estado y al control de la actividad de la Administración Pública. En efecto, la aplicación de los recursos para la consecución de fines exige, en primer lugar, la definición de políticas coherentes que guíen el proceso administrativo; de ahí el sistema de *planificación* como técnica político-administrativa de ordenación de las actividades del Estado,¹⁵⁰ para cuya formulación se exige un adecuado sistema de *información estadística*.¹⁵¹ La *administración de los recursos* del Estado para la consecución de sus fines, conforme a técnicas ordenadoras de planificación y *presupuesto*, se atribuye en esta forma a la administración pública, organizada bajo la dirección del Presidente de la República y sus órganos inmediatos, los Ministros¹⁵² en forma centralizada en Ministerios y otros servicios¹⁵³ o en forma descentralizada, en institutos autónomos o empresas del Estado.¹⁵⁴ Las actividades administrativas en todo caso, no sólo acarrear responsabilidad para quienes las ejecutan,¹⁵⁵ sino que están sometidas a un *control* jurisdiccional de la legalidad,¹⁵⁶ al control fiscal de la Contraloría General de la República¹⁵⁷ y al control del Congreso.¹⁵⁸

143. Art. 136, 10.

144. Arts. 31, 1 y 32.

145. Art. 136, 15.

146. Arts. 124, 126, 127 y 190, 15.

147. Arts. 101 y 102.

148. Art. 103.

149. Art. 104.

150. Arts. 98 y 191.

151. Art. 136, 13.

152. Arts. 190, 8, 190, 12 y 193 y ss.

153. Arts. 190, 11 y 193.

154. Art. 230.

155. Arts. 47, 121, 150, 8, 196 y 220, 5.

156. Arts. 46, 119, 204 y ss., 206 y 215.

157. Arts. 234 y ss.

158. Arts. 126, 139, 153, 2, 160, 230 y 236.

§ 6. EL PAPEL DEL ESTADO EN EL PROCESO DE DESARROLLO EN AMERICA LATINA

De cualquier análisis que se haga de la situación actual del proceso de desarrollo latinoamericano y de algunos de los cambios que el mismo exigirá en las estructuras económicas y sociales, surge con absoluta evidencia que es absolutamente inimaginable la incorporación de nuestros países a un proceso autónomo e independiente de desarrollo y la realización consecuente, en ellos, de la serie de cambios y transformaciones que se exigen en las estructuras tradicionales, sin una neta, oportuna y enérgica intervención del Estado. En otras palabras, así como es inimaginable el proceso de desarrollo sin un cambio ordenado de las estructuras —y de ahí la planificación, para asegurar el menor costo y lapso posible en esa empresa—, es evidente que también es inimaginable el desarrollo sin la participación activa del Estado,¹ como actor y agente en el proceso, y no como espectador. En efecto, un cambio de estructuras afecta directamente a quienes usufructan de las injusticias del subdesarrollo, por lo que es cierto que utilizarán y utilizan todos los medios a su alcance para rechazarlas o para hacerlas inoperantes. De ahí que sea necesario el fortalecimiento y la intervención del Estado a fin de que mediante el poder público, las reformas y transformaciones lleguen a hacerse realidad.

Poder económico y poder político

Ello, sin embargo, no es tarea fácil, pues en América Latina, a lo largo de todo el proceso de formación y consolidación de los Estados nacionales, lo normal es que quienes han detentado el poder económico han controlado también el poder político. Las instituciones políticas liberales, por otra parte, fueron estructuradas para facilitar y permitir esa participación, y en ese sentido fueron y han sido efectivas. En todo caso, e históricamente ello es irrefutable, el Estado en América Latina, y particularmente en Venezuela, ha sido utilizado como instrumento de las clases económicas dominantes. En Venezuela, no hay duda de

1. En este párrafo seguimos básicamente lo expuesto en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, Capítulo 3.

que éstas lo utilizaron instrumentalmente durante todo el siglo pasado y la mayor parte del presente, y sólo es ahora, en los últimos recientes años, cuando comienza a dar ciertos síntomas de autonomía, los cuales, precisamente, son los que se hace necesario desarrollar institucionalmente para convertirlo en instrumento de desarrollo al servicio de las mayorías nacionales.

En efecto, parece fuera de toda discusión la apreciación de que buena parte de la intervención del Estado que normalmente se ha realizado en América Latina en las últimas décadas, en general, no ha sido realmente para el cambio, sino para preservar el *statu quo*, y si algún tipo de acciones estatales pueden identificarse como de tipo social, inclusive con algunos sacrificios para las clases económicas dominantes, ello se permitió precisamente porque, a pesar de ello, no ponían en peligro su control sobre el poder político.² Sin embargo, esto no significa que en las décadas pasadas no se hayan realizado esfuerzos en materia de desarrollo. En efecto, nuestros países han intentado llevar adelante, desde hace algunos años, una política de desarrollo, pero en muchos casos dicha política, no sólo ha carecido de objetivos bien establecidos, sino que se ha iniciado por fuerza e influencia de presiones mundiales extrañas a ellos, y por la posesión de una serie de recursos básicos y estratégicos.³ Por ello, puede decirse que hay consenso en América Latina, en relación a considerar que los progresos económicos y sociales en las últimas décadas en la región, no han sido el resultado de la formulación consciente de una política de desarrollo que haya sido seguida por los diversos países,⁴ sino más bien consecuencia de un accidente histórico

2. En esta forma, la injerencia del Estado en el proceso económico ha sido admitida porque se ha orientado a mantener el estado actual de cosas, pero no para cambiarlo. Cfr. Raúl Prebisch, *Change and Development, Latin American great task*, New York, 1971, p. 213. Por otra parte, con razón se ha señalado que muchas de las reformas "sociales" que se ha permitido al Estado realizar, se han llevado a cabo sin llegar nunca a amenazar el poder político de las clases económicas dominantes. V. Nicos Poulantzas, *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*, México, 1972, p. 245.
3. En todo caso, el desarrollo de esa política ha sido la intención de algunos dirigentes latinoamericanos y la preocupación constante de algunas oficinas técnicas que operan en la zona, como la CEPAL. Esa intención y preocupación, han tenido sus reflejos, los cuales han contribuido en parte a la realización de las transformaciones operadas en nuestras naciones en los últimos años. La política de industrialización a través de la sustitución de importaciones ya señaladas, es el más claro ejemplo de ello.
4. Por ejemplo, V. C. Furtado, "Political Obstacles to Economic Growth in Brazil", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin American*, Oxford, 1965, p. 145.

o de circunstancias externas⁵ a la región, como consecuencia fundamental de la crisis mundial. Por supuesto que en dicho proceso la burguesía empresarial y el proteccionismo del Estado —principalmente esto último—, jugaron un papel fundamental. Ello se evidencia, inclusive, en los países como Venezuela que se incorporaron al proceso de industrialización a partir de la década de los cincuenta, y que ni siquiera supieron extraer las consecuencias y conocer las experiencias del proceso en los demás países. En todo caso, el proceso de industrialización y sustitución de importaciones tuvo el apoyo decidido de los empresarios, porque allí vieron una fuente excepcional de ganancias protegidas y aseguradas por la acción estatal, y de las burocracias oficiales, porque vieron en el proceso, no sólo la solución mágica de los problemas económicos y sociales, sino en algunos lamentables casos, un medio para favorecer a sus sostenedores y para mantener clientelas políticas. El proceso, sin embargo, no podrá continuar jugando el mismo dinámico papel que tuvo en las décadas pasadas desde el punto de vista económico, salvo que se produzcan esenciales cambios estructurales y se redefina el papel del sector público en el proceso de desarrollo.

El Estado como agente y actor en el proceso de desarrollo

Ahora bien, la intervención del Estado, necesaria e indispensable, para el proceso de desarrollo a la que queremos hacer referencia, es aquella esencial en nuestros países para provocar, dirigir, orientar y planificar los cambios en las estructuras económicas y sociales exigidos por dicho proceso, para lo cual el Estado ha comenzado a dar signos de autonomía en relación a las clases económicas dominantes. En la consolidación de dicha autonomía y en la conversión del Estado en instrumento de desarrollo social para la mayoría de la población, es que ahora todos los esfuerzos deben dirigirse. En este sentido, la problemática del Estado, entonces, debe enfocarse a la luz de nuevos criterios adecuados a la realidad actual latinoamericana frente al desarrollo nacional: el Estado, en este sentido, debe convertirse en el agente de las reformas sociales, económicas y políticas exigidas por el desarrollo. Su función debe ser, entonces, absolutamente activa, a través de la planificación, pero con

5. La expresión la utilizan Claudio Veliz, "Introducción" a C. Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 5; Aníbal Pinto, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 10 y 12; Jacques Chonchol, "Land tenure and development in Latin American", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 78 y 79; O. Sunkel, "Change and Frustration in Chile", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, pp. 129 y 130.

un profundo respeto a la dignidad humana. Desarrollo, cambio de estructuras, Estado y planificación son entonces los cuatro elementos fundamentales en el planteamiento político de América Latina.⁶ Pero para que el Estado actúe como agente principal del desarrollo —no como un agente secundario o de menor cuantía—, debe comenzarse por dotársele de instituciones que le permitan actuar como tal; y sólo así, podrá formular las políticas de desarrollo de manera que la planificación sea factible. Sólo a través de su fortalecimiento, las reformas que el desarrollo implica podrán ser ejecutadas. La transformación o cambio de estructuras que el desarrollo conlleva, por tanto, abarca también las instituciones políticas y administrativas, ya que con las actuales, no podrá aquél impulsarse definitivamente.

Ahora bien, este fenómeno, particularmente claro en Venezuela, de los inicios de autonomización del Estado, cuya intervención comienza a dejar de ser de sólo proteccionismo y fomento a la iniciativa privada, y a estar orientada hacia el cambio económico y social, es lo que ha provocado el resurgimiento de las viejas consignas liberales de "libre empresa", "libre competencia" y "empresa privada" que antes no se oían. La intervención del Estado mediante la creación de incipientes y protegidas actividades industriales que se produjo en los inicios de la industrialización, nunca fue discutida, pues fundamentalmente benefició a los grupos empresariales; en cambio, la intervención del Estado tendiente a provocar un desarrollo social y económico de la colectividad, y no solamente de los grupos empresariales, es decir, a poner en vigencia una real democracia social y económica, por supuesto ha producido la reacción de éstos.

Ahora bien, en relación al papel del Estado durante el período del proceso de industrialización, debe también destacarse⁷ que la realización y desenvolvimiento de una verdadera política de desarrollo económico,

6. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 25. Esta ha sido, por otra parte, la opinión generalizada en América Latina en la década de los sesenta, y para darse cuenta de ella, basta citar a R. Prebisch: "Si se quiere transformar fundamentalmente la estructura económica y social, la planificación es indispensable... Todo esto implica y requiere una clara intervención del Estado... El Estado tiene que intervenir". V. "Planificación y Democracia", en *Mensaje*, N° 115, Santiago de Chile, 1968, pp. 683, 685 y 689. En todo caso, es interesante destacar cómo del análisis comparativo de los indicadores políticos y sociales del mundo, B. M. Russett y otros autores llegan a la conclusión de que "una economía moderna no puede operar sin una sustancial actividad económica del Estado". V. Bruce M. Russett y otros, *World Handbook of Political and Social Indicators*, Yale, 1965, pp. 308 y 309.

7. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., pp. 26 y ss.

con objetivos claramente establecidos, en muchos casos no fue posible debido a su manipulación mediante instrumentos e instituciones políticas, administrativas y jurídicas que pertenecen casi completamente al siglo pasado, cuando la economía de nuestros países giraba en torno a la "hacienda" como unidad básica, inclusive sociopolítica. Sin entrar a considerar si esos instrumentos, en lugar de contribuir al desenvolvimiento armónico político-económico de nuestros países a partir del siglo pasado, no hicieron otra cosa que arraigar fuertemente la estructura feudal en América Latina, lo que sí resulta ahora como notorio es que no son apropiados para permitir la realización de los imperativos del desarrollo y de la tecnología moderna.⁸ En Venezuela, a comienzos de la década de los setenta, la conducción del país a través de esas instituciones políticas, administrativas y jurídicas, ha producido un resultado evidente: el descrédito de esos mecanismos e instituciones como consecuencia de una ausencia de decisión política y de mando; es decir, como consecuencia de una vida política vegetativa —existencia del Estado y nada más—, sin precisión clara de políticas económicas y sociales, es decir, de una política de desarrollo nacional; o lo que es peor —como en el caso del reto del desarrollo—, si alguna vez se definió o se pretendió definir y planificar políticas, esas nunca fueron realizadas por ausencia de mecanismos reales y efectivos de decisión. En este sentido, puede decirse que una de las características resaltantes del Estado venezolano en los últimos años ha sido precisamente esa: la ausencia de decisiones políticas y, por tanto, de mando; y como ha dicho Philip Selznick, "si falta el mando cuando es necesario, la institución comienza a ir a la deriva, expuesta a las presiones que encuentra en su camino o influida por tendencias oportunistas de poco aliento".⁹

8. Lamentablemente, gran parte de los dirigentes latinoamericanos fueron formados en esos esquemas, y mediante esas instituciones, ya superadas por las nuevas problemáticas de nuestros países, y ello ha contribuido aún más radicalmente a las fallas políticas actuales. Si nuestra generación ha podido apreciar por sí sola el cambio de orden económico y social que se ha producido en nuestros países en los últimos quince años, y ha comprendido que los problemas sociales de hoy no pueden ser resueltos ni suficiente ni adecuadamente ni siquiera con los instrumentos e instituciones de la década del cincuenta, resulta verdaderamente incomprensible que muchos de esos dirigentes todavía sigan pretendiendo dirigirlos con métodos, mecanismos e instituciones decimonónicas, que fueron los que ellos conocieron y a través de los cuales se formaron, y en algunos casos, por fuerza de aspectos políticos internos, añoraron. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., p. 26.

9. V. Philip Selznick, *El mando en la administración (Una Interpretación Sociológica)*, Madrid, 1962, p. 38.

Ahora bien, esa ausencia de decisión política tiene su origen, ciertamente, en diversos factores que se entrecruzan y complementan y que surgen de la contradicción de las realidades actuales con las instituciones superadas, que por complicadas y muchas veces inútiles, no sólo carecen de funcionalidad sino que estorban. Esta apreciación, por otra parte, tiene validez universal, por ejemplo, frente a la estructura de la administración, aun cuando surge con mayor evidencia en los países subdesarrollados.¹⁰ Por ello, al pretenderse conducir un Estado contemporáneo subdesarrollado, donde se exigen, como señalamos, decisiones políticas ágiles, definidas y muchas veces audaces, mediante mecanismos institucionales que no se corresponden con la realidad económica y social, se produce, entonces, esa ausencia de decisión. La estructura del Estado y de la administración, así como el sistema jurídico, entonces, son tan apropiados para los problemas del liberalismo o para la época de la escritura a mano y de los cálculos a tinta, que cuando se pretende tomar una decisión, el proceso de su formación está tan diluido y es tan complicado, que al final del mismo no resulta decisión alguna, y es que, en esa forma, no puede haberla.

Pero la crisis institucional de Estado en estos países, además de producir como consecuencia una ausencia de decisión política y de mando, produce a la vez una enorme debilidad del poder público frente a las inevitables y muchas veces necesarias presiones de los grupos de intereses de la comunidad, particularmente de los grupos económicos. Ciertamente que esas presiones son muchas veces un efectivo mecanismo de control colectivo frente a posibles abusos del Estado. Sin embargo, se tornan nocivas cuando surgen indiscriminadamente ante cualquier actuación estatal que por ellas, en definitiva, se detiene.¹¹ En este sentido, puede decirse que una política de desarrollo económico, con todas las reformas estructurales que implica, cuenta y contará con innumerables enemigos que la analizarán, no bajo el ángulo del beneficio colectivo que puede aportar a la comunidad, sino bajo el ángulo del bene-

10. Basta recordar aquí las palabras de Edouard Bonnefous, Ministro de la Reforma Administrativa en la IV República francesa, cuando constataba que "en la era del átomo, los servicios públicos han mantenido las grandes líneas de la organización napoleónica y utilizan aún procedimientos de los tiempos de la diligencia", y concluía afirmando que con esa estructura, realmente "es un milagro que la administración continúe asegurando la marcha de los servicios públicos", *La Reforma Administrativa*, Madrid, 1960, p. 12.

11. *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, cit., pp. 27 y 28.

ficio que puede o no aportarle a sus intereses particulares.¹² Frente a la inacción del Estado ante presiones de los grupos económicos, muchas veces hay que llegar a la conclusión de que o hay una ausencia de preparación o imaginación en los cuadros administrativos, o las instituciones políticas son tan débiles que no resisten la *más mínima presión*, cuando, al contrario, deben estar preparadas para resistir presiones que siempre surgirán cuando se busca un interés colectivo, lo cual por esencia implica el sacrificio de intereses privados. En este sentido, entonces, no puede seguirse admitiendo una Administración que lo único que hace, materialmente, es no hacer nada, por no quererle hacer nada a nadie; un sistema jurídico que sólo protege y regula a grupos dominantes de carácter económico y que ignora a los sectores medios y marginales, los cuales, quiérase o no, son los mayoritarios; y un sistema político que permite, por sus deficiencias, el enquistamiento de los grupos de presión en los cuerpos representativos, y en el cual no hay real participación y representación, y el cual, en general, no se llega a aplicar, por el secular tutelaje militar tan característico de América Latina. En otras

12. Baste citar aquí un solo ejemplo, relativo a la integración económica latinoamericana entendida ésta como factor de desarrollo. Sobre ella, Bela Balassa, uno de los teóricos de la integración económica, ha señalado con precisión que "en países con costos de producción relativamente altos —es el caso de Venezuela—, los usuarios verán con agrado la integración, pensando en el efecto de reducción de precios; en cambio —y es lo que ha sucedido en nuestro país—, lo objetarán los productores que operan con altos costos". Concluye Balassa su apreciación al señalar que "la experiencia sugiere que los intereses de los productores tienen mayor influencia sobre las decisiones gubernamentales; de aquí que esas presiones probablemente tengan un efecto en la integración". *V. Teoría de la Integración Económica*, México, 1957, p. 16. Esto tuvo su más reciente aplicación práctica en la actuación venezolana frente al Acuerdo de integración subregional del Grupo Andino, durante los últimos años de la década de los sesenta y comienzos de la de los setenta, hasta que al fin Venezuela se adhirió al mismo en 1973. (El Consenso de Lima mediante el cual concluyeron las negociaciones para la adhesión de Venezuela al Grupo Andino se suscribió el 13 de febrero de 1973. *V. la Ley aprobatoria del Pacto Andino en Gaceta Oficial* N° 1.620, extraordinario, de 1° de diciembre de 1973). Pero lo más grave en esa actuación, ciertamente, no fue el que las presiones de los sectores económicos (*V. la colección de documentos y las intervenciones del Foro Nacional sobre Venezuela y la Integración Latinoamericana*, Caracas, 9 al 14 de agosto de 1971, Caracas, 1972, y la investigación de Andrés Stambouli, "La actuación de Fedecámaras y la CTV ante el ingreso de Venezuela al Pacto Andino", en *Politeia*, N° 2, Instituto de Estudios Políticos, UCV, Caracas, 1973, pp. 325 y ss.) influyeron en la no adhesión inicial de Venezuela al Acuerdo de Cartagena, sino que aparentemente pusieron en evidencia el hecho de que la administración no había estudiado y tabulado todas las consecuencias que el referido Acuerdo traía para nuestra economía que, artificial y todo, era la economía del país. Y sin haber estudiado esas repercusiones, se aprestaba originalmente a firmar el referido Acuerdo en 1968. Fue sólo después de creado el Instituto de Comercio Exterior en 1970 (*V. Ley del Instituto de Comercio Exterior en Gaceta Oficial* N° 29.294 de 17 de agosto de 1972), cuando conocidas y estudiadas las repercusiones de la adhesión de Venezuela al Acuerdo, ésta se produjo en 1973.

palabras, no puede seguir funcionando adecuadamente en América Latina un aparato institucional que en definitiva ni garantiza la democracia política, ni mucho menos la democracia social y económica, si se quiere alcanzar rápidamente niveles importantes de desarrollo económico y social en forma constante. Por ello, la importancia de la cuestión institucional en la problemática del desarrollo latinoamericano.

La búsqueda de un modelo político para el desarrollo

Sin embargo, la labor de pensar o crear instituciones tendientes a consolidar y fortalecer la autonomía y el papel del Estado en un proceso de desarrollo en América Latina, y particularmente en Venezuela, plantea indudablemente, la necesidad de buscar la identificación de un esquema político-institucional para ese desarrollo autónomo, nacional y latinoamericano, no tutelado ni dependiente. Para la precisión de esa opción, quizás tendrían que tenerse presente al menos tres premisas fundamentales: en primer lugar, que con las instituciones tradicionales actualmente existentes en América Latina, no se podrá avanzar decididamente en ese proceso de desarrollo, a menos que sufran una fundamental transformación; en segundo lugar, que las fórmulas o modelos político-institucionales adecuados para un proceso de desarrollo en los países latinoamericanos deben elaborarse para cada país, de acuerdo con su particular realidad, por lo que deben descartarse las fórmulas o vías universales o regionales, particularmente cuando se considera a un país como Venezuela, con una situación única y excepcional en el continente; y en tercer lugar, que para precisar un esquema político-institucional de desarrollo autónomo en cualquiera de nuestros países, aparte de las consideraciones específicas de espacio y tiempo, no pueden adoptarse ni importarse los modelos que surgen de la experiencia histórica de otros países hoy altamente industrializados.¹³ Esto implica, particularmente, que en nuestros países, para el enfoque que es necesario hacer del papel del Estado en el proceso de desarrollo, deben superarse por anticuadas y engañosas, las perspectivas tradicionales y dogmáticas sobre la institución estatal que por largos años se nos han querido imponer

13. Sobre estas premisas, puede decirse que en general hay consenso entre los estudiosos del desarrollo latinoamericano. Es el sentido, por ejemplo, de los trabajos en el libro editado por Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin American, cit.*, tal como el mismo Veliz lo destaca al introducir los diferentes ensayos, p. 1. En particular, V. los trabajos de A. Pinto, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", y O. Sunkel, "Change and Frustration in Chile", en pp. 20, 21 y 134.

a los latinoamericanos. Es decir, en nuestro criterio, debe superarse la concepción marxista determinista que entiende al Estado, en sociedades de formación capitalista como las latinoamericanas, como un simple instrumento, directa o indirectamente de las clases económicas dominantes, sin posibilidad de autonomizarse de las mismas; así como también deben superarse las concepciones liberales que conciben al Estado como un ente abstencionista y cuya única intervención se justifica cuando se realiza en beneficio de las clases económicas dominantes.¹⁴ En efecto, puede decirse que la ciencia política latinoamericana en los inicios del último tercio del siglo XX ya ha superado la dicotomía tradicional proveniente de Europa o Norteamérica entre el marxismo oficializado y dogmático y las corrientes neoliberales, como únicas fórmulas para determinar las alternativas válidas para el desarrollo¹⁵ y que, superada la polarización a que ha sido sometida durante las últimas décadas, desde los últimos años de la década de los sesenta, se han venido sentando las bases para la determinación de una vía político-institucional de desarrollo, no sólo autónoma en cuanto a que es latinoamericana y con características propias en cada país, sino particularmente democrática, pragmática y realista en cuanto que es derivada del análisis de nuestra realidad económica y social, de nuestra situación de dependencia,¹⁶ y de los retos que se nos plantean para las décadas futuras.¹⁷ En esta alternativa autónoma de desarrollo se destaca, ciertamente, el papel fundamental del Estado y de las instituciones políticas, administrativas y jurídicas en el proceso de desarrollo y la incapacidad de las institu-

14. Cfr., por ejemplo, Helio Jaguaribe, "Dependencia y Autonomía en América Latina", en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Nos. 70-71, Caracas, dic. 1969, p. 4. (Este trabajo fue publicado también en H. Jaguaribe y otros, *La dependencia político-económica de América Latina*, México, 1971, pp. 1 y ss.); Ismael Bustos, "El Estado y las reformas revolucionarias", en *Mensaje*, N° 123, Santiago de Chile, octubre, 1963, p. 619; Oswaldo Sunkel, "Política Nacional de Desarrollo y Dependencia Externa" (Segunda Parte), en *Comercio Exterior*, Tómo XVIII, N° 4, México, abril, 1968, p. 333; y Claudio Veliz, "Introduction", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 8.
15. V. por ejemplo, el análisis en tal sentido de Marcos Kaplan, *La Ciencia Política Latinoamericana en la Encrucijada*, Santiago de Chile, 1970, pp. 26 y ss.
16. Cfr., por ejemplo, T. Dos Santos, "The Crisis of Development Theory and the Problem of Dependence in Latin America", en Henry Bernstein (ed.), *Underdevelopment and development, The Third World Today*, 1973, pp. 72 y ss.; Fernando Henrique Cardoso, *Estado y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires, 1972, pp. 133 y ss.
17. Por ejemplo, es de destacar los esfuerzos por la elaboración de un "modelo autónomo de desarrollo e integración de América Latina", desarrollados por Helio Jaguaribe. V. "Dependencia y Autonomía en América Latina", *loc. cit.*, pp. 4 y ss. y en sus libros *Political and Economic Development*, Harvard, 1968, y *Political Development*, New York, 1973.

ciones tradicionales para acometerlo; o en otras palabras, el papel esencialmente estratégico de la acción estatal en el futuro desarrollo de América Latina.

La fórmula neoliberal

Ahora bien, partiendo de esta premisa, en nuestro criterio, una conclusión podría obtenerse de inmediato: América Latina no será capaz de avanzar decididamente en el proceso de desarrollo económico y social que tiene planteado y, por tanto, de transformación de sus estructuras económicas y sociales, mediante un modelo político-institucional de crecimiento económico puramente capitalista, o neoliberal. El desarrollo y las transformaciones estructurales que es indispensable realizar en el futuro, no serán posibles en nuestros países, tal como anteriormente se ha insistido, si la conducción del proceso de desarrollo se deja sólo en manos de la economía privada, pues el solo crecimiento económico espontáneo, de carácter privado y sin participación activa del Estado, como agente, no garantiza el desarrollo económico y social y la consecuente redistribución de la riqueza. Sin embargo, y ello también es cierto, el rechazo de un esquema político-institucional para el desarrollo en América Latina, no debe surgir de posiciones predeterminadas en forma dogmática, sino del análisis pragmático y realista de nuestras distintas sociedades,¹⁸ teniendo en cuenta las particulares condiciones de cada una de ellas en un momento determinado. Por ello, y en vista de las características actuales del proceso de desarrollo latinoamericano y de sus exigencias futuras, una fórmula puramente capitalista neoliberal o "desarrollista", la cual se basa en la capacidad de la iniciativa privada —con la reforma de algunas estructuras arcaicas y deficientes— para desarrollar los ingentes recursos naturales que existen en nuestros países,¹⁹ siguiendo los pasos que continuaron en su desarrollo los países occidentales hoy altamente industrializados —experiencia que hoy es irrepetible—, y que provocaría consecuencial y automáticamente un desarrollo social, es inaplicable. Y ello no sólo porque las posibilidades del proceso de industrialización a través de la sustitución de importa-

18. Los modelos para el desarrollo, como bien lo ha indicado H. Jaguaribe, no son buenos o malos en sí mismos: ellos son, simplemente, más o menos adecuados para promover el desarrollo nacional de una determinada sociedad en un tiempo particular, en vista de las condiciones estructurales de esa sociedad en dicho tiempo. V. Helio Jaguaribe, *Political and Economic Development*, cit., p. 91.

19. V. la apreciación crítica sobre esta alternativa, en Carlos Acedo Mendoza, *América Latina, Marginalidad y Desarrollo*, Caracas, 1972, pp. 23 y ss.

ciones —base hoy de buena parte de la iniciativa privada en América Latina—, están agotándose, al disminuirse el ritmo de crecimiento inicial, sino porque esa fórmula es incapaz de disminuir la dependencia —al contrario, la aumenta— de la región, imposibilitando, además, la integración a la vida económica, social y política, de las cada vez mayores masas marginales. En otras palabras, un régimen de real democracia económica y social no podrá ser garantizado en nuestros países, mediante una fórmula neoliberal de crecimiento, tal como en la actualidad no está realmente garantizado. En efecto, la agudización de las contradicciones entre las expectativas crecientes de las masas marginadas y las posibilidades de una fórmula puramente capitalista neoliberal, provocarán una creciente insatisfacción de las necesidades elementales de la sociedad, que conducirán, como tantas veces ha sucedido en América Latina, a la irrupción de autocracias militares de corte fascista. El desarrollo autónomo que América Latina tiene planteado, al contrario, por exigir una mayor participación de las masas marginales en la vida económica, social y política, requiere de un esquema político-institucional que admita y garantice realmente la democracia económica, social y política y que, por tanto, garantice también esa participación. En este campo, sin embargo, si bien y hasta cierto punto pueden formularse generalizaciones sobre ciertas situaciones y alternativas para América Latina, es necesario tener en cuenta, ante todo, que cada país tiene sus propias condiciones nacionales económicas y sociales, en un espacio y tiempo determinado, y son esas condiciones las que pueden orientar en la búsqueda y opción de una fórmula de desarrollo determinado, por lo que bajo todo punto de vista sería errado importar o trasplantar experiencias políticas de Europa a América Latina, así como también pretender el trasplante de experiencias de unos países latinoamericanos a otros, o aplicar a un país específico una opción seguida por otro país en un momento histórico determinado.²⁰

En esta forma, y si bien la fórmula capitalista liberal fue la aplicada en América Latina durante el siglo pasado y la primera mitad del actual, consideramos que ese modelo no podrá seguir aplicándose en

20. En este sentido, consideramos que la experiencia del Brasil actual, no sólo es inaplicable a los demás países latinoamericanos en vista de las premisas anteriores, sino que su repetición no es deseable. Asimismo, y ésta es quizás una de las características de los procesos políticos de América Latina, no sólo la experiencia revolucionaria de Cuba es irreplicable, sino que las mismas experiencias políticas de Chile (1970-1973) o Perú son también intransplantables. Cfr. Helio Jaguaribe, *Political Development*, cit., pp. 459 y ss.; Fernando Henrique Cardoso, *op. cit.*, pp. 57 y ss.

el futuro —inclusive cuando se realiza por la fuerza militar de corte fascista— so riesgo de ir contra el devenir histórico e ignorar que el mundo avanza cada vez más, científica y tecnológicamente, en forma también cada vez más estratificada. El rechazo de una fórmula capitalista neoliberal, como posibilidad de un desarrollo autónomo e integrado de América Latina en este último tercio del siglo xx, y el reconocimiento, guste o no guste, del papel del Estado como agente y factor estratégico del desarrollo, exige la búsqueda de un esquema distinto basado en la creciente autonomía e intervención del Estado y en la delimitación consecuencial del papel de la iniciativa privada o, si se quiere, de la apropiación privada de los medios de producción, de acuerdo a la situación de cada país.

El modelo socialista revolucionario

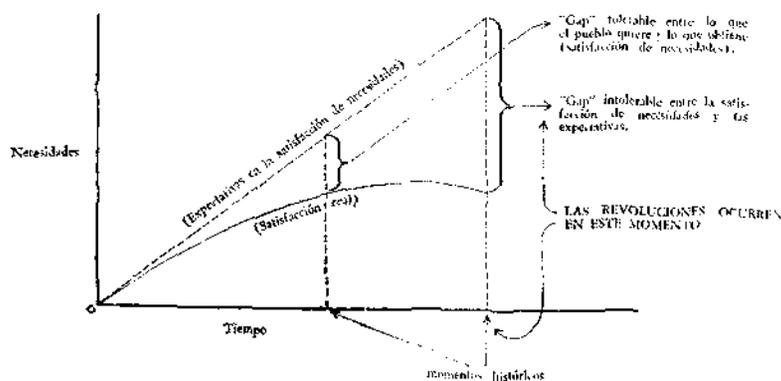
En la búsqueda de este esquema, por supuesto, se plantea en primer lugar la formulación de un modelo socialista revolucionario de desarrollo, que implica la estatización y socialización total de los medios de producción y la maximización del papel del Estado en el orden económico y social, tal como ha sucedido en Cuba, y en cierta forma, como se ensayó parcialmente en Chile durante la experiencia del Gobierno de Unidad Popular del Presidente Allende hasta 1973. Ahora bien, en el primer caso de la experiencia cubana, la única fórmula político-institucional de carácter socialista revolucionaria que se ha consolidado en América Latina, la situación latinoamericana ha enseñado que no es transplantable con independencia de la consideración del momento histórico, la situación del país y la correlación de las grandes potencias mundiales. Por ello, la revolución armada como fórmula de llegar a la vía cubana, no sólo fracasó en toda América Latina, como sus actores ahora lo reconocen,²¹ sino que consideramos una insensatez el que pueda proponerse como modelo universal para el desarrollo autónomo de nuestros países o como única estrategia válida para el mismo.²² Ante

21. V. las referencias documentales al caso venezolano, en Richard Gott, *Rural Guerrillas in Latin America*, 1973, pp. 213 y ss.

22. No consideramos correcta, entonces, la afirmación de A. Gunder Frank de que la única y verdadera estrategia del desarrollo en América Latina es la revolución armada para la construcción del socialismo, y ello porque no sólo ambos elementos no van necesaria e indisolublemente unidos —a pesar del fracaso de la experiencia chilena en 1973—, sino porque la posibilidad misma de esa estrategia está condicionada por la particular situación de cada país. V. André Gunder Frank, *Lumpen-burguesía: Lumpendesarrollo*, México, 1971, p. 154. Un interesante recuento del fracaso de los movimientos guerrilleros en América Latina, y particularmente en Venezuela, puede verse en Richard Gott, *op. cit.*, pp. 153 y ss.

todo es conveniente tener en cuenta que una fórmula de esta naturaleza, indudablemente que requiere de una situación o de condiciones prerrevolucionarias que surgen, entre otros factores, por un alto grado de frustración económica, social y política derivada de una relativamente alta insatisfacción de necesidades económicas y sociales o de participación política, ocurrida después de un período relativamente prolongado de desarrollo económico y social.²³ No sólo los movimientos guerrilleros de la década de los sesenta fracasaron en crear esas condiciones prerrevolucionarias, sino que la sola situación de marginalidad de una alta proporción de la población en los países de América Latina no conduce automáticamente a una insurrección popular revolucionaria y al establecimiento de un modelo de socialismo revolucionario, sino que se hace indispensable que en un momento histórico determinado, la satisfacción de las necesidades y expectativas crecientes de la colectividad, provocada entre otros factores por los medios de comunicación dirigidos a un consumo inalcanzable, no se pueda realizar en los mismos niveles relativamente normales que existían con anterioridad a ese momento histórico; y es precisamente ese estado relativamente alto de frustración en la satisfacción de necesidades económicas y sociales o en la participación política, cuya expectativa se tendría en forma creciente, el que podría

23. En este sentido, es interesante destacar el cuadro de J. C. Davies, sobre las condiciones revolucionarias producidas cuando surge un intolerable "gap" entre lo que el pueblo quiere (necesidades) y lo que obtiene o espera obtener (satisfacción); en su trabajo, "Toward a Theory of Revolution", en *American Sociological Review*, February 1962, Vol. 27, N° 1, p. 5. Dicho cuadro es el siguiente:



V. por otra parte, en igual sentido, Robert E. Dowse, "The Military and Political Development", en C. Leys (ed.), *Politics and Change in Developing Countries*, Cambridge, 1963, pp. 218 y 219.

contribuir a la configuración de una situación prerrevolucionaria.²⁴ En todo caso, las revoluciones no se improvisan, ni se importan ni se transplantan, y el fracaso y la frustración política producida por la ilusión de derramar la revolución cubana en América Latina mediante la difusión de las guerrillas, es una experiencia muy reciente para poder ser olvidada.²⁵ En esta forma, consideramos que la opción por un modelo de desarrollo socialista revolucionario, no puede ser una opción dogmática, como no lo puede ser la opción por ninguna fórmula de desarrollo: debe, al contrario, partir de una realidad determinada económica y social de un país en un momento histórico concreto. Por ello, la aplicación de una fórmula de esta naturaleza en un momento histórico inadecuado, antes de contribuir al desarrollo nacional y autónomo de un país, lo

24. Al analizar la situación de marginalidad creciente de América Latina, sobre todo en las áreas urbanas, quizás habría que estar consciente de que estando compuesta por migrantes rurales, en su mayoría de primera generación marginal, pues las áreas urbanas marginales se han formado en proporciones alarmantes en los últimos veinte años, esa primera generación marginal, en términos relativos, no ha tenido una situación de frustración como la anotada, porque, en todo caso —y esto es lo trágico de la marginalidad urbana en América Latina—, su situación en los barrios o favelas es relativamente mejor y en ningún caso peor a la que tenían en las áreas rurales. La posibilidad de gozar, así sea marginalmente, de los beneficios urbanos y ciudadanos, es en muchos casos suficiente para sofocar todo llamado a la insurrección, debido al efecto de comparación. En los casos de áreas marginales de primera generación, como son la mayoría de los barrios de Caracas, por ejemplo y por ello, la votación en elecciones populares ha sido paradójicamente más conservadora que en otras áreas urbanas, cuando teóricamente podría esperarse, en dichas zonas, una votación al menos más progresista. (V., por ejemplo, las referencias similares respecto de las elecciones chilenas de 1964 y peruanas de 1963, en S. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, Yale, 1968, pp. 279 a 281). Los "fenómenos" electorales en las elecciones venezolanas desde 1958 hasta 1968, evidenciados sobre todo en la votación urbana, en este sentido, confirman la ausencia de la brecha de frustración entre las expectativas y la satisfacción de necesidades que requiere una situación revolucionaria. Pero si bien esto es cierto cuando se analiza la marginalidad —económica, social y política— de primera generación, ello es absolutamente distinto en las áreas marginales de segunda generación, que ahora están comenzando a tomar conciencia de su situación: el hombre nacido o levantado en la miseria marginal urbana, que no conoció la situación de olvido y relegación rural que tuvieron sus predecesores, no tiene punto de comparación entre la marginalidad rural y la urbana. Al contrario, en la marginalidad urbana de segunda generación, la comparación será entre los beneficios del consumo y civilización urbanos inalcanzables y la situación de miseria de las barriadas, y en esta situación, a producirse en las próximas décadas, si no se adoptan medidas audaces de carácter social, las condiciones de frustración derivadas de la brecha entre las expectativas y la satisfacción, provocarán situaciones indudablemente de carácter prerrevolucionarias. (V., por ejemplo, la apreciación coincidente de Talton Ray, *The Politics of the Barrios of Venezuela*, Berkeley, 1969, pp. 168, 174, 175 y 177).
25. En este sentido, la experiencia revolucionaria de Cuba, tal como allí sucedió, también es irrepetible en el resto de América Latina; sobre todo por la condición *sine qua non* de la revolución cubana de la no intervención de los Estados Unidos. En todo caso, si en el futuro se producen en nuestros países condiciones prerrevolucionarias, éstas serán distintas.

que puede provocar es una mayor frustración en todos los niveles, que abra paso a soluciones militares de corte fascista,²⁶ con el consiguiente retroceso y pérdida de las transformaciones sociales y económicas pretendidas.

Ahora bien, a mitades de la década de los setenta, puede señalarse que en general —y aquí reconocemos una vez más la dificultad de formular generalizaciones respecto de América Latina— y en particular en Venezuela, las condiciones económicas y sociales para la opción de un modelo socialista revolucionario no estaban dadas,²⁷ lo

26. Cualquier fórmula político-institucional de desarrollo no capitalista, evidentemente que plantea la necesaria reforma de las estructuras económicas, entre otros aspectos, mediante la estatización o socialización en mayor o menor grado, de los medios de producción, de manera que el producto social se transfiera y redistribuya a la colectividad. Esto, por supuesto, exige la delimitación del postulado de la propiedad pública o social de los medios de producción y la delimitación del ámbito de la participación en ellos, del Estado, de las colectividades organizadas y de la iniciativa privada. En este sentido, por ejemplo, está por analizarse si en Chile, después de la evolución del sistema político, económico y social del país en la década de los sesenta, estaban dadas las condiciones de frustración entre las expectativas crecientes de la colectividad y las satisfacciones proporcionadas a las necesidades económicas y sociales y a la participación política, capaces de contribuir a la adopción realista y pragmática —no idealista— de una fórmula de socialización extrema e indiscriminada de los medios de producción como el que realizó o permitió el Gobierno de Unidad Popular hasta 1973. Aparentemente, la vía ligeramente más "reformista" que se le impidió llevar adelante al Presidente Allende, y la polarización forzada de las fuerzas políticas, hacen dudar de la oportunidad histórica de la fórmula escogida, sobre todo si se tiene en cuenta que las instituciones democráticas representativas que le servían de canal a la experiencia pacífica de transición al socialismo del Gobierno de la Unidad Popular, precisamente no eran las más adecuadas, por su sistema electoral minoritario y su necesario producto: un gobierno de minorías. En todo caso, no está fuera de toda duda el que la frustración frente a la posible inoportunidad histórica de la fórmula admitida, no haya contribuido a la descomposición económica, social y política que condujo al absurdo golpe militar del 11 de septiembre de 1973, y con él, la experimentación, por primera vez en la reciente historia política de Chile, de soluciones militares de corte tradicional tan conocidas en los otros países latinoamericanos. En el primer semestre de 1973, en todo caso, el Presidente Allende no sólo no pudo lograr, dentro de las fuerzas políticas que lo apoyaban, un viraje hacia el reformismo, que a la larga hubiera sido más efectivo, sino que perdió toda posibilidad de lograr un consenso político nacional en relación a su gobierno. El apoyo que logró en los militares, no sólo se resquebrajó al aparecer los primeros brotes golpistas en esos meses, sino que después de llamar tardíamente a ocupar posiciones ministeriales a los Jefes de las Fuerzas Armadas, agudizó la polarización y politización de éstas, que llevaron a dichas Fuerzas a irrumpir con un gobierno fascista en el cuadro institucional de ese país.
27. En otras palabras, tal como lo señala H. Jaguaribe, la condición de subdesarrollo de la mayoría de los países latinoamericanos, en general, no es tal que permita identificar una clase dominante que no sólo mantenga a un país en una situación de estancamiento o regresión y de explotación de las masas, sino que ejerza el control mediante procesos feudales o semif feudales, y que no dé pie para la acción de la inteligencia de la clase media en la burocracia o las fuerzas armadas; situaciones propias de la opción del modelo de "socialismo desarrollista" como lo califica V. *Political and Economic Development, cit.*, p. 60.

cual no implica que no puedan darse en cualquiera de los países latinoamericanos en un futuro próximo. En todo caso, la opción por la fórmula socialista revolucionaria violenta debe tenerse como una solución extrema para una situación extrema²⁸ y esa situación extrema, en general, no estaba dada en la mayoría de los países latinoamericanos y, en particular, en Venezuela.

La autonomización del Estado y el capitalismo del Estado

En esta forma, y dentro de las fórmulas no puramente socialistas o capitalistas para un desarrollo autónomo y no dependiente de América Latina, partiendo de una apreciación general de nuestros países en la segunda mitad de la década de los setenta, y de la condición única de Venezuela dentro de ellos, estimamos que los intentos para la formulación de un esquema político-institucional viable y pragmático para nuestro desarrollo, podrían estar basados en la consideración de varios aspectos: las exigencias del proceso de desarrollo económico y social en cuanto al necesario cambio de estructuras que conlleva; la socialización y estatización de los esenciales y principales medios de producción de manera que se garantice la transferencia de su producto al beneficio social, sin que ello implique la total extinción de la participación de la iniciativa privada en el proceso de desarrollo; la participación creciente de las áreas marginales rurales y urbanas en los procesos políticos, económicos y sociales; la intervención activa y primordial del Estado como agente y actor de ese proceso, con un alto grado de autonomía; el establecimiento de mecanismos institucionales jurídico-político-administrativos que consoliden y fortalezcan esa autonomía del sector público, de manera que actúe en beneficio de las mayorías nacionales; y particularmente, el establecimiento de un sistema político basado en la democracia participativa, que garantice la democracia económica y la democracia social. Un esquema basado en estas consideraciones, podría dar origen a la configuración de un *Estado Democrático y Social de Derecho*²⁹ que,

28. Cfr. Helio Jaguaribe, *Political and Economic Development*, cit., pp. 60 y 61.

29. V. lo indicado en el Capítulo 2. Sobre la noción del Estado Democrático y Social de Derecho. V. W. Abendroth, "Der demokratische und soziale Rechtsstaat als politischer Auftrag", en León Cortiñas Peláez (director), *Perspectivas del Derecho Público en la Segunda Mitad del Siglo XX, Homenaje a Enrique Sayagués Lato*, I.F.A.L., Madrid, 1969, Tomo I, pp. 803 a 846; y en relación a América Latina, en León Cortiñas Peláez, "Las Ciencias Administrativas en América Latina", *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. 2, 1970-1971 (Instituto de Derecho Público, UCV), Caracas, 1972, pp. 20 y ss., particularmente 24 y ss.; y "Estado Democrático y Administración Prestacional", en *Revista de Administra-*

como tal, no sea un instrumento de las clases económicas dominantes, sino, al contrario, de las mayorías nacionales y, por tanto, de un real desarrollo económico y social, autónomo y no dependiente, para la consolidación de la democracia social, económica y política. Por supuesto, que una fórmula político-institucional como la propuesta de un Estado Democrático y Social de Derecho, provocará la reacción de la ortodoxia marxista y de los sectores económicos dominantes en América Latina. La argumentación marxista frente a una fórmula político-institucional de esta naturaleza, calificándola de reformista, se fundamentaría en considerar que la autonomía relativa del Estado capitalista no le permitiría en ningún caso independizarse de la instrumentalización de que

ción Pública, N° 67, Madrid, 1972, pp. 95 y ss. Con el fundamental agregado del carácter democrático, la fórmula del Estado Democrático y Social de Derecho tendría muchas de las características del *Welfare State* (Estado de Bienestar) o Estado Social de Derecho (Cfr. Elías Díaz, *Estado de Derecho y Sociedad Democrática*, Madrid, 1966, p. 80), que lo distinguirían del denominado Estado de Servicios Sociales de la preguerra, que buscaba "mejorar" socialmente sólo a ciertos sectores de la sociedad, y del Estado Socialista, que conduce a un cambio total en las estructuras económicas y sociales basado en un igualitarismo absoluto y utópico. En el caso del Estado de Bienestar, según la noción de Asa Briggs, éste "deliberadamente usa los poderes públicos para modificar el juego de las fuerzas del mercado, con el objeto, primero, de garantizar a todos un mínimo de ingreso independientemente del valor de mercado de su trabajo o propiedad; segundo, de reducir los márgenes de inseguridad, otorgando a todos la posibilidad de afrontar ciertas «contingencias sociales» que provocarían, de lo contrario, crisis familiares o individuales (p. ej., enfermedad, ancianidad, desempleo); y tercero, de asegurar a todos los individuos, sin distinción de *status* o clase, la disponibilidad de los mejores *standards* en relación a los servicios sociales". V. Asa Briggs, "Welfare State in Historical Perspective", en S. P. Aiyar (ed.), *Perspectives on the Welfare State*, Bombay, 1966, pp. 19 y ss. En definitiva, el Estado de Bienestar se consideró como un Estado "positivo" en el sentido de que asumía el papel activo de promoción y protección social mediante las modificaciones de las reglas del mercado; como un Estado Democrático, capaz de promover el cambio social a través de instituciones democráticas; y como un Estado que operaba en un contexto de economía mixta. Cfr. A. R. Dessai, "The Myth of the Welfare State", en S. P. Aiyar (ed.), *op. cit.*, p. 158. En cierta forma, debe señalarse también que en el esquema de un Estado Democrático y Social de Derecho podrían estructurarse síntomas de capitalismo de Estado, que implica, según H. Jaguaribe, "la superación de la crisis social mediante la transferencia al Estado de la iniciativa y control de la empresa privada y el aumento considerable de la capacidad de consumo de todos los grupos sociales e individuos. Se distingue del socialismo por el hecho de que no se produce la abolición legal de la propiedad privada de los medios de producción y no se elimina la economía de mercado. Se distingue del neobismarckismo en que el Estado no se confina a sí mismo a programar el desarrollo y a regular esquemas de participación mediante arbitramento, sino que también se convierte, a través de la imposición, en la principal fuente de ahorro e inversión, asumiendo la responsabilidad, a través de su burocracia tecnocrática, de las iniciativas". V. *Economic and Political Development*, *cit.*, pp. 45 y 46. Además, en su *Political Development*, *cit.*, pp. 290 a 297. V. sobre el Capitalismo de Estado dentro del marco de una investigación sobre el Estado en América Latina, en M. Kaplan, "Estado, dependencia externa y desarrollo en América Latina", *Estudios Internacionales*, N° 2, 1968, Santiago de Chile, p. 211.

ha sido objeto por parte de las clases económicas dominantes, sino que más bien siempre la presupone;³⁰ y la argumentación neoliberal, al contrario, vería en una fórmula de Estado Democrático y Social de Derecho el mayor atentado al capitalismo.³¹

En todo caso, y dejando a un lado las posiciones teóricas, en nuestro criterio y ante la alternativa ilusoria de la toma violenta del poder para la instauración del socialismo mediante la ruptura del Estado y el establecimiento de la dictadura del proletariado, considerando la particular posición del Estado en Venezuela, así como los cambios que es indispensable introducir en las estructuras económicas y sociales para el desarrollo, estimamos que una vía realista y pragmática, a la vez que democrática, para la conducción de esos cambios y del desarrollo, estaría

30. En este sentido, por ejemplo, N. Poulantzas señala, al comentar "la autonomía relativa del tipo capitalista de Estado" en relación a la denominada "teoría de la revolución desde arriba" que una fórmula como la indicada supuestamente se "caracterizaría por una no-correspondencia específica de la superestructura jurídico-política del Estado y de lo económico, en el sentido de que la superestructura jurídico-política —nacionalizaciones, planificación, etc.—, estaría en cierto modo más avanzada que lo económico y presentaría ya los rasgos de un Estado socialista. Por esta característica fundamental, se asistiría a una autonomización particular del Estado actual respecto de lo económico. Esta se reflejaría en una autonomización particular del aparato de Estado respecto a la burguesía monopolista, desempeñando la categoría tecnoburocrática actual, análogamente, el papel de la burocracia bismarckiana". Estas concepciones las califica Poulantzas de "radicalmente erradas" (dentro de la ortodoxia marxista, por supuesto), señalando que "no se trata sino de la repetición de una forma típica de revisionismo, la del «socialismo de Estado», que aparece invariablemente siempre que el Estado capitalista emprende intervenciones en masa, a fin de adoptar y de ajustar el sistema ante la socialización de las fuerzas productivas: «lassalismo», Bismarck; Proudhon y el «cesarismo social», L. Bonaparte; «capitalismo social», Nuevo Trato (New Deal) rooseveltiano; «welfare state», capitalismo de Estado bajo el imperialismo", *op. cit.*, pp. 354 y 355.

31. Es interesante destacar lo planteado en Venezuela hace algo más de tres lustros por Arturo Uslar Pietri: "No es aventurado pensar que en los próximos cinco años la suma de dinero que va a recibir el Estado venezolano, por distintos conceptos, se acercará a los treinta mil millones de bolívares. Una gran parte de esa riqueza, en el pasado, se ha invertido en crear un capitalismo de Estado, que, seguramente, es el más extenso y poderoso del mundo, del lado de acá de la Cortina de Hierro. Ese capitalismo de Estado tiene consecuencias graves. Si sigue creciendo ilimitadamente, Venezuela va a llegar a ser un país, no ya dependiente del petróleo, sino dependiente del Estado, y ese capitalismo monstruoso de Estado, llegará fatalmente a convertirse, como en el pasado se convirtió, en una terrible máquina de tiranizar. Nosotros tenemos que hacer todo esfuerzo para que, en el porvenir inmediato, una gran parte de esa riqueza que va a pasar por las manos del Estado, no vaya a engrosar, fortificar y extender el capitalismo de Estado en Venezuela, con todas las fatales consecuencias que en el terreno político ha de implicar fatalmente este hecho, sino que vaya, pura y simplemente, a fortificar esa clase media y a crear verdaderamente un capitalismo dentro de Venezuela, que apenas en nuestros días está dando sus primeros vagidos y que ha de ser, forzosamente, una fuerza estabilizadora, liberal y democrática en el futuro inmediato del país". V. Arturo Uslar Pietri, *Materiales para la construcción de Venezuela*, Caracas, 1959, p. 83.

en el fortalecimiento de la posición del Estado para que se haga efectiva su autonomización respecto de las clases económicas dominantes, y actúe al servicio de la mayoría del país.

En todo caso, a la base de un esquema político-institucional de desarrollo latinoamericano como el del Estado Democrático y Social de Derecho, está el papel que corresponde jugar al Estado en el proceso de desarrollo y su mayor o menor participación en la propiedad de los medios de producción. La proporción de esta participación dentro de un sistema de economía mixta como el que produce ese modelo, por supuesto, trae consecuencias y modalidades distintas, con un mayor énfasis en aspectos de capitalismo de Estado o socialistas, según el grado de esa participación, la cual, en todo caso, tampoco puede ser determinada *a priori* en forma dogmática.

En efecto, elemento básico a dilucidar en un esquema de Estado Democrático y Social de Derecho está en que la intervención del Estado en la vida económica y social de un país en vías de desarrollo como cualquiera de los latinoamericanos, tal como se dijo anteriormente, no tiene carácter subsidiario ni se realiza de contrabando, mediante la supuesta invasión por el sector público de actividades cuyo ejercicio no le está encomendado. En efecto, si para el planteamiento de cualquier solución institucional al proceso de desarrollo económico y social en América Latina, hemos partido del papel fundamental que corresponde al Estado en dicho proceso como agente estratégico, ello debe conducir al rechazo definitivo de la vieja tesis liberal del carácter subsidiario y supletorio de la intervención del Estado en la vida económica, en relación a la iniciativa privada. Ciertamente, en un modelo capitalista o neoliberal de desarrollo, la tesis de la intervención subsidiaria del Estado es uno de sus soportes, así como en un modelo socialista revolucionario, la tesis de la marginalidad o inexistencia de la iniciativa privada es también uno de sus soportes. En cambio, y esto es necesario destacarlo adecuadamente, en un esquema de Estado Democrático y Social de Derecho, de economía mixta, el problema a resolver no está en plantearse la subsidiariedad de la acción del Estado o la marginalidad de la iniciativa privada, sino, en base a criterios pragmáticos orientados a lograr un proceso de desarrollo integral —económico, social e institucional—, y consecuentemente de real democracia económica, social y política, determinar las áreas en las cuales los sectores públicos y privados pueden contribuir mejor a dicho logro. En este esquema, ni el sector

público es subsidiario o supletorio de la iniciativa privada, ni ésta debe desaparecer completamente, pues ambos sectores han de participar en el logro de las metas del proceso de desarrollo, y de la democracia económica y social, y el ámbito de dicha participación dependerá de las condiciones de espacio y tiempo, es decir, de la situación particular de cada país y de su estructura económica y social en un momento determinado. La esencia socialista del esquema está, en todo caso, en que los beneficios económicos deben estar orientados hacia el desarrollo social, y la redistribución del ingreso, y no sólo al enriquecimiento de las clases económicas poderosas. Por su parte, la esencia democrática garantizará que la participación de los sectores públicos y privados en el proceso económico no responderá a los solos criterios de una minoría burocrática o de una aristocracia económica que pueda estar de turno en el ejercicio del poder, sino al real sentir y necesidad del país, es decir, a un auténtico régimen de democracia no sólo política, sino esencialmente económica y social.

El Estado Democrático y Social de Derecho

En el esquema democrático y social del Estado de Derecho, la participación e intervención del Estado en el proceso de desarrollo y en la conformación del orden económico y social tiene por supuesto una importancia decisiva, así como las actividades de control que le corresponde ejercer para reducir, orientar y canalizar la iniciativa privada en la consecución de los fines de desarrollo.³² La participación del Estado en esta fórmula, por tanto, no se encierra en el solo ejercicio de una actividad planificadora y reguladora como la que ha caracterizado a

32. En este sentido, por supuesto, un esquema de desarrollo basado en la fórmula político-institucional del Estado Democrático y Social de Derecho se distingue claramente de las fórmulas fascistas que a menudo se muestran como un ejemplo del "dominio de la sociedad por parte del Estado". Tal como R. Milliband ha señalado: "Esto es perfectamente cierto. Pero la fórmula (fascista), puesto que *carece de contenido social*, es engañosa por dos conceptos: en primer lugar, no nos permite advertir en qué grado el Estado fascista actuó de manera enormemente ventajosa para las clases poseedoras y patronales; en segundo lugar, porque no toma en cuenta que «el Estado» siguió siendo dirigido, en gran parte, por personas pertenecientes a las élites tradicionales, administrativa, militar y judicial". *El Estado en la sociedad capitalista*, México, 1971, p. 90. El alto contenido social del esquema propuesto de Estado democrático y social, y la búsqueda de su autonomía respecto de las clases económicas dominantes mediante la consolidación de una efectiva democracia económica, social y política, lo distingue de las fórmulas fascistas que con el régimen militar chileno instalado en septiembre de 1973, se pretendió introducir en América Latina.

muchos países latinoamericanos; sino que va más allá, al asumir un papel activo en el desarrollo económico y social mediante la inversión directa, convirtiéndose en todo caso, en la principal fuente de ahorro e inversión, principalmente a través de adecuadas políticas impositivas; y todo ello para conducir la inversión hacia fines y objetivos de desarrollo económico, social y físico y de ordenación territorial, en proporciones mayores en relación a los gastos corrientes de administración general y de defensa. En este sentido, en un país como Venezuela, la intervención del Estado en el futuro debe tender a ser cada vez mayor en el campo de las actividades industriales o básicas, y en particular, en las extractivas y sus derivados, en las cuales reposa, real y efectivamente, casi toda la potencialidad y posibilidad económica del país, como, por ejemplo, las actividades relacionadas con los hidrocarburos, petroquímica, hierro, siderúrgica y energía, o en las actividades tendientes a asegurar a todos adecuados y generales servicios sociales y urbanos, como, por ejemplo, los servicios de salud, de comercialización y transporte. En un país como Venezuela, por tanto, una política de nacionalización o estatización, como dogma, de todas las actividades privadas, realmente no tendría sentido alguno, y lo que podría producir es el descalabro total de las estructuras económicas existentes, sin ningún beneficio social consecuencial.³³ En este país, los problemas que el Estado tiene que resolver en relación a petroquímica, a la asunción de la industria petrolera y a la del hierro y la siderúrgica, a la energía, a los transportes y a la comercialización de bienes, por ejemplo, y los ingentes recursos que necesita para intervenir, controlar y orientar estos pilares del sistema económico del país, son suficientes como para que no sea sino una aventura dogmática sin sentido, toda política que se base en una nacionalización indiscriminada de todos los medios de producción y que pretenda convertir al Estado en único banquero, financiero o asegurador o en productor de bienes elementales de consumo, ensamblador de productos semielaborados, talabartero, hilandero o editor. Estas actividades económicas deben controlarse, y asegurarse que contribuyan al desarrollo del país, pero para ello el Estado no tiene que apropiárselas y asumirlas; para ello están las medidas reguladoras y de control, las medidas impositivas y la progresiva participación de

33. El ejemplo de la política generalizada de nacionalización y ocupación de todo tipo de empresas que se siguió en el Gobierno de Unidad Popular en Chile entre 1970 y 1973, no parece ser un ejemplo a seguir en América Latina desde el ángulo puramente económico.

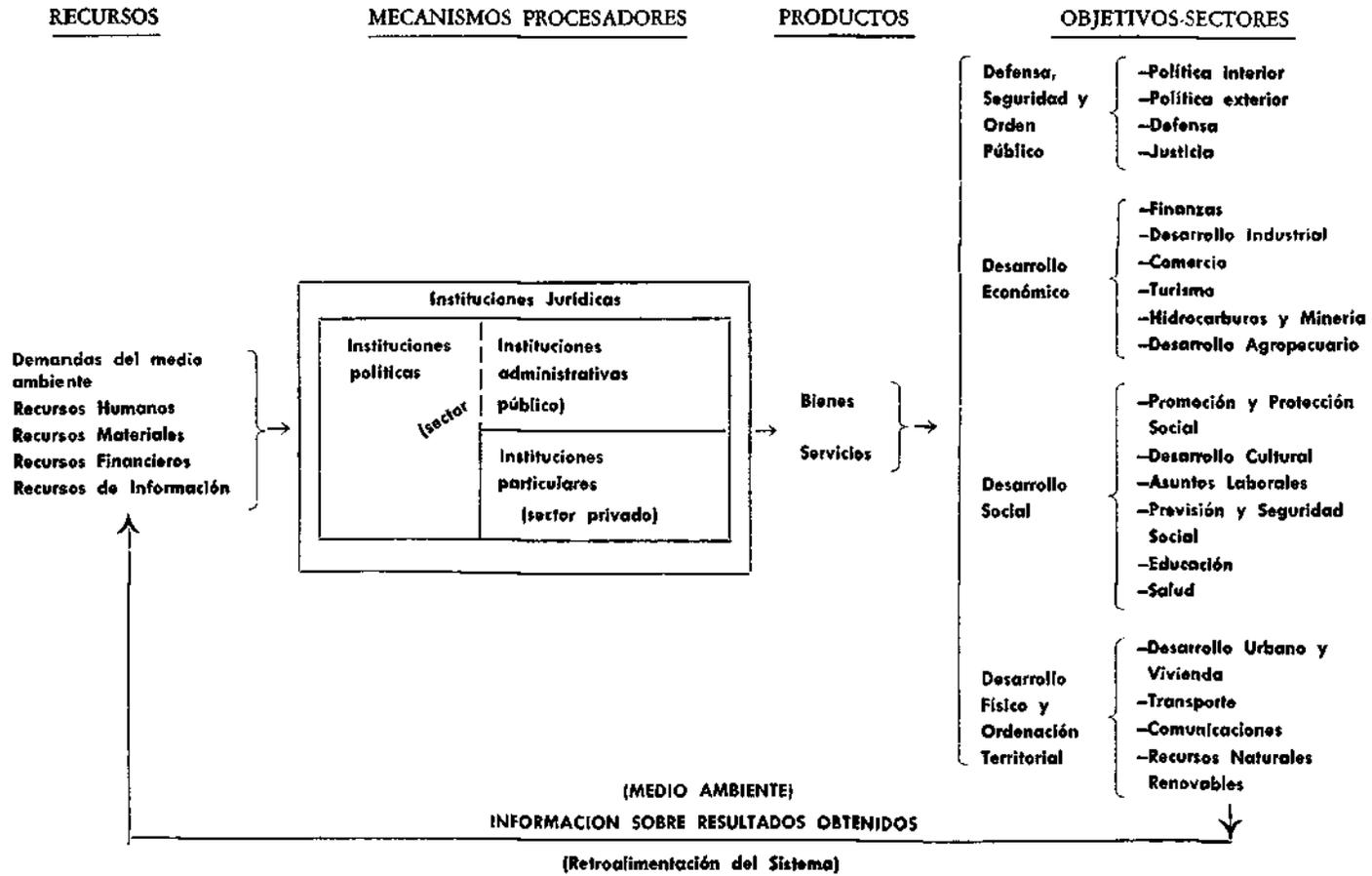
los trabajadores en los beneficios y dirección de las empresas. En todo caso, y esto es lo que interesa destacar, no caben en América Latina generalizaciones en torno a las áreas que al Estado corresponde ejercer como exigencias del desarrollo, sino que la determinación de las mismas y el papel de la iniciativa privada debe determinarse sin dogmatismos, con vista de las exigencias del proceso de desarrollo económico, social y físico y de ordenación territorial de cada país, en un tiempo determinado.

En el caso de Venezuela, por ejemplo, pueden establecerse algunos criterios de orientación para la vigencia de un esquema político-institucional de desarrollo como el señalado, y que hemos calificado de Estado Democrático y Social de Derecho, teniendo en cuenta las exigencias del desarrollo económico y social del país. Para ello, en la década de los setenta —y este mecanismo teórico es valedero para realizar el planteamiento en cualquiera de los países latinoamericanos—, podría realizarse un enfoque macroeconómico, social e institucional basado en el criterio sistémico o de sistema de la sociedad venezolana: todos los componentes de ésta, en base a determinados —cualitativa y cuantitativamente— recursos humanos, materiales, financieros y de información (*inputs*), tienen unos objetivos concretos de desarrollo económico, de desarrollo social y de desarrollo físico y ordenación territorial que alcanzar en tiempo dado (*output*) —y que deben estar plasmados en un plan y en unas políticas—, por la acción conjunta y mixta de los sectores públicos y privados, a través de la integración de sus instituciones —jurídicas, políticas y administrativas—, en un sistema (ver cuadro anexo).³⁴

Ahora bien, precisados determinados objetivos de desarrollo y cuantificados los recursos disponibles —y sobre estos aspectos en el campo económico y social está inundada la literatura hispanoamericana—, el problema a dilucidar y determinar es si los mecanismos o medios procesadores de una sociedad en un tiempo determinado, están en capacidad de producir los bienes y servicios necesarios para, con los recursos e informaciones disponibles, en un período establecido, alcanzar los objetivos del desarrollo económico y social. En un sistema de cualquiera de nuestras sociedades, los mecanismos o medios procesadores serían las instituciones jurídicas, políticas y administrativas que configuran el sector público y las instituciones privadas o particulares que configu-

34. Para un análisis extenso de este criterio y del cuadro anexo, véase CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, 2 volúmenes.

SISTEMA DE LA SOCIEDAD VENEZOLANA



ran el sector privado, quienes tendrían la responsabilidad de alcanzar los objetivos de desarrollo en el lapso querido y mediante la utilización adecuada y racional de los recursos disponibles; y la proporción de la participación de los sectores público y privado dependerá de los objetivos de desarrollo perseguidos y del tiempo y recursos disponibles. Pero, en todo caso, la pregunta esencial tiende a determinar si realmente las instituciones de una sociedad dada en América Latina están en capacidad de alcanzar los objetivos de desarrollo descados o, al contrario, si esas instituciones en general, no constituyen más bien obstáculos o frenos al desarrollo en lugar de ser la palanca del mismo. En la respuesta a este planteamiento está la médula de la cuestión institucional del proceso de desarrollo.³⁵

35. A este análisis es que dedicamos el libro: Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975.

CAPITULO TERCERO

**LOS SUPUESTOS POLITICOS: EL REGIMEN
CONSTITUCIONAL Y POLITICO VENEZOLANO**

INTRODUCCION

El régimen constitucional y político de la Venezuela contemporánea es el resultado indudable de la configuración histórica de nuestra sociedad y del Estado, con las nuevas modalidades y exigencias impuestas por las realidades económicas y sociales del país en los últimas décadas.¹ La Constitución del 23 de enero de 1961, que determina aquel régimen, es, en esta forma, por una parte, el resultado de una larga evolución constitucional y política;² y por la otra, el resultado de una decisión política concreta adoptada por el pueblo, como poder constituyente.

Para actuar como tal poder constituyente, el pueblo venezolano manifestó su decisión política por intermedio del Congreso de la República de Venezuela,³ electo mediante sufragio universal, directo, secreto y de representación proporcional.⁴ El pueblo tuvo en ese momento de la elección, capacidad para decidir, y allí actuó por tanto como Nación; y el Congreso decretó la Constitución en representación de aquél.⁵

En todo caso, la decisión política adoptada por el pueblo y que resultó en la Constitución de 1961, fue tomada en un momento histórico preciso, condicionado por el derrocamiento de una dictadura. De allí que tras una larga tradición dictatorialista, la decisión política contenida en la Constitución, no sólo haya buscado el establecimiento de un régimen político democrático, sino que ello se haya hecho con un alto contenido de "reacción antidictatorialista".⁶ Esta decisión política

1. V. lo expuesto en el Capítulo 1.

2. V. lo expuesto en el párrafo 3.

3. El hecho de que la Constitución haya sido decretada por el Congreso no significa que lo haya sido por el Poder Legislativo Ordinario, sino que es obra del Poder Constituyente. V. sentencia de la CFC en SPA de 5-5-37, en *M.* 1938, p. 226.

4. Las elecciones para constituir el Congreso se efectuaron el 7 de diciembre de 1958. V. Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968, pp. 81 y ss.

5. Conforme lo indica el Preámbulo de la Constitución, ésta se decretó por el Congreso, "en representación del Pueblo Venezolano".

6. V. José Guillermo Andueza, "Introducción a las Actas", en *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela. Actas de la Comisión Redactora del Proyecto*, Tomo I, Vol. I, Caracas, 1971, p. XXIV.

concretizada en la Constitución de 1961, consistió básicamente en el establecimiento de un determinado régimen constitucional y político para la propia Nación venezolana, caracterizado por los siguientes elementos: el establecimiento de un régimen democrático-representativo; la configuración de un Estado de Derecho con forma federal; el establecimiento de una forma de gobierno presidencial dentro del marco de la separación de poderes; y la previsión de una serie de garantías y derechos individuales, sociales y económicos. Al estudio de estos elementos de nuestro régimen constitucional y político es que dedicaremos los parágrafos del presente Capítulo, no sin antes precisar algunas de las características fundamentales del ordenamiento constitucional venezolano.

§ 7. EL ORDENAMIENTO CONSTITUCIONAL¹

Como decisión política del pueblo, titular de la soberanía,² la *Constitución en Venezuela* es una norma de carácter supremo, que se impone por sobre todo otro acto jurídico o material, no sólo a los particulares, sino a los órganos del Estado. Dentro del ordenamiento jurídico, existe por tanto un ordenamiento constitucional, como ley fundamental, con diversas características y consecuencias que debemos analizar.

Ante todo, la Constitución es la ley suprema, la ley de leyes, por lo que toda otra ley, norma o acto le debe estar subordinada y no puede haber acto alguno superior a ella.

La supremacía constitucional

El fundamento básico del Estado de Derecho en Venezuela está en esta supremacía de la Constitución, que da origen a una "superlegalidad"³ por sobre la legalidad ordinaria,⁴ reconocida inclusive en

1. Las referencias jurisprudenciales sobre el ordenamiento constitucional pueden consultarse en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema (1930-1975)* y *Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (El ordenamiento constitucional y funcional del Estado), Caracas, 1975, 650 pp.
2. "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público", dice el artículo 4º de la Constitución. *Cfr.* la sentencia de la CFC en SPA de 17-4-41 en *M*, 1942, pp. 182 y ss. Sobre el carácter de decisión política fundamental de la Constitución, *V.* lo expresado en la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en *RFD*, N° 21, 1961, p. 142.
3. La expresión ha sido utilizada desde hace muchos años por la Corte Suprema (*V.* sentencia de la CFC en SPA de 6-8-37 en *M*, 1938, pp. 175 y 176); y fue recogida en el Voto Salvado del Magistrado J. G. Sarmiento Núñez a la Sentencia de la CSJ en CP del 29-4-65, Edic. Imprenta Nacional, Caracas, 1965, pp. 20 y ss.
4. En este sentido, la Corte Suprema ha dicho que "es base cardinal del sistema institucional de Venezuela, como el de todas las naciones civilizadas constituidas en Estados de Derecho, que el conjunto de normas jurídicas fundamentales que con el nombre de Constitución, organizan la vida política del Estado, el número y competencia de sus Poderes Públicos, así como la enumeración y reconocimiento de los derechos y garantías de los ciudadanos, han de ser acatadas y cumplidas por encima de cualesquiera otras reglas legales, estatutos, decisiones y mandatos emanados de esos mismos Poderes Públicos, no importa la categoría de esos Poderes, ni la naturaleza o significación de aquellos actos". *V.* sentencia de la CFC en SPA de 4-12-41 en *M*, 1942, p. 345.

presencia de gobiernos *de facto*.⁵ La supremacía de la Constitución⁶ implica, entonces, que en la cúspide del ordenamiento jurídico está el ordenamiento constitucional, establecido como decisión política por el Poder Constituyente y sólo modificable, como tal decisión, por éste.⁷

Ahora bien, este ordenamiento constitucional superior, en Venezuela está conformado solamente por el texto constitucional y sus enmiendas,⁸ por lo que no se reconocen las denominadas leyes constitucionales en otros sistemas jurídicos, como normas que puedan integrar el orden constitucional.

Ahora bien, el carácter de norma suprema de la Constitución produce tres consecuencias fundamentales: en primer lugar, el hecho de que la legitimidad de la Constitución es incontrolable; en segundo lugar, el hecho de que los dispositivos constitucionales implican la derogación del ordenamiento jurídico existente previamente a su promulgación que lo contradiga; y en tercer lugar, la nulidad de todo acto que se dicte contraviniendo sus disposiciones.

En efecto, la Constitución, como norma suprema emanada del Poder Constituyente, al no tener un orden jurídico superior, no puede ser

5. En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado que "un Gobierno de hecho no es libre de sus actos y, consiguientemente, sus poderes no son ilimitados: éstos deben conformarse a los principios que constituyen el orden jurídico nuevo que se propone establecer la revolución que le da nacimiento". V. sentencia de la CF de 5-11-54 en *GF*, N° 6, 1954, pp. 163 a 165. *Cfr.* sentencia de la CF de 4-11-58 en *GF*, N° 22, 1958, p. 111, *cit.* por J. S. Núñez Aristimuño, *Doctrina Político-Administrativa de la Corte Suprema*, Mérida, 1964, p. 97.
6. "El concepto de supremacía constitucional —ha dicho la Corte Suprema— implica que la Ley Fundamental sea no sólo superior a los demás cuerpos legales, sino que, sobre ella, no puede existir ninguna otra norma jurídica". V. sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, p. 177. Este principio de la "Supremacía Constitucional" ha sido tradicionalmente establecido y utilizado por el Tribunal Supremo, estableciendo en muchos casos la equivalencia con las nociones de "preeminencia" o "primacía" constitucional. V. sentencias de la CFC en SPA de 5-5-37 en *M*, 1938, pp. 225 y 226; CFC en SPA de 17-4-41 y 4-12-41 en *M*, 1942, pp. 182 a 185 y 345; CSJ en CP de 13-2-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 92 a 94; CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 177 y ss.; CSJ en SPA de 20-1-66 en *GF*, N° 51, 1966, pp. 12 a 14; CSJ en SPA de 27-3-67 en *GF*, N° 55, 1967, pp. 184 y 185; CSJ en SPA de 16-1-68 en *GF*, N° 59, 1969, p. 46; CSJ en SPA de 6-8-70 en *GF*, N° 69, 1970, p. 52; y CSJ en SPA de 7-5-73 en *GO*, N° 1.618. extraordinario, de 16-10-73, p. 7.
7. En este sentido, la Corte Suprema ha reconocido categoría constitucional al ordenamiento establecido por los gobiernos *de facto*: "tienen carácter constitutivo, son por tanto de naturaleza constitucional y están por encima del ordenamiento legal ordinario". V. sentencia de la CSJ en CP de 13-2-62 en *GF*, N° 35, 1962, p. 93.
8. La "jerarquía constitucional" de las enmiendas a la Constitución ha sido expresamente reconocida por la Corte Suprema. V. sentencia de la CSJ en CP Accidental de 14-8-73 en *GO*, N° 30.183, de 20-8-73, p. 226.079.

controlada en su legitimidad, ni la Corte Suprema de Justicia podría *tener competencia para declarar la nulidad de alguna norma constitucional*.⁹ No puede existir, por tanto, una "inconstitucionalidad" de la Constitución,¹⁰ ni siquiera tratándose del Acta Constitutiva de un gobierno *de facto*.¹¹ La Constitución emana del Poder Constituyente y sólo éste puede controlarla o revisarla.

Por otra parte, al ser la Constitución, dentro del ordenamiento jurídico, un cuerpo de normas superior a todas las leyes,¹² resulta de principio que toda ley o acto de efectos generales dictado con anterioridad a la Constitución y que contradiga sus disposiciones queda tácitamente derogado. Sin embargo, este principio *no puede ser aplicado en términos absolutos*, particularmente cuando la norma constitucional en cuestión es una norma atributiva de competencias a un órgano del Poder Público. Por ejemplo, *las ordenanzas dictadas por las Municipalidades en materias de su competencia conforme a un texto constitucional, no quedan derogadas automáticamente por el hecho de que un nuevo texto constitucional atribuya competencias al Poder Nacional para legislar sobre la misma materia*. Mientras el Poder Nacional no ejerza la competencia legislativa que se le atribuye en el nuevo texto, las anteriores ordenanzas municipales tienen todos sus efectos, y éstos sólo se extinguen al dictarse la ley nacional correspondiente.¹³ En este momento es

9. Tradicionalmente la Corte Suprema se ha declarado incompetente para conocer de pretensiones de anulación de preceptos constitucionales. V. sentencia de la CFC en SPA de 6-8-36 en *M*, 1937, pp. 175 a 179.
10. *Cfr.* sentencia de la CFC en SPA de 17-4-41 en *M*, 1942, pp. 182 y ss.
11. V. sentencias de la CF de 5-11-54 en *GF*, N° 6, 1954, pp. 163 a 165; y de la CSJ en CP de 13-2-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 92 a 94.
12. V. sentencia de la CFC en SPA de 5-5-37 en *M*, 1938, p. 226.
13. Así lo ha decidido la Corte Suprema en dos oportunidades, en base a la misma argumentación. En 1958, *aplicando el texto constitucional de 1953, señaló lo siguiente*: "No se concibe lo que podríamos llamar el vacío del derecho. Mientras el Poder Federal no hubiese legislado sobre la materia concreta sobre la cual versan las disposiciones municipales vigentes, éstas han de continuar en vigor sobre toda la materia no legislada aún por el Poder Federal. Y tal es el caso del problema planteado respecto al Reglamento sobre "Casas de Empeño", cuya vigencia se impone, mientras no se haya legislado nacionalmente con generalidad sobre la misma materia o mientras no se hayan dictado leyes nacionales que colidan con normas particulares contenidas en el ordenamiento municipal, y que, por tanto, prevalezcan sobre éstas. La Corte ha de declarar, *consecuencialmente, que el Reglamento Municipal sobre Casas de Empeño denunciado ha de quedar en vigencia hasta tanto el Poder Nacional no lo haya derogado expresamente, en su generalidad, o implícitamente, al legislar sobre la totalidad de esa misma materia, o mientras no haya derogado parcialmente esa misma regulación material poniendo en vigor disposiciones particulares de carácter nacional que colidan con dicho ordenamiento municipal*". V. sentencia de la CF de 7-8-58 en *GF*, N° 21, 1958, p. 111. Esta misma argumentación

que se produciría la derogación tácita o expresa de la disposición anterior. La ausencia de derogación tácita de las disposiciones legales o reglamentarias contrarias a una norma constitucional, existiría entonces siempre que se esté en presencia de una norma puramente atributiva de competencia¹⁴ que ha de ser desarrollada por vía legislativa con posterioridad.

El tercer efecto de la supremacía constitucional es el de la nulidad de todo acto dictado en contravención con la Constitución o, utilizando la terminología constitucional, que se encuentre en "colisión" con dicho texto o lo viole.¹⁵ Esta nulidad será siempre una nulidad absoluta cuando el acto violatorio de la Constitución se haya dictado por una "autoridad usurpada",¹⁶ sea acordado "por requisición directa o indirecta de la fuerza, o por reunión de individuos en actitud subversiva",¹⁷ o "viole o menoscabe los derechos garantizados" por la Constitución.¹⁸ Los otros supuestos de violaciones o colisiones con la Constitución, no necesariamente acarrearán la nulidad absoluta de los actos respectivos.¹⁹ En todo caso, tratándose de una nulidad absoluta o relativa, los actos violatorios de la Constitución deben ser declarados como tales por la Corte Suprema de Justicia, quien tiene el "monopolio" de dichas declaratorias. La presunción de legitimidad y legalidad de todos los actos del Poder Público²⁰ exige mantener su vigencia, hasta tanto la Corte Suprema de Justicia no declare su nulidad.

fue utilizada por la Corte Suprema al decidir sobre una acción de inconstitucionalidad de la Ordenanza sobre Lotería del Distrito Federal: "Por tanto, la Corte considera y así lo declara, que la Ordenanza impugnada mantiene su vigencia hasta tanto el Poder Nacional ejerza su competencia sobre la materia y dicte la legislación pertinente". V. sentencia de la CSJ en SPA de 20-12-67 en *GF*, N° 58, 1968, p. 164.

14. El artículo 207 de la Constitución, por ejemplo, establece lo siguiente: "La ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución". Sobre esta norma, aun después de reformada la Ley Orgánica del Poder Judicial, la Corte Suprema dijo que "contiene normas para el futuro que deberá observar el legislador. Representan un programa que requiere ulterior desenvolvimiento y subordina la acción legislativa del porvenir; pero no da lugar a la nulidad de las normas dictadas con anterioridad a la vigencia de la Constitución, que le sean opuestas". V. sentencia de la CSJ en CP de 22-4-69 en *GF*, N° 64, 1969, p. 13.
15. Art. 215, ords. 3, 4 y 6, de la Constitución.
16. Art. 119 de la Constitución.
17. Art. 120 de la Constitución.
18. Art. 46 de la Constitución.
19. V. lo indicado en el párrafo 13
20. V. p. e. la sentencia de la CSJ en SPA de 15-2-67 en *GF*, N° 55, 1967, pp. 66 y ss.

En esta forma, la garantía real y completa de la efectividad del principio de la supremacía constitucional en Venezuela, y consecuentemente del Estado de Derecho, es el establecimiento de un control absoluto y total de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, que corresponde a la Corte Suprema de Justicia,²¹ y que también se atribuye, por vía de excepción, a los tribunales ordinarios.²²

La rigidez constitucional

Pero el ordenamiento constitucional venezolano no sólo tiene el carácter preeminente propio del principio de la supremacía constitucional, sino que el mismo está configurado con caracteres de rigidez. La Constitución venezolana es, por tanto, de aquellas denominadas rígidas, es decir, cuyo contenido es *intangibile aun para el Poder Legislativo*.²³ Como consecuencia, el Congreso de la República, aun y siendo el representante por excelencia del pueblo, no puede en ningún caso modificar o reformar la Constitución, pues no es Poder Constituyente ni tiene mandato para actuar como tal. La consecuencia de esta rigidez constitucional es que toda reforma de la Constitución, es decir, toda reforma de la decisión política que ella implica y que configura el régimen político y constitucional de la República, sólo puede tener vigencia si la reforma es aprobada mediante *referéndum*, por la mayoría absoluta de los sufragantes.²⁴ Por tanto, sólo el Poder Constituyente, es decir, el pueblo soberano, puede modificar su decisión política consagrada en la Constitución.

Pero es claro que al hablar de reforma de la Constitución, reservada al Poder Constituyente, es indispensable clarificar en el ordenamiento constitucional de Venezuela, cuándo procede la reforma y, por tanto, la exigencia de una consulta popular (*referéndum*), y cuándo procede la enmienda de la Constitución que, según el propio texto, no requiere consulta popular.

En efecto, la Constitución de 1961 estableció en los artículos 245 y siguientes dos procedimientos de revisión constitucional: las enmiendas y las reformas generales, pero no especificó cuándo podía recurrirse a una u otra de dichas figuras. La diferencia procedimental básica entre

21. Art. 215 de la Constitución. V. lo indicado en el párrafo 13.

22. Art. 7 del Código de Procedimiento Civil. V. lo indicado en el párrafo 13.

23. V. sentencia de la CFC en SPA de 6-8-36 en *M*, 1937, p. 175.

24. Art. 246 de la Constitución.

ellas radica en que la iniciativa para proponerlas si bien es específica, es más rígida en el caso de las reformas,²⁵ y en éstas interviene el Poder Constituyente.²⁶ En cambio, en las enmiendas, corresponde a las Asambleas Legislativas la ratificación o rechazo²⁷ sin intervención popular. Por tanto, es claro que toda revisión constitucional que implique una modificación de las decisiones políticas básicas contenidas en la Constitución tendrá que ser objeto del procedimiento de reforma general, pues requerirá la intervención del Poder Constituyente.²⁸ De esta manera, por ejemplo, toda modificación del régimen democrático-representativo, que implique su sustitución, por ejemplo, por un régimen monárquico u oligárquico exigiría una reforma de la Constitución. Así mismo, toda modificación de la forma del Estado que implique transformar del esquema federal por cualquier otra forma de descentralización territorial regional, exigiría una reforma de la Constitución. Por supuesto que el procedimiento de reforma se exigiría también si se pretende cambiar la forma de gobierno presidencial por una parlamentaria. Por último, constituyendo los derechos y garantías partes esenciales de la decisión política contenida en la Constitución, toda eliminación o restricción de dichos derechos, debería ser objeto de reforma constitucional, siempre y cuando se trate de derechos constitucionales que no supediten su ejercicio a lo establecido en la ley. Es quizás en este último campo en el cual han surgido dudas respecto del procedimiento a utilizar, la enmienda o la reforma, por lo que conviene precisar lo indicado.

-
25. La iniciativa para una "reforma general" de la Constitución "deberá partir de una tercera parte de los miembros del Congreso, o de la mayoría absoluta de las Asambleas Legislativas en acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea" (Art. 246, ord. 1); en tanto que la iniciativa para las enmiendas, "podrá partir de una cuarta parte de los miembros de una de las Cámaras, o bien de una cuarta parte de las Asambleas Legislativas de los Estados, mediante acuerdos tomados en no menos de dos discusiones por la mayoría absoluta de los miembros de cada Asamblea" (Art. 245, ord. 1).
 26. "El proyecto aprobado (de reforma) se someterá a referéndum en la oportunidad que fijen las Cámaras en sesión conjunta, para que el pueblo se pronuncie en favor o en contra de la reforma..." (Art. 246, ord. 4).
 27. "Aprobada la enmienda por el Congreso, la Presidencia la remitirá a todas las Asambleas Legislativas para su ratificación o rechazo en sesiones ordinarias, mediante acuerdos considerados en no menos de dos discusiones y aprobados por la mayoría de sus miembros" (Art. 245, ord. 4). La enmienda se declarará sancionada "en los puntos que hayan sido ratificados por las dos terceras partes de las Asambleas" (Art. 245, ord. 5).
 28. Cfr. la doctrina de la Procuraduría General de la República, en *Doctrina PGR, 1973*, Caracas, 1974, pp. 161 y ss.

En efecto, tal como se verá más adelante,²⁹ dentro de los derechos y garantías constitucionales, la Constitución establece una graduación que es importante destacar: en primer lugar, el texto fundamental prevé una serie de derechos fundamentales, verdaderas garantías, consagrados en términos absolutos, es decir, que no admiten ningún tipo de restricción o suspensión y ni siquiera de regulación legislativa;³⁰ en segundo lugar, se prevén una serie de derechos y garantías fundamentales, que si bien pueden ser restringidos o suspendidos en su ejercicio por Decreto presidencial, no admiten ningún tipo de regulación legislativa para su ejercicio,³¹ en tercer lugar, se consagran una serie de derechos constitucionales cuyo ejercicio puede ser regulado o limitado por el legislador ordinario en aspectos específicos,³² y en cuarto lugar, el texto fundamental consagra otra serie de derechos constitucionales cuyo ejercicio queda sometido enteramente a lo que establezca y regule el legislador.³³

Ahora bien, parece evidente que los dos primeros grupos de derechos y garantías, que podríamos denominar como derechos fundamentales, han sido concebidos de tal manera en el texto constitucional, que su ejercicio resulta pleno del mismo texto, sin ulteriores regulaciones legales o posibilidad de limitaciones legales. En cambio, los dos últimos grupos de artículos consagran derechos de carácter constitucional, pero sometidos a la regulación restringida o ilimitada del legislador. En esta distinción podría ubicarse el criterio que estableció la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución para la utilización de la reforma o de la enmienda, mientras se tratara de aspectos fundamentales o circunstanciales, respectivamente.³⁴ Indudablemente que cambiar el texto

29. V. lo indicado en el párrafo 12.

30. Tal es el caso del derecho a la vida (Art. 58); de la garantía a no ser incomunicado ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o mental (Art. 60, ord. 3); y de la garantía a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes y a no ser condenado a penas restrictivas de la libertad superiores a treinta años (Art. 60, ord. 7). Estos son los únicos derechos fundamentales cuyo ejercicio no puede restringirse o suspenderse por el Presidente de la República conforme al artículo 241 de la Constitución.

31. V. los derechos y garantías previstos en los artículos 59, 60, ords. 4, 6 y 8, 61, 65, 66, 67, 69, 71, 76, 78, 84 y 111 de la Constitución.

32. V. las limitaciones restringidas que el legislador puede regular en los derechos consagrados en los artículos 60, ord. 5, 62, 63 y 112.

33. En estos casos, el legislador puede establecer limitaciones "sin límites" a dichos derechos, que se ejercen "con arreglo a la ley". Tal es el caso de los derechos consagrados en los artículos 60, ords. 1, 2, 5 y 9, 64, 65, 68, 70, 92, 96, 99, 114 y 115.

34. V. la Exposición de Motivos en la parte correspondiente al Título X' en RFD, N° 21, 1961, pp. 412 y 413.

constitucional en algunos de los derechos fundamentales, sería cambiar un aspecto de "alcance trascendente" que incide sobre la organización política de la nación; en cambio, cambiar el texto de algunos de los derechos constitucionales, limitables por el legislador, en el sentido de agregar alguna otra limitación a su ejercicio, podría hacerse a través del procedimiento de enmienda "que permite dejar incólume el texto original o fundamental", introduciendo alguna "modificación sentida por la colectividad como consecuencia de los cambios incesantes que en ella se realizan". En tal sentido, el procedimiento utilizado en 1973 para agregar una condición de elegibilidad o nombramiento para determinados destinos públicos, fue el de la enmienda y no el de la reforma:³⁵ se agregó así una limitación al ejercicio del derecho al sufragio pasivo y al ejercicio de ciertas funciones públicas. Por supuesto que, a todo evento, la eliminación de algunos de los derechos o garantías constitucionales, cualquiera sea su naturaleza, sólo podría ser objeto de reforma.

En todo caso, lo que debe quedar claro del carácter del ordenamiento constitucional, es su rigidez, que implica que la decisión política del Poder Constituyente no puede ser modificada sino por el propio Poder Constituyente, mediante referéndum; y cualquier otra modificación del texto constitucional, que no incida sobre lo fundamental de dicha decisión política, sólo puede ser enmendada a través de un procedimiento, que si bien no exige la intervención del pueblo, sí prevé la participación de las Asambleas Legislativas de los Estados. En ambos casos, la modificación del orden constitucional escapa de la competencia del Poder Legislativo.

Consecuencia de esta rigidez constitucional, es la existencia de una distinción radical o separación profunda entre el ordenamiento constitucional integrado por la Constitución y sus enmiendas y el ordena-

35. La Enmienda N° 1 de la Constitución, sancionada el 9 de mayo de 1973, estableció que "no podrán ser elegidos Presidente de la República, Senador o Diputado al Congreso, ni Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, quienes hayan sido condenados mediante sentencia definitivamente firme, dictada por tribunales ordinarios, a pena de presidio o prisión superior a tres años, por delitos cometidos en el desempeño de funciones públicas, o con ocasión de éstas". *V.* en *GO*, N° 1.585, extraordinario, de 11-5-73. La discusión de dicha Enmienda dio origen a múltiples debates, cuya procedencia vislumbraba ya el texto de la Exposición de Motivos. En particular, *V.* la sentencia de la CSJ en SPA de 20-8-73 en *GO*, N° 30.183 de 20-8-73, p. 226.079.

miento legal,³⁶ de manera que el segundo está supeditado al primero. Por tanto, el legislador ordinario, creador de normas de orden legal, no puede modificar el orden constitucional; y si el mismo Congreso interviene en las reformas de la Constitución y sus enmiendas no lo hace en tanto Poder Legislativo, sino en tanto que copartícipe del Poder Constituyente.

La imperatividad constitucional

Pero, aparte del carácter supremo y rígido de la Constitución, ésta, como ley fundamental, es imperativa, es decir, tiene en sí misma fuerza coactiva inmediata.³⁷ Sus normas, por tanto, y en principio, son de aplicación inmediata; y en este sentido es clara la disposición relativa a la ausencia de reglamentación legal de los derechos y garantías: "la falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos";³⁸ dispone expresamente el texto fundamental.

Sin embargo, parece evidente que esta imperatividad constitucional no es absoluta, pues algunas normas constitucionales ciertamente que sí son de aplicación inmediata, en tanto que otras están concebidas en términos programáticos o se trata de normas puramente atributivas de competencia, que requieren de desarrollo o reglamentación legislativa ulterior para adquirir toda su fuerza coactiva. En tal sentido, la Corte Suprema de Justicia, al conocer de varios recursos de inconstitucionalidad, ha señalado expresamente que "la Constitución distingue entre las cláusulas directamente operativas, que preceptúan autónomamente, son completas y suficientes hasta agotar los requisitos sustantivos y procesales para su aplicación, y las mediatamente operativas o programáticas, que no pueden aplicarse sino cuando las complete la legislación ulterior, por requerirlo así la letra y el contenido del precepto".³⁹

36. Sobre la distinción entre la Constitución y la ley, V. sentencias de la CFC en SPA de 5-5-37 en *M*, 1938, p. 226; CFC en SPA de 17-4-41 y de 4-12-41 en *M*, 1942, pp. 183 y 345; CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, p. 177; y CSJ en CP Accidental de 14-8-73 en *GO*, 30.183 de 20-8-73, p. 226.079.

37. En tal sentido, la Corte Suprema ha indicado que "la Constitución contiene en sí todos los instrumentos necesarios para su defensa, bien porque aparezcan expresamente acordados a los Poderes Públicos, bien porque ellos deban considerarse conferidos por necesaria y genuina implicación de aquéllos". V. sentencia de la CFC en SPA de 4-3-41 en *M*, 1942, p. 135.

38. Art. 50 de la Constitución.

39. V. sentencias de la CSJ en CP de 27-5-69 en *GF*, N° 64, 1969, pp. 21 y ss; y de 12-9-69 en *GF*, N° 65, 1969, p. 10. De allí que, como se dijo, "no puede fundarse una declaratoria de inconstitucionalidad en las cláusulas programáticas hasta tanto el legislador no las haya desenvuelto".

Dentro de estas normas de contenido programático⁴⁰ se destacan, en primer lugar, las atributivas de competencia a los poderes públicos y particularmente al legislador. Tales son los supuestos, por ejemplo, de los artículos 49, 75 y 207 de la Constitución, cuyo carácter programático ha sido precisado por la Corte Suprema. En efecto, el artículo 49 del texto fundamental que regula el recurso de amparo,⁴¹ conforme a la doctrina de la Corte en 1970, "no es una norma directa e inmediatamente aplicable por los jueces, sino un precepto programático, sólo parcialmente reglamentado para la fecha en que la Constitución fue promulgada, y dirigido particularmente al Congreso, que es el órgano a quien compete la reglamentación de las garantías constitucionales, en conformidad con los artículos 136, ordinal 24, y 139 de la Constitución. Tal es la interpretación que da la Corte al artículo 49 al analizar sus previsiones aisladamente con el fin de desentrañar la mente del constituyente del lenguaje usado por éste para expresar su voluntad. Pero esta interpretación gramatical se robustece con la observación adicional de que el constituyente se habría abstenido de regular el procedimiento de *habeas corpus*, si hubiera considerado que para hacer efectivo el amparo bastaba lo dicho en el artículo 49 respecto al procedimiento, no siendo indispensable su reglamentación legal para determinar el fuero competente y el modo de proceder".⁴² De consiguiente, ha agregado la Corte: "el constituyente supone la existencia de una ley anterior al hecho o acto que afecte el derecho cuya protección se solicite; que autorice a determinados jueces para obrar en el sentido que pretenda

40. La intención de los proyectistas de la Constitución sobre estas normas resulta clara de la Exposición de Motivos del Proyecto: "Ha sido propósito de la Comisión redactar un articulado sobrio, que no obstante su definición de cortas líneas, deje cierta flexibilidad al legislador ordinario para resolver cuestiones e insertar modificaciones que correspondan a las necesidades y a la experiencia de la República, sin tener que apelar a una reforma constitucional. No obstante esta posibilidad, que en más de una ocasión ha permitido reducir la extensión de muchas disposiciones del Proyecto, hemos considerado que no podíamos llevar deseos de sobriedad hasta el extremo de ahorrar numerosas disposiciones de contenido programático que, aun cuando no constituyen preceptos de aplicación inmediata y directa, señalan a la acción futura de los poderes públicos aquellos objetivos que la realidad histórica y actual de nuestro país define como imperativa". V. en RFD, UCV, N° 21, 1961, pp. 371 y 372.

41. "Los Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece, en conformidad con la ley. El procedimiento será breve y sumario, y el juez competente tendrá potestad para restablecer inmediatamente la situación jurídica infringida", dice el artículo 49 de la Constitución.

42. V. sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en GF, N° 70, 1970, pp. 179 y ss. El recurso de *habeas corpus* lo regula la Disposición Transitoria Quinta de la Constitución.

el actor; y que establezca un procedimiento adecuado a la finalidad que se persiga. Dado el número y la variedad de las situaciones jurídicas en que puede estar comprometido un derecho o una garantía constitucional, era forzoso que el constituyente dejara al legislador ordinario la potestad de establecer las reglas conforme a las cuales los tribunales deben amparar el goce y ejercicio de los derechos y garantías constitucionales, teniendo en cuenta no sólo las previsiones ya existentes en nuestra legislación con tal objeto, sino todos los factores que es necesario apreciar para atribuir a un determinado tribunal el conocimiento de un asunto, y establecer el procedimiento a seguir en cada situación.⁴³

Otra de las normas constitucionales ejemplificadoras de este carácter programático que las hace inaplicables, en general, en forma inmediata, es la contenida en el artículo 75 de la Constitución.⁴⁴ Este artículo, según argumentación de la Corte Suprema, al decir que «la ley proveerá lo conducente para que...», establece que «el legislador deberá dictar, en el futuro, el ordenamiento legal para que se cumpla lo programado en la norma constitucional». Dicho artículo no se refiere al pasado ni al momento en el cual se promulga la Constitución, sino al porvenir, dado que si bien dice «que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres», lo hace solamente para anunciar un propósito cuya realización se deja a cargo del legislador ordinario. Las instituciones sociales tienen una duración más o menos larga, de acuerdo con la vigencia de las ideas sobre las cuales descansan y con las transformaciones de la familia, de la sociedad y del Estado. Las Constituciones —agrega la Corte—, para adaptar el ordenamiento jurídico a las modificaciones que sufren las instituciones, contienen normas que, en el futuro, deberá observar el legislador, pero mientras no sea dictada la ley respectiva, no afectan la vigencia de la ley anterior. Esas disposiciones reconocen derechos y enuncian propósitos cuya realización y efectiva vigencia está subordinada a la promulgación de leyes futuras.

43. V. sentencia de CSJ en SPA de 14-12-70 en GF, N° 70, 1970, pp. 179 y ss. En base a todos estos argumentos fue que la Corte Suprema, a pesar de la consagración del recurso de amparo en el artículo 49 de la Constitución, estableció que éste sólo era procedente en relación a la libertad personal (*habeas corpus*), pero que mientras no se estableciera la correspondiente reglamentación legal, no procedía en relación a ningún otro derecho o garantía constitucional. V. lo señalado en el parágrafo 13.

44. Según la primera parte de este artículo «la ley proveerá lo conducente para que todo niño, sea cual fuere su filiación, pueda conocer a sus padres, para que éstos cumplan el deber de asistir, alimentar y educar a sus hijos, y para que la infancia y la juventud estén protegidas contra el abandono, la explotación o el abuso».

Se llaman *programáticas* porque representan un programa que requiere ulterior desarrollo y deben orientar la acción legislativa del futuro». ⁴⁵

Por último, y también a título de ejemplo, el artículo 207 de la Constitución ⁴⁶ fue considerado como una de las normas típicamente programáticas de la Constitución. Este artículo, al decir de la Corte, "contiene normas para el futuro que deberá observar el legislador. Representan un programa que requiere ulterior desenvolvimiento y subordina la acción legislativa del porvenir". ⁴⁷ En otra decisión, en torno al mismo artículo, la Corte aclaró que "a quien toca determinar el momento en el cual debe ser establecida en el país la carrera judicial es al legislador, pero mientras éste no lo haga, la existencia de esa norma programática no puede menoscabar la potestad de que está investido constitucionalmente el Congreso para legislar en lo relativo a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales". ⁴⁸

En todo caso, y respecto a la imperatividad de la Constitución, lo que hay que tener en cuenta es la existencia de muchas normas de carácter programático dirigidas a ser desarrolladas por el legislador, de manera que "carecen de positividad mientras no sean desarrolladas por la legislación ordinaria". ⁴⁹ Al contrario, las cláusulas de carácter directamente operativas "pueden aplicarse directamente por los jueces aun cuando no hayan sido reglamentadas, desde el momento en el cual entra en vigencia la Constitución", ⁵⁰ por lo que los particulares también se encuentran directa e inmediatamente protegidos por ellas. Pero, además del carácter superior, rígido e imperativo de las normas consti-

45. V. sentencia de la CSJ en CP de 27-5-69 en *GF*, N° 64, 1969, pp. 21 y ss. En base a esos argumentos, la Corte declaró sin lugar el recurso de inconstitucionalidad del artículo 220 del Código Civil que prohíbe al hijo adulterino la inquisición de la paternidad en ciertos casos. *Cfr.* la sentencia de la CSJ en SPA de 1972 s/f. publicada en *GO*, N° 1.542, extraordinario, de 14-9-72, p. 25, por la cual se declaró sin lugar el recurso de inconstitucionalidad de la Ley Orgánica del Sufragio.

46. Este artículo dispone lo siguiente: "La ley proveerá lo conducente para el establecimiento de la carrera judicial, y para asegurar la idoneidad, estabilidad e independencia de los jueces, y establecerá las normas relativas a la competencia, organización y funcionamiento de los Tribunales en cuanto no esté previsto en esta Constitución".

47. V. sentencia de la CSJ en CP de 22-4-69 en *GF*, N° 64, 1969, p. 13. En base a estos argumentos, la Corte declaró sin lugar el recurso de inconstitucionalidad contra diversas normas de la Ley Orgánica del Poder Judicial.

48. V. sentencia de la CSJ en CP de 12-9-69 en *GF*, N° 65, 1969, p. 10. En base a estos argumentos, la Corte declaró sin lugar las inconstitucionalidades alegadas por el Presidente de la República respecto de la misma Ley Orgánica del Poder Judicial.

49. V. sentencia de la CSJ en SPA de 20-12-67 en *GF*, N° 58, 1967, p. 163.

50. V. sentencia de la CSJ en CP de 27-5-69 en *GF*, N° 64, 1969, p. 24.

tucionales, puede decirse que las mismas no pierden su eficacia a menos que sean modificadas por el Poder Constituyente en una reforma constitucional. De lo contrario, tal como lo aclara la propia Constitución, ella "no perderá su vigencia si dejare de observarse por acto de fuerza o fuere derogada por cualquier otro medio distinto del que ella misma dispone".⁵¹ La Constitución, sin embargo, establece una sola excepción en que la eficacia de algunas normas constitucionales puede restringirse o suspenderse temporalmente. Tal es el supuesto de la posibilidad que tiene el Presidente de la República de suspender o restringir las garantías constitucionales "en caso de emergencia, de conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afectan la vida económica o social",⁵² lo que en ningún caso se aplica a ciertas garantías fundamentales,⁵³ y nunca afecta la parte orgánica de la Constitución.⁵⁴

Ahora bien, hemos señalado que el ordenamiento constitucional básicamente contiene una serie de decisiones políticas adoptadas por el Poder Constituyente, donde la supremacía constitucional, y la rigidez, imperatividad y eficacia del texto adquieren su pleno sentido, y dichas decisiones se refieren a la forma del Estado, a la forma de gobierno, a la consagración de los derechos y garantías constitucionales, y al régimen democrático adoptado como condicionante del sistema político. A continuación, analizaremos el sentido y alcance de estas decisiones que constituyen los supuestos políticos del derecho administrativo.

51. Art. 250 de la Constitución.

52. Arts. 190, ord. 6, 241 y 242 de la Constitución.

53. V. lo indicado en la Nota N° 30 de este párrafo 7.

54. *Cfr.*, en este sentido, el criterio de la Procuraduría General de la República en dictamen de 15-5-70, publicado en *Doctrina PGR, 1970*, Caracas, 1971, pp. 51 y ss.

§ 8. LA FORMA DEL ESTADO: LAS PECULIARIDADES DEL FEDERALISMO VENEZOLANO

El Estado en Venezuela está configurado como un "Estado Federal", pero "en los términos consagrados por la Constitución";¹ es decir, "en la medida y forma peculiar en que esta idea ha sido vivida dentro de la sociedad venezolana".² En esta forma, la Constitución, siguiendo la motivación de sus proyectistas, consagró un Estado con forma federal pero con contenido centralista. Esa fue la fórmula utilizada para el establecimiento de un nuevo "compromiso" centrofederal³ y evitar así que resucitaran las polémicas que dominaron las reformas constitucionales del siglo pasado.⁴

1. Art. 2.

2. V. Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución en RFD, N° 21, Caracas, 1961, p. 375.

3. V. lo expuesto en el párrafo 3.

4. La motivación de la fórmula constitucional resulta de la expresa discusión del problema en la Exposición de Motivos: "La Comisión se abocó al estudio de si resultaba conveniente mantener la forma federal del Estado venezolano. La vieja polémica de centralistas y federalistas pudo empezar a revivirse en nuestras primeras reuniones que habrían tomado un curso de discusiones infecundas, como lo ha sido en gran parte esta polémica a lo largo de nuestra historia. Los trabajos se dirigieron hacia el encuentro de una fórmula capaz de evitar lo árido de las contradicciones y ofrecer una solución cónsona con nuestros antecedentes y con la estructura real del Estado.

"Quienes pensaron en la eliminación de la forma federal creyeron que era preferible reemplazar la estructura de la federación por un sistema de descentralización administrativa o autonomías progresivas que funcionarían más de acuerdo con la realidad venezolana; quienes se pronunciaron por el mantenimiento de la forma federal del Estado arguyeron, entre otros, motivos de orden histórico que hicieron arraigar el movimiento federalista en el sentimiento nacional.

"La Comisión comenzó por reconocer que el sentimiento federal, las consecuencias del federalismo en el sentido de la organización social y el nombre mismo de la Federación, constituyen un hecho cumplido y hondamente enraizado en la conciencia de los venezolanos. Por otra parte, estimó que, a pesar de no haberse realizado efectivamente, la Federación sigue siendo en el espíritu de la mayoría un desiderátum hacia el cual debe tender la organización de la República.

"Pensó también la Comisión que la semántica en la vida política y jurídica no tiene un contenido inmutable. Los vocablos se entienden, no sólo por su significación literal, sino por el ambiente histórico y las circunstancias dentro de las cuales se han realizado los valores que representan... «Federación», en unas partes, significó la integración de unidades dispersas para formar un todo armónico; «federación» en los países de América Latina significó a veces la disgregación de una unidad en comunidades locales. Pero «federación» en Venezuela, propiamente hablando, representa

El resultado del compromiso constitucional ha sido el establecimiento de una forma federal del Estado, pero como mera "forma", pues ni siquiera llega el esquema federal a configurarse como un adecuado medio para la descentralización. Esta forma federal, aun cuando la Constitución, como decisión política, no es un "pacto federal" entre Estados,⁵ implica la existencia en la vida política venezolana de tres personas públicas de carácter territorial, con autonomía entre ellas: la República, en el ámbito nacional; los Estados federados, como nivel intermedio, en el ámbito de los veinte Estados en que se divide el territorio nacional; y los Municipios, a nivel local, organizados por cada Estado.

Cada una de estas personas públicas territoriales se rige por sus propias autoridades electas por votación universal, directa y secreta,⁶ y realizan sus actividades públicas en ejercicio de una "cuota" del Poder Público: el Poder Nacional, el Poder Estatal o el Poder Municipal.⁷ Por ello, es clara la disposición de la Constitución: "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".⁸ Las "ramas" del Poder Público, no son otras que las atribuidas a la República (Poder Nacional), a los Estados (Poder Estatal) y a los Municipios (Poder Municipal).⁹

un sistema peculiar de vida, un conjunto de valores y de sentimientos que el Constituyente está en el deber de respetar, en la medida en que los intereses del pueblo lo permitan"; *loc. cit.*, p. 375.

5. Sobre la noción de Constitución como pacto Federal, V. Carl Schmitt, *Teoría de la Constitución*, México, 1961, pp. 71 y ss.
6. Con la única excepción de los Gobernadores de Estado que son designados por el Presidente de la República hasta que el Legislador no prevea su elección (Art. 22 de la Constitución).
7. La división del Poder Público en tres ramas, la Nacional, la Estatal y la Municipal, es tradicional en nuestro constitucionalismo. V. sentencias de la CFC en SPA de 19-2-37 y de 6-11-37 en *M*, 1938, pp. 166 y 312; de la CFC en SPA de 4-3-41 y de 17-4-41 en *M*, 1942, pp. 128 y ss. y 182 y ss. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, p. 104.
8. Artículo 118 de la Constitución.
9. Y cada una de estas ramas tiene sus funciones propias, ejercidas en principio pero en forma no excluyente, a través de sus respectivos órganos: el Poder Nacional, la función legislativa (Poder Legislativo Nacional), la función de gobierno y la administrativa (Poder Ejecutivo Nacional) y la función judicial o jurisdiccional (Poder Judicial); el Poder Estatal, la función de gobierno y administrativa (Poder Ejecutivo Estatal) y la función legislativa (Poder Legislativo Estatal); y el Poder Municipal, la función legislativa local y la función de gobierno y administrativa. V. lo indicado en el párrafo 15.

Formalmente, por tanto, la configuración del Estado venezolano como una "Federación" parecería indicar que el mismo es el resultado de un pacto entre entidades territoriales autónomas y que, por tanto, son el centro de un esquema descentralizador, político y administrativo. Sin embargo, la realidad es completamente distinta. El Estado en Venezuela se caracteriza, desde el punto de vista institucional, por su excesiva centralización, es decir, por la excesiva concentración del poder político, administrativo y jurídico en los niveles nacionales o de la "rama" nacional del Poder Público, el cual no es compartido por los Estado ni por las Municipalidades.¹⁰

Sin embargo, hay que reconocerlo, esta situación de excesiva centralización que aparece hoy como evidente en el campo político y administrativo y que *ahonda el abismo que existe entre el ciudadano y los gobernantes*, no siempre ha sido igual; es más, realmente es un producto del presente siglo.¹¹

La disgregación federal-caudillista

En efecto, al declararse la independencia de los países latinoamericanos de España a comienzos del siglo XIX, puede decirse que el sistema administrativo de las nacientes repúblicas del Nuevo Mundo era completamente descentralizado: las Provincias que formaban la Capitanía General de Venezuela, tenían el poder local, y el más claro ejemplo de ello lo configuró la declaración de independencia del 19 de Abril de 1810 por el Cabildo de Caracas y la invitación que formuló a los demás Cabildos o Ayuntamientos de América Latina para la formación de aquella gran confederación americano-española soñada por los notables locales.¹² Por otra parte, fueron siete las Provincias de la Capitanía General de Venezuela las que constituyeron la República Federal del año 11,¹³ y fue el poder local-federal que ese texto consagró,¹⁴ el que

10. Seguiremos a continuación, en buena parte, lo expuesto en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Caracas, 1975, Capítulo 16.

11. V. lo indicado en el párrafo 3.

12. *Idem*, particularmente las referencias en Nota N° 5.

13. La "Constitución Federal para los Estados de Venezuela" del año 1811, se formuló en base a un "Pacto Federal" entre los "representantes de Margarita, de Mérida, de Cumaná, de Barinas, de Barcelona, de Trujillo y de Caracas en Congreso General" y quedó abierta a la adhesión de "las provincias de Coro, Maracaibo y Guayana". V. Preámbulo y artículo 128, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 126 y 143. En las citas sucesivas, todas las referencias a los textos constitucionales se harán en relación a esta obra.

14. En esta forma puede decirse con Humberto J. La Roche que "el federalismo venezolano fue una consecuencia de la tradición histórica... fue un sistema que no

marcó el inicio de un sistema de gobierno descentralizado en Venezuela, en el cual, a pesar de las propuestas del Libertador, el poder quedó alojado en las Provincias-Ciudades, siendo el gobierno central una entelequia. A esta debilidad del poder central, el propio Libertador atribuyó la caída de la Primera República en 1812.

Las guerras de independencia, que se extienden hasta 1824, si bien hicieron inaplicables, formalmente, los textos constitucionales de 1811, 1819 y 1821, consolidaron los poderes de los caudillos militares regionales y locales bajo cuyas tropas se habían ganado y perdido batallas. La Provincia-Ciudad-Estado que había quedado como legado de la época colonial, se consolidaría con el agregado militar fáctico, que no sólo permitió desconocer Constituciones, como sucedió respecto al texto de 1821 por la Municipalidad de Caracas y el poder militar de Páez,¹⁵ sino que inclusive llegó a poner en duda y discusión la autoridad del Libertador.¹⁶

En la Constitución de 1819, si bien su tendencia teórica, por las presiones del Libertador,¹⁷ fue por el establecimiento de un sólido poder central,¹⁸ la división de la República en Provincias,¹⁹ a cargo de "un Gobernador sujeto inmediatamente al Presidente de la República", y el establecimiento de "municipalidades" en los Departamentos (divisiones de las Provincias) con atribuciones propias, inclusive de proponer el nombramiento del Gobernador de la Provincia que correspondía a los "miembros municipales" electos por votación,²⁰ indudablemente que contribuyó a consolidar el poder regional-local de los caudillos militares, quienes sustituyeron a la aristocracia criolla colonial en el control de

olvidó la autonomía de las provincias para consustanciarla con la nueva forma del Estado venezolano", en "El Federalismo en Venezuela" en *los sistemas Federales en América Latina*, UNAM, 1972, p. 563.

15. V. lo indicado en las Notas Nos. 61 y 65 del párrafo 3. Posteriormente, el movimiento de *la Cusiata* consolidaría el poder de Páez y provocaría la separación de Venezuela de la Gran Colombia.
16. Tal como sucedió en el denominado *Congreso de Cariaco*, que provocó el fusilamiento de Piar. V. lo indicado en el párrafo 3.
17. V. las referencias respecto del Discurso de Angostura en Notas Nos. 43 y ss. del párrafo 3.
18. De allí la declaración del artículo 1º (Título II) de la Constitución de 1819: "La República de Venezuela es una e indivisible", *loc. cit.*, p. 166.
19. Las Provincias en que se dividía el territorio de la República en la Constitución de 1819 fueron básicamente las mismas referidas en la Constitución de 1811: Barcelona, Barinas, Caracas, Coro, Cumaná, Guayana, Maracaibo, Margarita, Mérida y Trujillo. V. artículo 2, Título I, Sección Primera, *loc. cit.*, p. 166.
20. Artículos 1, 2 y 4 de la Sección Segunda del Título IX de la Constitución de 1819, *loc. cit.*, p. 183.

los organismos locales.²¹ La Constitución de 1821, al unir los territorios de Colombia (Nueva Granada) y Venezuela en la República de Colombia, formalmente centralizó aún más el gobierno del nuevo Estado, el cual se dividió en Departamentos pero con "una administración subalterna dependiente del gobierno nacional";²² sin embargo, la situación de guerra que todavía continuaba, el poder de los caudillos militares regionales y los poderes de las autoridades civiles municipales, desde el primer momento conspiraron contra este texto y su pretendida centralización,²³ hasta que lograron, por sobre los deseos del Libertador e inclusive expulsándolo de Venezuela, la separación de ésta de la República de la Gran Colombia y la formación, en 1830, de la República de Venezuela.

Tal como se ha dicho, la elaboración del texto constitucional de 1830, que no configuró ni una república "centralista" ni "federal", sino un pacto "centro-federal",²⁴ estuvo nuevamente signada por las discusiones en torno a centralismo o federación, y para la transacción del conflicto, sus redactores indudablemente se inspiraron en el texto de la Constitución de Cádiz de 1812:²⁵ se dividió el país en Provincias,²⁶ en las

21. En la época colonial inmediatamente anterior a la Independencia, la aristocracia criolla, como clase privilegiada, "había monopolizado el derecho de los cargos concejiles" (V. Jesús González Cabrera, *Caracas y su Régimen Municipal*, Caracas, 1961, p. 62, *cit.* por Julio Castro Guevara, *Esquema de la evolución municipal en Venezuela*, Caracas, 1968, p. 57), y ello le permitió asumir el poder local, al declararse la independencia. V. lo indicado en el parágrafo 3. Sin embargo, la lucha social que condenó a los blancos y mantuanos durante las guerras de independencia, provocó la toma de posición en los cuerpos municipales de los del "partido" del caudillo regional-militar correspondiente. Tal como lo señala L. Vallenilla Lanz, "durante algunos años más lucharán los Cabildos por sus antiguas prerrogativas, pretenderán asumir como antaño la representación de los intereses comunes y aun los generales del país, pero sucumbirán al fin abogados bajo el poder avasallador del caudillismo que surgía por evolución regresiva del seno de la revolución, no quedando sino como supervivencias de un organismo social hondamente transformado...", *Disgregación e integración*, Caracas, p. 100, *cit.* por J. Castro Guevara, *op. cit.*, p. 61.
22. Artículo 6 de la Ley Fundamental de la Unión de los Pueblos de Colombia, de 1821, *loc. cit.*, p. 196. V. lo indicado en Nota N° 61 del parágrafo 3.
23. V. lo indicado en el parágrafo 3, particularmente Nota N° 59.
24. V. lo indicado en el parágrafo 3, particularmente Nota N° 73.
25. Cfr. J. M. Casal Montbrun (Estudio Preliminar), *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo II, Vol. I, Caracas, 1972, pp. 23 y 32. Sobre las implicaciones de la Constitución de Cádiz en el Régimen local español, V. S. Martín-Retortillo y E. Argullo, "Aproximación histórica al tema de la descentralización 1812-1931", en S. Martín-Retortillo y otros, *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Madrid, 1973, Tomo I, pp. 43 y ss.
26. Las Provincias que adoptaron la Constitución de 1830 fueron las siguientes: Cumaná, Barcelona, Margarita, Caracas, Carabobo, Coro, Mérida, Barinas, Apure y Guayana. La Ley sobre el Régimen y Organización de las Provincias decretada conforme al

cuales funcionaba una Diputación Provincial compuesta por diputados electos, y cuyo "régimen superior político" estaba a cargo de "un gobernador dependiente del Poder Ejecutivo" nombrado a proposición de las Diputaciones.²⁷ Las Provincias se dividieron en cantones y parroquias, y en cada cantón la Ley atribuyó la autoridad gubernativa y económica a los "jefes políticos" designados por el Gobernador, quienes presidían los "Concejos Municipales" integrados, a su vez, por alcaldes y concejales designados por las Diputaciones Provinciales.²⁸ En esta forma, el pacto centro-federal, disminuyó la autonomía municipal que el texto constitucional de 1819 consagró en beneficio de las Diputaciones Provinciales, donde se alojó el poder de los caudillos regionales para, inclusive, discutir el poder central.²⁹ La transacción centro-federal del texto de 1830, sin embargo, no satisfizo ni a los que propugnaban un gobierno centralista ni a los que buscaban la consolidación de un sistema completamente federal, y en la llamada Revolución de las Reformas contra el Presidente Vargas, los federalistas insistían en lo inoperante de la organización provincial y propugnaban la transformación de las Provincias en Estados, y de las Diputaciones Provinciales en Legislaturas.³⁰ Los años de la República durante la vigencia de la Constitución de 1830, en todo caso, continuaron bajo el conflicto de los poderes regionales-caudillistas-militares contra el recién creado poder civil-nacional.³¹ El conflicto, en definitiva, llevó a la reforma constitucional de 1857, en la cual, con la pretensión de resolver las tensiones centralistas y federa-

artículo 5 de dicho texto (*loc. cit.*, p. 224), estableció, sin embargo, la división del territorio nacional en trece Provincias (*Cfr.* la referencia en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 123).

27. Artículos 156, 161, 4 y 170 de la Constitución de 1830, *loc. cit.*, pp. 246, 247 y 249. *Cfr.* Julio Castro Guevara, *op. cit.*, p. 68.

29. En la *Memoria* de la Secretaría de Interior y Justicia de 1832 se denunció, en efecto, cómo las Diputaciones de Caracas y Mérida traspasaron los límites establecidos por la Constitución en "escandalosa infracción", arrogándose funciones atribuidas al Poder Legislativo Nacional. *V.* las referencias en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, anexo 13 del Estudio Preliminar, p. 117.

30. *V.* el Manifiesto de la Revolución de las Reformas de 1835, en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 47 y 123. En dicho documento se calificaba a la Constitución de 1830 como "inadecuada a nuestras circunstancias y adversa a los deseos manifestados por el pueblo, inventándose un sistema mixto y contradictorio desconocido hasta entonces y que sólo pudo tener por objeto halagar las ideas y miras del Ejecutivo reinante", *idem*, p. 123.

31. Por ejemplo, es de destacar el rechazo del Presidente José Gregorio Monagas al Proyecto de Ley sobre Organización del Régimen Interior de la República en 1853, que buscaba reforzar el poder de las Diputaciones Provinciales, alegando que se afectaba "el principio centro-federal" y "se limitaban las facultades del Poder Ejecutivo". *V.* las referencias en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 48 y 124 y ss.

listas,³² se optó por eliminar las Diputaciones Provinciales y erigir, en su lugar, un "Poder Municipal".³³ En esta forma, en las Provincias, el "régimen político" quedó a "cargo de un Gobernador dependiente y de libre nombramiento del Poder Ejecutivo" y en los Cantones (divisiones de la Provincia), el Poder Municipal se ejercía "por los Concejos Municipales", a quienes correspondía el "gobierno de los cantones y parroquias en lo económico y administrativo", compuestos por funcionarios electos.³⁴ La lucha del poder central contra las apetencias regionales-federales-caudillistas, se pretendió resolver a favor del poder central, asfixiando el poder de las Provincias y creando el Poder Municipal;³⁵ en definitiva, sesgando la aspiración a un federalismo progresivo que los constituyentes de 1830 buscaron, lo cual explica, entre otros factores, la precaria vigencia de la Constitución de 1857.³⁶

La Constitución de 1858, en esta forma, significó una vuelta al espíritu del texto de 1830: adoptó de nuevo una forma mixta, tratando de conjugar los intereses del gobierno central con los regionales, pero controlando el ahora "Poder Municipal".³⁷ En dicho texto, se integró

32. En su Mensaje al Congreso en 1857, el Presidente J. T. Monagas planteaba la necesaria reforma de las instituciones políticas y, por ende, de la Constitución, alegando que el texto de 1830 establecía "un sistema complicado de Gobierno, que participaba del régimen central al mismo tiempo que del régimen federal, fió a las Diputaciones provinciales toda la parte legislativa del poder municipal, y a los gobernadores la parte ejecutiva de ese mismo poder; pero hizo a las Diputaciones además de responsables de sus actos, dependientes del Congreso General, y a los gobernadores dependientes del Poder Ejecutivo... Tan extraña combinación produjo, desde el principio, el desorden que acompaña siempre a la confusión de los derechos y deberes... prevaleciendo el elemento centralizador, en pugna siempre con el elemento llamado federal, que surgía de cuando en cuando... Pero lo peor de esta equivocada combinación consiste en que, aun cuando hubiera sido verdaderamente independiente el poder municipal, la Constitución lo centraliza también en las Diputaciones y gobernadores contra su peculiar naturaleza... Se estableció de este modo un poder, que se ha creído federal, con los elementos del poder municipal, a expensas de los pueblos, que no han gozado del beneficio de ninguno, y sólo han sufrido el atraso y los perjuicios que eran consiguientes a semejante desorden". V. en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 130 y 131.
33. "El Poder Público se divide para su administración en Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Municipal. Cada uno de estos poderes ejercerá las atribuciones que le señalan la Constitución y las leyes, sin excederse de sus límites", Art. 6, Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 258.
34. Arts. 85, 86 y 88 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, pp. 270 y 271.
35. Sobre el significado de la creación del Poder Municipal en 1857, V. Julio Castro Guevara, *op. cit.*, pp. 71 y ss. Las facultades autonómicas del Municipio se ampliaron en la Ley sobre Poder Municipal del mismo año de 1857, *idem*, pp. 72 y ss.
36. V. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 50.
37. *Cfr.*, *idem*, p. 51. En el texto de 1858, "el Poder Público se divide en Nacional y Municipal", y el Nacional "se divide en Legislativo, Ejecutivo y Judicial", *loc. cit.*, p. 280.

todo el sistema de gobierno regional (provincias, cantones y parroquias) en un Poder Municipal que se ejercía "por una Legislatura y un Gobernador en la Provincia; por un Concejo y un Jefe Municipal en los Cantones, y por los demás funcionarios y corporaciones que establezca la legislatura provincial".³⁸ Los gobernadores, sin embargo, eran electos por votación universal, directa y secreta, aun cuando actuaban "como agentes del Poder Nacional".³⁹ Con el texto de 1858, aun cuando también se buscaba establecer una transacción con la fórmula mixta,⁴⁰ indudablemente que los poderes locales salieron fortalecidos tanto a nivel de las Legislaturas Provinciales como de los Concejos Cantonales: el caudillismo regional federalista había llegado a su apogeo de poder político, y sólo faltaban las guerras federales para que se consagrara formalmente la Federación en Venezuela.⁴¹

El Estado Federal

En efecto, la Constitución de los Estados Unidos de Venezuela de 1864 "reunió" veinte Provincias que se declaraban "independientes" y "reconocían recíprocamente sus autonomías",⁴² con lo cual quedaba consolidado el pacto regional-caudillista-federalista que daba soporte al Estado Nacional y al poder central,⁴³ y que se manifestó particularmente en la organización de las fuerzas armadas. Estas estaban formadas por "la milicia ciudadana que organicen los Estados", compuesta "con individuos voluntarios, con un contingente proporcionado que dará cada Estado, llamando al servicio a los ciudadanos que deban prestarlo conforme a sus leyes", no pudiendo en ningún caso, el Gobierno Nacional "situar en un Estado fuerza ni Jefes militares con mando, aunque sean del mismo Estado, ni de otro, sin el permiso del Gobierno del Estado en que se deba situar la fuerza".⁴⁴ La ausencia de un Ejército Nacional,

38. Art. 122, *loc. cit.*, p. 295.

39. Arts. 11, 135 y 137, *loc. cit.*, pp. 280 y 297.

40. Producto, según la acertada opinión de J. M. Casal Montbrun, de "una oligarquía que juega al federalismo para evitarlo", *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 51.

41. V. lo indicado en el parágrafo 3.

42. Esta expresión la consagraron todos los textos constitucionales hasta 1961, cuando la Constitución vigente la cambió: "Los Estados son autónomos e iguales como entidades políticas" (Art. 16). Los Estados que formaron la República Federal de 1864 fueron los siguientes: Apure, Aragua, Barcelona, Barinas, Barquisimeto, Carabobo, Caracas, Cojedes, Coro, Cumaná, Guárico, Guayana, Maracaibo, Maturín, Mérida, Margarita, Portuguesa, Táchira, Trujillo y Yaracuy.

43. V. lo indicado en el parágrafo 3, particularmente en su Nota N° 111.

44. Arts. 94 y 100 de la Constitución de 1864, *loc. cit.*, p. 319.

y la consolidación de las milicias regionales irregulares bajo el comando de los caudillos regionales, daba, a través de este pacto de señores regionales-feudales, soporte al poder nacional;⁴⁵ y sólo será a comienzos de este siglo que mediante la formación de un Ejército Nacional, Gómez integrará por la fuerza de las armas a la República.⁴⁶ El federalismo, desde el punto de vista *administrativo*, tal como tanto se ha dicho, fue ciertamente una ficción y una farsa⁴⁷ que no impidió al Poder Nacional intervenir en la administración de los Estados; pero desde el punto de vista político-militar, muy lejos estuvo de ser irreal; al contrario, fue la base de sustentación de una República disgregada y dividida en feudos regionales.

En la organización política de 1864, en todo caso, el constituyente ignoró al Poder Municipal, quedando en poder de los Estados el establecimiento de "las reglas fundamentales de su régimen y gobierno interior".⁴⁸ Fue sólo en el texto constitucional de 1893 cuando por primera vez, dentro del sistema federal, se consagró "la autonomía del Municipio y su independencia del poder político del Estado en todo lo concerniente a su régimen económico y administrativo";⁴⁹ independencia que se estableció posteriormente, también expresamente respecto del Poder Federal.⁵⁰ A partir de 1904, en todo caso, constitucionalmente se estableció la autonomía municipal, no de los Municipios, sino de los Distritos en que se dividían los Estados "cuyas Municipalidades" eran entonces las autónomas, situación que se mantuvo hasta la Constitución de 1953.⁵¹

45. V. lo indicado en el párrafo 3.

46. *Idem*.

47. V. las referencias en Nota N° 119 del párrafo 3. *Cfr.*, además, J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 56 y ss.; y Humberto J. La Roche, *loc. cit.*, p. 573. De allí que se haya hablado de las "Repúblicas Federales centralizadas" respecto de las latinoamericanas: V. William S. Stokes, "The Centralized Federal Republics of Latin America", en Peter G. Snow, *Government and Politics in Latin America*, New York, 1967, pp. 158 y ss.

48. Art. 13, 2 de las Constituciones de 1881 y 1891, *loc. cit.*, pp. 349 y 374.

49. Art. 13, 2 de la Constitución de 1893; Art. 13, 3 de la Constitución de 1901; Art. 73 de la Constitución de 1904; Art. 12, 3 de la Constitución de 1909; Art. 19, 4 de las Constituciones de 1914 y 1922, y Art. 14 de las Constituciones de 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, *loc. cit.*, pp. 397, 424, 455, 484, 539, 581, 612, 648, 684, 720, 757 y 795, respectivamente.

50. Art. 14 de la Constitución de 1936, *loc. cit.*, p. 757.

51. Art. 7, 3 de la Constitución de 1904, *loc. cit.*, p. 435; Art. 109 de la Constitución de 1953, *loc. cit.*, p. 855. En la Constitución de 1961 se consagró la autonomía de los "Municipios", pudiendo éstos ser "agrupados en Distritos" (Arts. 25 y 28). Mediante la Disposición Transitoria 1ª de la Constitución, mientras no se dictara la Ley Orgánica del Poder Municipal, se mantenía en vigencia el régimen anterior a

En cuanto a la organización federal, si bien desde el punto de vista político-regional tuvo vigencia mientras los caudillos regionales dominaron el país, como consecuencia de la integración política que el dictador J. V. Gómez realizó autoritariamente del país,⁵² aquella perdió toda vigencia. Administrativamente, durante el siglo XIX, había sido una entelequia formal que encubría una Administración centralizada, y al perder su único objetivo —pacto de descentralización político-regional-caudillista—, a partir de las primeras décadas del siglo XX, no ha tenido real vigencia, siendo el ropaje formal de un Estado centralizado administrativa y políticamente hablando. En este sentido, estimamos importante insistir en torno a los aspectos políticos y administrativos de la Federación, pues las apreciaciones tan generalizadas relativas a su carácter ficticio,⁵³ deben aplicarse sólo a la concepción de Federación como fórmula de descentralización administrativa. Ciertamente, la Federación no significó descentralización sino que su contenido se violó desde el inicio: los caudillos de turno en el poder, desarrollaron una política administrativa de carácter meramente centralista; pero ello, indudablemente, a cambio de la descentralización político-militar. En este último aspecto, todo lo contrario de una ficción, la Federación fue una realidad, con enorme arraigo histórico, ligada al caudillismo y al latifundismo regional. Desaparecidos éstos por la concentración del poder militar y del latifundio en torno a Gómez, la Federación entonces pasó a ser un mero recuerdo histórico de las luchas civiles del siglo XIX; y ello lo reconoce la propia Constitución de 1961, al disponer que “la República de Venezuela es un Estado federal, en los términos consagrados por esta Constitución”, lo que equivale a decir muy poco,⁵⁴ como se verá más adelante.

En el orden político venezolano, sin embargo, el año 1936 tuvo una enorme importancia, tal como ya hemos tenido oportunidad de señalar, lo cual también se aplica a la evolución, posterior a esa fecha,

1961 (el de la Constitución de 1953), por lo que hasta 1975 la autonomía municipal existía a nivel de “Municipalidades” en los Distritos y no a nivel de los Municipios, que eran meras divisiones administrativas de aquéllos.

52. V. lo indicado en el párrafo 3.

53. V. las referencias en Notas Nos. 119 del párrafo 3 y 37 del presente párrafo.

54. Art. 2. V. la Exposición de Motivos de la Constitución sobre el significado de la expresión de este artículo sobre la Federación, *cit.* en la Nota N° 4 de este párrafo, y los debates de la Comisión Redactora del Proyecto de Constitución, en *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Tomo I, Vols. I y II, Caracas, 1971.

de la forma del Estado venezolano. En efecto, el Estado que emerge de la dictadura de J. V. Gómez, indudablemente que no fue ni la sombra del que había sido fácil presa del dictador: no sólo aparecía ahora integrado políticamente, sino que debido a los recursos fiscales provenientes del petróleo, aparecía como una entidad de un enorme poder económico. Por otra parte, la política administrativa de la dictadura, siguiendo la orientación de los gobiernos de la segunda mitad del siglo XIX, había sido progresivamente centralista, de manera que en las sucesivas reformas constitucionales, se le fueron quitando o limitando poderes a los entes locales: los Estados y Municipalidades. A pesar de la forma "federal", el Estado de 1936 era un Estado casi completamente centralizado, y si bien la justicia permanecía en cierta forma en poder de los Estados, la Constitución de 1945 dio el golpe de gracia a la descentralización, al nacionalizarse las actividades judiciales.⁵⁵ Había, sin embargo, competencias propias de los Estados, de las Municipalidades y del Poder Nacional (Federal), correspondiendo a los Estados toda competencia "no delegada expresamente al Poder Central",⁵⁶ con lo que se consagraba una especie de poder residual tácito a favor de los Estados. En 1953, sin embargo, el proceso centralizador, de nuevo bajo otra dictadura militar, llevó a norma constitucional el principio contrario: correspondía al Poder Nacional "toda materia que la presente Constitución no atribuya a los otros Poderes",⁵⁷ con lo que se reducía la competencia de los Estados, con carácter restrictivo, y se ampliaba la competencia del Poder Nacional con las atribuciones residuales. Esta situación, ciertamente, se invirtió nuevamente en la Constitución de 1961, la cual, si bien atribuyó a los Estados "todo lo que no corresponda, de conformidad con esta Constitución, a la competencia nacional o municipal",⁵⁸ consagró expresamente el principio de los "poderes implícitos" a favor del Poder Nacional, al precisar que corresponde a éste "toda otra materia que la presente Constitución atribuya al Poder Nacional o que le corresponda por su índole o naturaleza".⁵⁹

55. Mediante el artículo 15, 7, los Estados convinieron por primera vez: "reservar al poder Federal" . . . "todo lo relativo a la Administración de justicia y al Ministerio Público en el territorio Nacional", *loc. cit.*, p. 796. Sobre la importancia de esta "nacionalización de la Justicia" en el esquema federal venezolano, V. Humberto J. La Roche, *loc. cit.*, pp. 578 y ss.

56. Esta norma consagrada en la Constitución de 1864 (Art. 12) se mantuvo en todos los textos constitucionales posteriores hasta 1953.

57. Art. 60, 29, *loc. cit.*, p. 911.

58. Art. 17, 7.

59. Art. 136, 25. V. en relación a lo novedoso de esta disposición en Humberto J. La Roche, *op. cit.*, p. 591. Una aplicación del criterio contenido en esta norma puede

La autonomía estatal mediatizada

Ahora bien, conforme al régimen de la Constitución de 1961, ¿cuál es la situación real de la forma federal del Estado en Venezuela en la segunda mitad de la década de los setenta?, o si se quiere, ¿cuál es el alcance y realidad de las autonomías locales —estadales y municipales— frente al poder central? Dos aspectos están envueltos en las respuestas a estas preguntas: el estudio de la organización "federal" de la República en "Estados", y la realidad de la "Autonomía Municipal", lo cual intentaremos hacer separadamente.

Cualquier análisis somero de la normativa constitucional en lo que se refiere a la diferenciación del "Poder Público" en "Poder Nacional" y "Poder de los Estados" o "Poder Estadal",⁶⁰ evidentemente que conduce a la apreciación de que la organización "estadal" está minimizada, en cuanto a atribuciones y facultades, en relación a las que se asignan al Poder Nacional. En efecto, dentro de las potestades asignadas a los Estados,⁶¹ a los que se considera "autónomos e iguales como entidades políticas",⁶² están: la organización de sus poderes públicos;⁶³ la organización de sus Municipios y demás entidades locales;⁶⁴ la administración de sus bienes, la inversión del situado constitucional y demás ingresos que le correspondan,⁶⁵ y la utilización del crédito público,⁶⁶ la organización de la policía urbana y rural y la determinación de las ramas

encontrarse en nuestro libro, Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas, 1971, pp. 72 y ss. y 82.

60. V. Arts. 17 y 118, por ejemplo.
61. Los Estados son veinte: Anzoátegui, Apure, Aragua, Barinas, Bolívar, Carabobo, Cojedes, Falcón, Guárico, Lara, Mérida, Miranda, Monagas, Nueva Esparta, Portuguesa, Sucre, Táchira, Trujillo, Yaracuy y Zulia.
62. Art. 16.
63. Lo que conlleva la regulación de las relaciones entre el Poder Legislativo Estadal (atribuido a las Asambleas Legislativas) y el Poder Ejecutivo Estadal (atribuido a los Gobernadores), conforme a las orientaciones de la Constitución (separación y colaboración de poderes, p. ej.). V. Art. 17, 1 de la Constitución.
64. Lo que implica que los Estados establecen la división político-territorial que estimen conveniente conforme a la normativa de la Constitución y a lo que se establezca en las Leyes Nacionales (Art. 17, 2 de la Constitución). En esta forma, es a los Estados a quienes corresponde establecer el número de Municipios en su territorio y pueden también agrupar varios Municipios en un Distrito (Art. 28 de la Constitución). V., en este sentido, la sentencia de la CFC en SPA de 28-2-31 en *M*, 1932, p. 102.
65. Ello, con sujeción a lo establecido en los artículos 229 y 235 de la Constitución (Art. 17, 3 de la Constitución).
66. Con las limitaciones y requisitos que establezcan las Leyes Nacionales (Art. 17, 4 de la Constitución).

de este servicio atribuidas a la competencia municipal;⁶⁷ y las materias que el Poder Nacional "descentralice" a favor de los Estados.⁶⁸ Sin embargo, todas estas potestades están sujetas a limitaciones e intervenciones del Poder Nacional, y su ámbito en cierta forma no sólo está sujeto a lo que la Constitución regula, sino a lo que el Congreso (Poder Nacional) establezca: la organización de los Municipios por leyes estatales, por ejemplo, ha de someterse a "las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales";⁶⁹ la administración de los bienes a inversión de los ingresos que obtengan los Estados provenientes de las asignaciones que el Poder Nacional les debe dar constitucionalmente (situado), está limitada por la Ley nacional que coordina dicha inversión "con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional";⁷⁰ la inversión de todos sus ingresos puede ser sometida al control de la Contraloría General de la República⁷¹ y por Ley nacional pueden, inclusive, determinarse los "límites a los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados" de los Estados;⁷² la utilización del crédito público por los Estados depende de lo que la Ley nacional establezca;⁷³ la organización de la policía urbana y rural sólo puede hacerse de acuerdo con lo que una ley nacional establezca;⁷⁴ y por último, el ámbito de la "descentralización" de competencias nacionales a los Estados, depende íntegramente de lo que el Poder Nacional determine.⁷⁵ Por otra parte, y particularmente en materia de ingresos propios, la Constitución establece una larga lista de limitaciones a las potestades tributarias de los Estados, que materialmente las reducen a la inexistencia.⁷⁶ Ciertamente que las

67. Art. 17, 5 de la Constitución.

68. Arts. 17, 6 y 137 de la Constitución.

69. Art. 26 de la Constitución.

70. Art. 229 de la Constitución. V. la Ley Orgánica de coordinación de la Inversión del Situado Constitucional con los planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional de 5-8-74 en GO. N° 30.465 de 5-8-74.

71. Art. 235 de la Constitución. En este sentido, la Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 6-1-75, extiende sus funciones de inspección y fiscalización a los Estados. V. en GO 1.712 de 6-1-75.

72. Art. 229 de la Constitución. Esta determinación se realiza anualmente en la Ley de Presupuesto de la República según el artículo 18 de la Ley Orgánica de coordinación de la Inversión del Situado Constitucional.

73. Art. 17, 4 de la Constitución.

74. Art. 134 de la Constitución.

75. Arts. 17, 6 y 137 de la Constitución.

76. Art. 18 de la Constitución. V., al respecto, los comentarios de H. J. La Roche, *op. cit.*, pp. 600 y ss.

Asambleas Legislativas tienen competencia para "legislar sobre las materias de la competencia estatal", y que el "gobierno y administración de cada Estado corresponde a un Gobernador";⁷⁷ sin embargo, esta autonomía "normativa", "fiscal" y "administrativa" se hace nugatoria e inoperante por la material ausencia de materia sobre la cual "legislar"⁷⁸ o administrar, lo que hace, por otra parte, inefectiva la competencia residual de los Estados. En esta forma, conforme al texto constitucional, la "autonomía" de los Estados en una autonomía dependiente del Poder Nacional: existe y tiene ámbito e importancia, en tanto cuanto el Poder Nacional lo determine.⁷⁹ A mitades de la década de los setenta, en todo caso, el Poder Nacional no había determinado ámbito efectivo a dicha autonomía, y por la normativa que existía, los Estados quedaban reducidos a unas entelequias políticas, sin competencias administrativas de interés, que sólo servían para alimentar clientelas político-partidistas. Con razón, por tanto, se ha dicho que las Asambleas Legislativas son entes políticos de debates y no órganos promotores del desarrollo, lo que podría aplicarse a toda la estructura de los Estados federados.⁸⁰ De ahí que se haya insistido en la necesidad de eliminar las Asambleas Legislativas y reordenar la división territorial de la "Federación".⁸¹ En todo caso, y sin entrar por ahora a considerar la

77. Arts. 20, 1 y 21 de la Constitución.

78. De la lectura del artículo 136 de la Constitución, que atribuye competencias al Poder Nacional, se aprecia el material "monopolio" legislativo que la Constitución atribuye al Poder Nacional. V. los comentarios de H. J. La Roche, *loc. cit.*, p. 599.

79. Por supuesto que conforme a esto, las propias "Constituciones" de los Estados, como legislación estatal, están subordinadas a la Constitución Nacional. V. sentencia de la CSJ en SPA de 6-8-70 en GF, N° 69, Caracas, 1970 (consultada en original).

80. Por ello, con razón se ha dicho que "la Organización regional en Venezuela se ha mantenido vegetando sobre un mismo esquema: apariencias federativas vertebradas a una presión cada vez más centralista. La tradición formalista, revelada como incapaz de amenazar las inmensas prerrogativas del poder central, ha sido mantenida casi sin maquillaje por nuestros constituyentes. La organización regional, despojada de vitales funciones de creación, subordinada económicamente al poder nacional, comprometida políticamente con partidos cuyas directrices nacionales les atan y mediatizan, no ha podido ser fiel reflejo de inquietudes zonales sino más bien instrumento para acallarlas o resolverlas a medias, en beneficio de los intereses que dirigen desde el centro los destinos del país". V. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 79. Cfr. Humberto J. La Roche, *op. cit.*, pp. 647 y ss.

81. V., por ejemplo, las opiniones de Ramón Escovar Salom en las discusiones del Proyecto de Constitución, en J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, pp. 165 y ss. En 1968 señalábamos, al analizar el significado de un proceso de regionalización que conllevara "una revisión total de la división político-territorial y materialmente la eliminación de los Estados, como últimos resabios de una federación que siempre fue centralista y que, como tal, nunca existió". V. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 47.

racionalidad o irracionalidad de la división político-territorial de la República en veinte Estados, y la posibilidad o imposibilidad de realizar un proceso de "descentralización" hacia esas entidades, lo que sí resulta claro del análisis de la normativa constitucional es que la Federación en Venezuela ha encubierto a un Estado centralizado, con un ropaje político del cual no se han beneficiado los pueblos del interior del país, pues no han tenido real participación en el manejo de los asuntos regionales, y sólo han obtenido ganancias los partidos políticos, quienes han encontrado en los cargos de diputados de las Asambleas Legislativas y en las burocracias estatales, la forma de colmar las apetencias políticas de los partidarios y adversarios. Se impone, por tanto, una reforma del régimen federal, que no sólo reordene territorialmente la República con criterios racionales y regionales, sino que conlleve un proceso de descentralización del Poder Nacional, y de efectiva participación de las comunidades en las decisiones políticas y administrativas. Pero cualquier análisis de la forma federal del Estado en Venezuela, exige estudiar también la realidad de la "autonomía municipal" que la Constitución consagra y, por tanto, la operatividad o no del régimen local en Venezuela.

La relativa autonomía municipal

En efecto, conforme a la Constitución, "los Municipios constituyen la unidad política primaria y autónoma dentro de la organización nacional" y como tales "son personas jurídicas".⁸² En esta forma, el Municipio es, ante todo, una división territorial de la República o, más precisamente, de los Estados federados,⁸³ a cuyas autoridades corresponde "el gobierno y administración de los intereses peculiares de la entidad"⁸⁴ con entera autonomía. En esta forma, de acuerdo con la Constitución, la autonomía municipal comprende una autonomía política, en cuanto que los Municipios eligen sus propias autoridades;⁸⁵ una autonomía normativa y administrativa, en cuanto a que ellos tienen "la libre gestión de las materias de su competencia";⁸⁶ una autonomía fiscal y tributaria, en cuanto a que pueden crear, recaudar e invertir sus propios ingresos;⁸⁷ y sus actos no pueden ser impugnados ante ningún órgano del Poder

82. Art. 25 de la Constitución.

83. Art. 17, 2 de la Constitución.

84. Art. 30 de la Constitución.

85. Art. 29, 1 de la Constitución.

86. Art. 29, 2 de la Constitución.

87. Art. 29, 3 de la Constitución.

Estadal o Nacional, y sólo ante los órganos jurisdiccionales, conforme a la Constitución y las leyes.⁸⁸ Sin embargo, esta autonomía municipal, está sometida también a una multiplicidad de limitaciones⁸⁹ que hacen dudar, realmente, de su existencia.

En efecto, las limitaciones a la autonomía municipal, comienzan por establecerse en la Constitución, respecto de la propia "existencia" de los Municipios como entidades político-territoriales. Estos, si bien son las unidades políticas primarias dentro de la organización nacional, como lo señala la Constitución, ello no implica que tengan existencia previa y por sobre dicho texto fundamental,⁹⁰ sino que su existencia depende de lo que dicho texto establezca, lo que es lo mismo que decir, que la existencia de los Municipios depende, no sólo de lo que los Estados federados dispongan, sino de lo que dispongan con arreglo a las leyes nacionales. En esta forma, la propia Constitución ha dispuesto que los Estados organicen "sus Municipios" y "su división político-territorial",⁹¹ y que en todo caso, "la organización de los Municipios y demás entidades locales se regirá por esta Constitución, por las normas que para desarrollar los principios constitucionales establezcan las leyes orgánicas nacionales y por las disposiciones legales que en conformidad con ellas dicten los Estados".⁹² De manera que conforme a esas leyes, el número de Municipios de la República y su organización, puede variar. Por otra parte, la Constitución expresamente se apartó del establecimiento de un régimen uniforme para dicha organización y, al contrario, previó que "la ley podrá establecer diferentes regímenes para la organización, gobierno y administración de los Municipios atendiendo a las condiciones de población, desarrollo económico, situación geográfica y otros factores de importancia", aun cuando "en todo caso, la

88. Arts. 29, 206 y 215, 4 de la Constitución.

89. V., al respecto, Antonio Moles Caubet, "Los límites de la Autonomía Municipal", en *Revista de la Facultad de Derecho*, N° 26, Caracas, 1963, pp. 12 y ss.; Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968, pp. 4 y ss. V., asimismo, la doctrina del 20-9-65 de la Procuraduría General de la República, en *Doctrina PGR*, 1965, Caracas, 1966, pp. 28 y ss.

90. Ello lo ha dejado claramente establecido la Corte Suprema desde hace años. En efecto, en sentencia de la CFC en SPA de 2-12-37, se señaló que "aunque desde el punto de vista sociológico puede afirmarse que la autonomía municipal es emanación del pueblo, anterior a los preceptos constitucionales de cualquier país, es lo cierto que en el derecho positivo venezolano se la considera como emanada exclusivamente de la Constitución, pues es ésta la que distribuye el Poder Público, entre el Poder Federal, el Poder de los Estados y el Municipal...", V. en 1938, p. 359.

91. Art. 17, 2 de la Constitución.

92. Art. 26 de la Constitución.

organización municipal será democrática y responderá a la naturaleza propia del gobierno local".⁹³ Por otra parte, también previó la Constitución que "los Municipios podrán ser agrupados en Distritos",⁹⁴ con lo que se atribuye a los Poderes a cuyo cargo está su organización (Poder Nacional y Estatal), una aún más amplia competencia para determinar la existencia, inexistencia y agrupación de las "entidades primarias".

Pero dejando aparte las limitaciones a la autonomía municipal, derivadas de los poderes de organización que se atribuyen al Congreso y a las Asambleas Legislativas, en el propio *ejercicio de sus atribuciones* propias, la autonomía municipal se encuentra limitada. En efecto, en cuanto a la libre elección de sus autoridades, si bien ello corresponde al Municipio, es al Poder Nacional a quien corresponde determinar "quiénes" son las autoridades a elegir: un alcalde, un Concejo Municipal,⁹⁵ u otra corporación municipal; y la forma de dicha elección.⁹⁶ Por otra parte, se ha señalado que la autonomía municipal conlleva "la creación, recaudación e inversión de sus ingresos"; sin embargo, esta autonomía normativa, administrativa y fiscal también está sometida a amplias limitaciones.⁹⁷ En primer lugar, los Municipios tienen determinados, taxativamente, los ingresos que pueden tener, y están sujetos a diversas prohibiciones en materia impositiva.⁹⁸ En segundo lugar, la utilización del crédito público sólo pueden hacerla con las limitaciones que establezca la Ley.⁹⁹ En tercer lugar, si bien por Ley se determina "la participación que corresponda a las entidades municipi-

93. Art. 27 de la Constitución.

94. Art. 28 de la Constitución.

95. En ninguna parte del texto constitucional se utiliza la expresión "Concejo Municipal", ni se especifica que éstos sean las autoridades a que se refiere el artículo 29, 1 de la Constitución.

96. La legislación electoral corresponde al Poder Nacional, y en ella puede determinarse otra forma de elección que no sea la "representación proporcional" utilizada en los últimos años para la elección de los miembros de los Concejos Municipales. En la Legislación Nacional, en este sentido, podría establecerse una elección uninominal para los miembros de las Corporaciones Municipales y para los Alcaldes o Gerentes Municipales. V. Allan-R. Brewer-Carías, "Obstáculos Políticos al Desarrollo en Venezuela", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 1, Caracas, 1973, p. 127.

97. V., en particular, la doctrina de la Procuraduría General de la República de 10-8-70 en *Doctrina PGR*, 1970, Caracas, 1971, pp. 70 y ss.; y de 15-2-72 en *Doctrina PGR*, 1972, Caracas, 1973, pp. 339 y ss.

98. Arts. 18, 31 y 34 de la Constitución. V. los innumerables conflictos judiciales derivados de inconstitucionalidades de los tributos municipales, en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema (1930-1974) y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II (El ordenamiento orgánico y tributario del Estado), Caracas, 1975.

99. Art. 33 de la Constitución.

pales en el situado constitucional", dicha Ley limita la administración de esos ingresos "para coordinar la inversión del situado con planes administrativos desarrollados por el Poder Nacional".¹⁰⁰ En cuarto lugar, por Ley nacional se fijan "los emolumentos que devenguen los funcionarios y empleados de las entidades municipales".¹⁰¹ Y en quinto lugar, a pesar de la "inalienabilidad e imprescriptibilidad de los ejidos", la Ley nacional puede determinar la enajenación de las referidas tierras municipales con fines de Reforma Agraria.¹⁰² De estas limitaciones resulta, por tanto, que la autonomía normativa, administrativa y fiscal no es absoluta.¹⁰³

Pero la autonomía municipal comprende, además, según se ha visto, "la libre gestión en las materias de su competencia",¹⁰⁴ es decir, "los intereses peculiares de la entidad, en particular, cuanto tenga relación... con las materias propias de la vida local, tales como urbanismo, abastos, circulación, cultura, salubridad, asistencia social, institutos populares de crédito, turismo y policía municipal".¹⁰⁵ Sin embargo, a pesar de la enumeración de las materias propias de la vida local, la sola ejemplificación que la Constitución hace, convierte en completamente relativa la autonomía normativa y administrativa del Municipio sobre ellas. En efecto, en cuanto al "urbanismo", el Poder Nacional puede establecer, coordinar y unificar normas y procedimientos técnicos para obras de urbanismo,¹⁰⁶ estando, por otra parte, fuera de toda duda, la competencia del mismo en materia de desarrollo urbano, como una de las materias que ha escapado del solo ámbito local, y que por su índole y naturaleza requieren de una normativa nacional.¹⁰⁷ En cuanto a los "abastos", el Poder Nacional tiene competencia para dictar medidas destinadas a "racionalizar" la producción y regular "la circulación, dis-

100. Art. 229 de la Constitución y Ley Orgánica de 1974.

101. Art. 229 de la Constitución. V. nota N° 72 de este Parágrafo 8.

102. Art. 32 de la Constitución.

103. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal del Distrito Federal...*, cit., pp. 8 y 9.

104. Art. 29, 2 de la Constitución.

105. Art. 30 de la Constitución.

106. Art. 136, 14 de la Constitución.

107. V. sobre esto, Allan-R. Brewer-Carías, "El Area Metropolitana de Caracas y la cooperación intermunicipal en materia de urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 35, Caracas, 1967, pp. 49 y ss. V., además, Luis Torrealba Narváez, *Aspectos Jurídicos del Urbanismo en Venezuela*, Caracas, 1970, pp. 45 y ss.; Nelson Geigel Lope-Bello, *Autonomía Municipal y Urbanismo*, Caracas 1972, pp. 23 y ss.; y la doctrina de la Procuraduría General de la República de 13-11-68 en *Doctrina PGR*, 1968, Caracas, 1969, pp. 36 y ss.

tribución y consumo" de bienes.¹⁰⁸ En cuanto a la "circulación", el Poder Nacional tiene diversas competencias en materia de tránsito y transporte,¹⁰⁹ además de ser una materia que le corresponde por su índole y naturaleza,¹¹⁰ que le permiten regular nacionalmente aspectos de la circulación.¹¹¹ En cuanto a la "cultura", la Constitución atribuye al Poder Nacional, la obligación de fomentar "la cultura en sus diversas manifestaciones".¹¹² En cuanto a la "salubridad" y la "asistencia social", al Poder Nacional corresponde "la dirección técnica, el establecimiento de normas administrativas y la coordinación de los servicios destinados a la defensa de la salud pública",¹¹³ además, de tener la obligación de velar "por el mantenimiento de la salud pública" y proveer "los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos".¹¹⁴ En materia de "institutos populares de crédito", al Poder Nacional corresponde dictar la legislación en materia de "bancos y demás instituciones de crédito",¹¹⁵ además de las facultades para regular la circulación de la riqueza.¹¹⁶ En materia de "turismo", al Poder Nacional también corresponde dictar la legislación "de turismo".¹¹⁷ Por último, en materia de "policía municipal", no sólo los Estados tienen competencia para determinar las ramas de la policía urbana y rural atribuidas a la competencia municipal,¹¹⁸ sino que tanto los Estados como los Municipios "sólo podrán organizar sus fuerzas de policía de acuerdo con la Ley" nacional,¹¹⁹ que puede limitarlas, para coordinarlas con la "policía nacional".¹²⁰

108. Art. 98 de la Constitución.

109. Arts. 136, ords. 5, 20 y 21, de la Constitución.

110. Art. 136, 25 de la Constitución.

111. V., sobre esto, Allan-R. Brewer-Carías, *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Área Metropolitana de Caracas*, Caracas, 1971, pp. 71 y ss. En materia de transporte urbano, la Corte Suprema ha ratificado la competencia municipal. V. sentencia de la CSJ en SPA de 7-5-70 en GF, N° 68, 1970, pp. 98 y ss., publicada también en Doctrina de la Procuraduría General de la República, *Doctrina PGR*, 1972, Caracas, 1973, pp. 422 y ss.

112. V. Art. 83 de la Constitución.

113. Art. 136, 17 de la Constitución.

114. Art. 76 de la Constitución.

115. Art. 136, 24 de la Constitución.

116. Art. 98 de la Constitución.

117. Art. 136, 24 de la Constitución.

118. Art. 17, 6 de la Constitución.

119. Art. 134 de la Constitución.

120. Art. 136, 5 de la Constitución.

La crisis del municipalismo

En esta forma, en todas las materias propias de la vida local que la Constitución ha señalado como de la competencia de las Municipalidades, el propio texto fundamental ha establecido competencias concurrentes del Poder Nacional e inclusive de los Estados, que han producido que el ejercicio de las competencias municipales se encuentre doblemente limitado, frente a los poderes residuales de los Estados, a los poderes implícitos del Poder Nacional, y a los poderes concurrentes. A estas limitaciones debe agregarse la tendencia centralista del Poder Central ya comentada, y la complejidad de los problemas del desarrollo económico y social, en particular los del desarrollo urbanístico, que han hecho intervenir con más razón a los poderes nacionales. En todo caso, la institución municipal ha quedado relegada a un localismo que la hace inoperante, administrativa y económicamente hablando, con exiguos recursos financieros, y que la han convertido, al igual que las entidades estatales-federales, en fuente de satisfacción de clientelas partidistas mediante los tradicionales repartos burocráticos. De todo esto, ha resultado que la participación del pueblo en la entidad política primaria de la organización nacional ha estado ausente. Las entidades políticas regionales y locales —Estados y Municipios—, en todo caso, han quedado, en las últimas décadas, al margen del proceso de desarrollo, aun cuando han sobrevivido formalmente, a pesar del proceso de transformación económica y social que ha vivido la República. Como instrumentos de desarrollo, no cumplen cometido alguno racional e importante¹²¹ y han quedado, para sobrevivir, aferradas a un federalismo y a un municipalismo decadentes,¹²² compelidas a ello por el

121. Cfr. J. M. Casal Montbrun, *op. cit.*, Tomo II, Vol. I, p. 79; Humberto J. La Roche, *loc. cit.*, pp. 647 y ss.; Allan-R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Área Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, Caracas, 1971, pp. 29 y ss.

122. En relación a los Estados, en otro lugar hemos señalado que "la situación actual de las estructuras políticas y administrativas locales a nivel estatal, es la de compartimientos estancos, que actúan de espaldas totalmente a la realidad nacional, al proceso de desarrollo y a la participación de las regiones en el proceso de desarrollo nacional. En general, se trata de instituciones que casi para lo que sirven es para mantener una especie de clientela política para los diversos partidos políticos dentro de nuestra democracia formal y que, por tanto, no son instituciones que por sí mismas puedan contribuir adecuadamente al proceso de desarrollo nacional. Por otra parte, el carácter de compartimientos estancos, la ausencia de recursos propios, la dependencia de parte del situado constitucional que provee la República, el excesivo localismo originado por la supervivencia de la clientela política a la cual están sometidos, hacen que estos organismos, aun cuando autónomos, tengan una autonomía que no les sirva de mucho. Es decir, estamos en presencia de una autonomía que, tal como está concebida y tal

proceso centralizador del Estado. El reto planteado en el ámbito de las instituciones regionales y locales, en todo caso, está en hacerlas partícipes de los procesos de decisiones concernientes al desarrollo del país, y corresponsabilizarlas del mismo, a la vez que lograr, mediante ellas, la efectiva democracia política, a través de la participación del pueblo en los procesos políticos. Para ello, la enorme tarea que tiene planteado el Estado venezolano para su reforma, aparte de las múltiples que tiene a nivel nacional, consiste en realizar un amplio proceso de descentralización administrativa y organizar una efectiva participación popular a nivel local.¹²³ Ello será la garantía de estabilidad institucional, tanto desde el punto de vista administrativo como político.

En efecto, las tareas del desarrollo económico y social, en una sociedad compleja como la venezolana, ya no pueden atenderse como la administración de una "hacienda" particular tal como el dictador Gómez trataba al país en las primeras décadas de este siglo. Frente a la disgregación feudal-regional-caudillista que la Federación del siglo

como funciona, es una autonomía hasta cierto punto inútil; una autonomía que no tiene, dentro del contexto del desarrollo, un adecuado papel que jugar. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Problemas Institucionales del Area Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano, cit.*, p. 29. Por otra parte, estos compartimientos estancos han dado origen a administraciones ligadas y ceñidas a un ámbito territorial específico, con escasos recursos para poder acometer acciones de desarrollo importantes, con un excesivo localismo que hace casi imposible el lograr una coordinación regional. En la actualidad, hay muy poca colaboración entre los diversos Estados que conforman una Región. Esto se deriva fundamentalmente de esa autonomía, muchas veces inútil, que sólo sirve a intereses que posiblemente no están ligados a las exigencias del desarrollo, sino a intereses circunstanciales generados por los vaivenes políticos del país. En todo caso, estos problemas de la "autonomía inútil", no sólo surgen a nivel de los Estados, sino quizás fundamentalmente a nivel de los Municipios. Esta autonomía inútil, sobre todo por la forma como está estructurada, es quizás uno de los objetivos a superar dentro de un nuevo planteamiento que se exige formular en torno al papel de los Estados y de los Municipios en un proceso de desarrollo". V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, Mérida, 1971, pp. 9 y 10.

123. "Personalmente —señala S. Martín-Retortillo— entiendo que la descentralización es en nuestros días la alternativa más válida y consistente para afrontar el tema de la crisis del Estado. También, para llevar a cabo una democratización sustantiva y no puramente formal de las propias estructuras políticas y administrativas... hoy, con un signo totalmente distinto a como anteriormente se presentaron, el Estado para su efectiva gestión, y el ciudadano para su mayor participación, exijan y requieran el abandono de los esquemas centralizadores, para situarse en un sistema efectivamente pluralista, tanto desde el punto de vista corporativo como desde el territorial... La descentralización, como base de una efectiva participación ciudadana en el gobierno de la cosa pública... La descentralización como técnica de incorporación ciudadana; pero no de una incorporación por simple representación, sino de una auténtica incorporación por participación". V. en Sebastián Martín-Retortillo y otros, *Descentralización Administrativa y Organización Política, cit.*, Tomo I (Introducción), pp. XXXIV, XXXVII, LIX y LXII.

con la misma federación y conciliado con Gómez, indudablemente que fue necesario. Fue la única forma de integración política del país. Sin embargo, los cambios sociales, políticos y económicos que se han producido a partir de 1936, exigen replantearse completamente la forma centralizada de administración y gobierno, que ha excluido a las entidades locales de todo papel en el proceso de desarrollo, y que ha impedido el surgimiento de mecanismos de participación política del pueblo en los procesos de toma de decisiones. Pero plantearse la tarea de descentralizar el Estado en Venezuela tomando como punto de referencia las entidades político-territoriales tradicionales —Estados y Municipios—, también sería una insensatez, pues por su composición, ubicación en el territorio nacional y dimensión, no podrían ser niveles adecuados para hacer efectivo el proceso de descentralización que le está planteado al Estado.

Se impone, por tanto, la búsqueda de un nivel óptimo a escala regional, que sirva como punto de referencia adecuado para la descentralización de las competencias del Poder Nacional hacia las Regiones, y que permita la participación, en el proceso de desarrollo económico-social, de los entes locales tradicionales —Estados y Municipios—. El *desiderátum* y el reto planteado está, entonces, en la estructuración de un Gobierno y Administración Regional, con características de nueva entidad territorial, en la cual se conjuguen la descentralización política y la descentralización administrativa.¹²⁴

124. V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Proceso de Regionalización y la Reforma...* cit., pp. 9 y ss.; y *La regionalización en materia económica en el Derecho Comparado* (Ponencia general al IX Congreso Internacional de Derecho Comparado), Teherán, 1974, publicado en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, 1975.

§ 9. LA SEPARACION DE PODERES

Es indudable que uno de los conceptos más confusos e imprecisos del pensamiento constitucional y político moderno, es el que se ha englobado en la denominación de "teoría" o "principio de la separación de poderes", transformada en uno de los pilares fundamentales de los regímenes democrático-liberales.¹ Y, por supuesto, hablar de separación de poderes sigue siendo actualmente, hablar del *Esprit des Lois* de Montesquieu, escrito hace más de dos siglos.

Los antecedentes

Sin embargo, como se señaló anteriormente,² ni Locke ni Montesquieu formularon teoría o principio alguno de "separación de poderes" tal como ha sido demostrado con precisión por Ch. Eisenmann,³ sino a lo sumo de división del poder. A la base del pensamiento de Montesquieu se encuentra el postulado político fundamental, como garantía de libertad y como forma de atenuar el poder absoluto y el despotismo, de que dos o tres de las funciones del Estado no deben ser ejercidas por una misma persona, órgano o cuerpo de funcionarios;⁴ es decir, el principio político formulado por Montesquieu fue el de que un solo órgano estatal no debía ejercer conjuntamente dos o más de las funciones políticas que identificó en su análisis del sistema constitucional inglés, como la *puissance législative*, la *puissance exécutive* y la *puissance de juger*. Lejos estuvo, por tanto, no sólo de formular una teoría jurídica de los poderes del Estado —en sentido formal, orgánico o material—, sino de preconizar la separación total y completa del Parlamento, el

1. Cfr. Geoffrey Marshall, *Constitutional Theory*, Oxford, 1971, pp. 97 y 124; y H. Fix Zamudio, "Valor actual del Principio de la División de Poderes y su consagración en las constituciones de 1857 y 1917", en *Boletín del Instituto de Derecho Comparado de México*, Nos. 58-59, México 1967, p. 98.
2. V. lo expresado en el párrafo 1.
3. V. Charles Eisenmann, "L'«Esprit des Lois» et la Séparation des Pouvoirs"; en *Mélanges Carré de Malberg*, Paris, 1935, pp. 163 y ss.
4. V. la cita de parte del Capítulo VI del Libro XI del *Esprit des Lois*, en el párrafo 1, Nota N° 49.
5. V. Ch. Eisenmann, *loc. cit.*, pp. 173 y 178. Cfr. Geoffrey Marshall, *op. cit.*, p. 102.

gobierno y los tribunales, tanto funcional como orgánicamente.⁵ Por tanto, la construcción del principio de la separación de poderes en el sentido de que tres funciones estatales serían atribuidas a tres autoridades o grupos de autoridades completamente distintas e independientes, que las ejercerían, respectivamente, de manera integral y exclusiva y sin posibilidad de su delegación, fue producto de lo que se creyó o se quiso creer que Montesquieu decía, pero no un derivado cierto de su pensamiento.⁶ En esta distorsión del pensamiento de Montesquieu, por supuesto, jugó un papel esencial la motivación política: los revolucionarios franceses antes que la interpretación adecuada de las teorías políticas, estaban más interesados en lograr que los jueces no pudieran entorpecer el funcionamiento del nuevo Estado, tal como los cuerpos judiciales lo habían hecho en relación a las reformas que los ministros de Luis xv habían querido realizar y que Francia tanto requería. Los revolucionarios, así, a pesar del papel que jugaron los "Parlamentos" (jurisdicciones) en lograr el inmovilismo del Estado que terminaría por provocar la Revolución, aprendieron bien la lección y reaccionaron, como dogma, contra el poder judicial,⁷ prohibiendo a los jueces en la ley de los días 16-24 de agosto de 1790, de toda interferencia en las operaciones de los cuerpos administrativos.⁸ Así nació el principio de la "separación de poderes" que tanta influencia habría de tener posteriormente, y así se estableció, también, el fundamento de lo que posteriormente sería la "jurisdicción administrativa" en Francia, separada de la jurisdicción judicial: al no poder los jueces juzgar a la Administración, hubo que crear una jurisdicción especial y separada con esa finalidad, so pena de denegación de justicia.⁹

En todo caso, la aplicación y el desarrollo del principio de la separación de poderes que se atribuyó a Montesquieu, no sólo tuvo sus

6. V. Ch. Eisenmann, *loc. cit.*, pp. 165 y 173.

7. Cfr. Georges Vedel, *Droit Administratif*, Paris, 1973, pp. 73 y 74; J. Rivero, *Droit Administratif*, Paris, 1973, p. 129.

8. El artículo 13 de la Ley establecía lo siguiente: "*Les fonctions judiciaires sont distinctes et demeureront toujours séparées des fonctions administratives; les juges ne pourront à peine de forfaiture, troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs, ni citer devant eux les administrateurs pour raison de leur fonctions*". Esta prohibición formal fue ratificada por el Decreto del 16 fructidor del año III: "*Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, aux peines de droit*". V. en G. Vedel, *op. cit.*, p. 75, y J. Rivero, *op. cit.*, p. 129. Estos textos aún están en vigor en Francia.

9. Cfr. Jean Rivero, *op. cit.*, p. 127 y ss.

propias implicaciones en Francia, sino también en Inglaterra y en los Estados Unidos. En todos estos sistemas, la doctrina de Montesquieu fue usada para fines cuya formulación original nunca pretendió.¹⁰ En efecto, en Inglaterra, si bien ha sido usada para mantener la independencia de los jueces, no lo ha sido para impedir la estrecha relación que existe entre el gabinete británico y el Parlamento. Al contrario, en Estados Unidos fue utilizada para impedir que el Presidente tuviera poderes de control sobre el Congreso, situándose en la Corte Suprema el eje del contrapeso y balance entre los poderes, mediante el control de la constitucionalidad.¹¹

En principio, por otra parte, influenció directamente a los constitucionalistas de las nacientes repúblicas latinoamericanas. En el Preliminar de la primera de las constituciones de la América hispana, la venezolana de 1811, se estableció claramente el principio: "El ejercicio de esta autoridad confiada a la Confederación no podrá jamás hallarse reunido en sus diversas funciones. El Poder Supremo debe estar dividido en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, y confiado a distintos Cuerpos independientes entre sí, y en sus respectivas facultades";¹² y se ratificaba como uno de los "derechos del hombre en sociedad": "los tres departamentos esenciales del gobierno, a saber: el Legislativo, el Ejecutivo y el Judicial, es preciso que se conserven tan separados e independientes el uno del otro cuanto lo exija la naturaleza de un gobierno libre o cuanto es conveniente con la cadena de conexión que liga toda la fábrica de la Constitución en un modo *indisoluble de amistad y unión*".¹³ De estas normas se deduce la evidente influencia del principio de la Revolución Francesa sobre nuestros constituyentes,¹⁴ y de allí que casi todas las constituciones de Venezuela, desde la de 1811 hasta la vigente de 1961, hayan distinguido tres poderes: el Poder Legislativo, ejercido por el Congreso; el Poder Ejecutivo, ejercido por el Presidente de la República, y el Poder Judicial, ejercido por la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales de la República.¹⁵ Sin embargo, la distinción

10. V. Sir Ivor Jennings, *The Law and the Constitution*, London, 1972, p. 25.

11. *Idem*, pp. 26 y 27.

12. V. en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones Venezolanas*, Madrid, 1965, pp. 127 y 128. Las citas subsiguientes a textos constitucionales se referirán a esta publicación.

13. Art. 189, *loc. cit.*, p. 135.

14. V. lo expresado en el parágrafo 3.

15. La Constitución de 1864 no utilizó la denominación de "Poderes", sino que se refirió a la Legislatura Nacional, al Ejecutivo Nacional y a la Alta Corte Federal (*loc. cit.*, pp. 308, 313 y 317) en virtud de la organización federal que se estableció. Igual

entre los poderes ciertamente que no ha tenido el mismo sentido en toda nuestra evolución constitucional, pues si bien la "separación de poderes" fue la regla durante todo el siglo pasado, al menos en la pura forma de los textos constitucionales, esa "separación de poderes" se torna en "división de Poder" desde comienzos del presente siglo.

La división y distribución del Poder

En efecto, la noción tan tradicional en nuestro constitucionalismo, del "Poder Público", como potestad o poder jurídico de obrar que la Constitución confiere al Estado venezolano para la realización de sus fines,¹⁶ es introducida por primera vez en el texto constitucional de 1901;¹⁷ y desde su misma consagración constitucional, el constituyente se cuidó de no atribuirle sentido orgánico alguno a dicha noción, por lo que la distinguió de otra, "los Poderes Públicos" con sentido evidentemente orgánico.¹⁸ El Poder Público, por tanto, como potestad estatal, no existe ni ha existido en la realidad político-administrativa venezolana como un ente funcionante, orgánicamente considerado, sino como un concepto jurídico que representa las funciones del Estado venezolano.

fórmula utilizaron los textos fundamentales de 1874 y 1881. En la Constitución de 1891 se sustituyó la expresión "Ejecutivo Nacional" por "Poder General de la Federación", y en la Constitución de 1893 se distinguió el Congreso de los Estados Unidos de Venezuela, el Ejecutivo Nacional que se ejercía por el Presidente en unión de los Ministros que eran sus órganos (Art. 60, *loc. cit.*, p. 407), y el Poder Judicial de la Nación. A partir de la Constitución de 1901 se retomó la división tripartita del Poder en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, pero incluyendo en el ejercicio del Poder Ejecutivo a los Ministros como órganos del Presidente.

16. V. lo indicado en el párrafo 5. V., además, Allan-R. Brewer Carias, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 103 y ss.; y Allan-R. Brewer-Carias, "Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributarias", en *Revista de Derecho Tributario*, N° 18, Caracas, 1967, pp. 10 y ss.
17. Título IV, Soberanía Popular y Poder Público, *loc. cit.*, p. 430.
18. "Art. 21. La soberanía reside esencialmente en el pueblo, quien la ejerce por medio de los *Poderes Públicos* para garantía de la libertad y del orden. Art. 23. La definición de atribuciones y facultades señala los límites del *Poder Público*: todo lo que extralimite dicha definición, constituye una usurpación de atribuciones. Art. 27. El ejercicio de la soberanía se confiere por el voto de los ciudadanos o de las corporaciones que tienen la facultad de elegir los *Poderes Públicos*, al tenor de esta Constitución, sin que sea potestativo a ninguno de estos *Poderes* arrogarse la plenitud de la soberanía. Art. 28. El ejercicio de todo *Poder Público* acarrea responsabilidad individual, por extralimitación de las facultades que la Constitución otorga o por quebrantamiento de la ley que organiza sus funciones en los términos que esta Constitución y las leyes establecen". *loc. cit.*, pp. 430 y 431.

Como todo poder, por ello, el Poder Público es y ha sido una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado.¹⁹

El régimen constitucional venezolano, por tanto, y al menos desde la Constitución de 1901, ha partido del supuesto de la unicidad del Poder del Estado y no de la pluralidad de poderes separados. Constitucionalmente, el Poder Público es y ha sido la potestad única del Estado. Consiste de manera invariable, en el poder que tiene el Estado de querer por sus órganos esenciales por cuenta de la colectividad y de imponer su voluntad a los individuos. Cualquiera que sean el contenido y la forma variable de los actos por medio de los cuales se ejerce el Poder Público, todos esos actos se reducen, en definitiva, a manifestaciones de la voluntad estatal, que es una e indivisible. Es necesario, por tanto, como lo afirmaba Carré de Malberg, comenzar por establecer la unidad del Poder del Estado²⁰ para luego distinguir sus funciones.

Partiendo de esta unidad del Poder Público, debido a la configuración federal del Estado en Venezuela, y aún así, en el texto constitucional de 1901 se distribuyó el Poder Público "entre el Poder Federal y el Poder de los Estados, en los límites establecidos en esta Constitución";²¹ y al Poder Federal se lo dividió "en Legislativo, Ejecutivo y Judicial".²² Se trató, por tanto, de un régimen de distribución del Poder y de "división del Poder" que era uno, y no de la separación de poderes, a la usanza francesa. Puede decirse, sin lugar a dudas, que esta concepción de la división del Poder Público ha perdurado invariablemente en todas las constituciones del presente siglo. Su formulación, sin embargo, hasta el texto constitucional de 1953, sufrió una sola variación que debe destacarse: a partir de la Constitución de 1925, los Municipios entran en la distribución del Poder Público, por lo que los dos niveles de distribución (Federal y Estatal) se convierten en tres (Federal, Estatal y Municipal),²³ lo que se mantiene expresamente

19. V. Allan-R Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 103.

20. V. R. Carré de Malberg, *Teoría General del Estado*, México, 1948, p. 249, Nota N° 1. Un comentario crítico a la doctrina de Carré de Malberg sobre las funciones del Estado puede verse en Ch. Eisenmann, "La Théorie des Fonctions de l'Etat chez Carré de Malberg", en *Annales de la Faculté de Droit et des Sciences Politiques et Economiques de Strasbourg*, XV. Relation des Journées d'études en l'honneur de Carré de Malberg, 1861-1935, Paris, 1966, pp. 49 y ss.

21. Art. 29, *loc. cit.*, p. 431.

22. Art. 30, *loc. cit.*, p. 431.

23. Art. 51, *loc. cit.*, p. 623.

formulado hasta la Constitución de 1953.²⁴ La Constitución de 1961, a pesar de que abandona la formulación expresa, en su texto, de la "distribución" del Poder Público en Poder Nacional, Poder de los Estados y Poder Municipal; y de la "división" del Poder Nacional, en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial, como lo hicieron absolutamente todos los textos a partir de 1901, sin embargo, responde claramente a la misma concepción.

En primer lugar, resulta expresamente establecida en la Constitución de 1961 la distinción entre el "Poder Público" en el sentido de potestad única del Estado y, por tanto, sin referencia orgánica de cualquier naturaleza; y "los órganos del Poder Público". La Constitución, cuando ha querido referirse a los órganos del Estado habla de "órganos del Poder Público"²⁵ y cuando ha querido referirse a la potestad única estatal habla de "Poder Público" simplemente;²⁶ distinción que inclusive se encuentra cuando se refiere a los niveles nacionales: en sentido orgánico habla de "órganos de Poder Nacional",²⁷ y en sentido funcional o de potestad jurídica, simplemente, de "Poder Nacional".²⁸ De manera que en cuanto a la potestad estatal, la Constitución parte del supuesto de la unicidad del Poder Público, el cual se ejerce por multiplicidad de órganos.

En segundo lugar, en el texto constitucional de 1961 se recoge la tradición de distribución del Poder Público en tres "ramas": el Poder Nacional, el Poder Estatal y, sin nombrarlo, el Poder Municipal. En efecto, el artículo 118 expresamente indica que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado". Estas "ramas del Poder Público" que la Constitución presume múltiples, no pueden ser otras que el Poder Nacional, el Poder Estatal y el Poder Municipal, en el sentido de distribución del Poder Público en tres niveles de entidades territoriales, por lo que no parece correcto considerar que la referencia a "ramas del Poder Público" se

24. "Art. 40. El Poder Público se distribuye entre el Poder Municipal, el de los Estados y el Nacional", *loc. cit.* p. 907.

25. Esta expresión la utiliza la Constitución, por ejemplo, en los artículos 4, 11, 52 y 205.

26. Esta expresión la utiliza la Constitución, por ejemplo, en sus artículos 19, 46, 64, 117, 118, 121.

27. Arts. 232 y 241.

28. Arts. 135 y 136.

hace pensando únicamente en la división del Poder entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Y ello, particularmente, porque para haberse referido a la división del Poder, el constituyente habría tenido que referirse a algunas de las "ramas" del Poder Público en especial, tal como lo hicieron todos los textos constitucionales de 1901 a 1953. El Poder Nacional, por ejemplo (como rama del Poder Público), se divide en Poder Legislativo Nacional, Poder Ejecutivo Nacional y Poder Judicial, pero el "Poder Público" como tal, nunca podría "dividirse" en Poder Legislativo, Poder Ejecutivo y Poder Judicial.²⁹

Es claro, por tanto, que a las "ramas del Poder Público" a las que se refiere el artículo 118 de la Constitución son: el Poder Nacional, el Poder de los Estados y el Poder Municipal,³⁰ aun cuando contrariamente a lo establecido en las constituciones anteriores, ellas no se identifican expresamente, sino que se presumen: al Poder Nacional se dedica íntegramente el artículo 136 y los títulos V, VI y VII; el Poder de los Estados emana del Capítulo III del Título I; y el Poder Municipal resulta del Capítulo IV del mismo Título; sin embargo, la única de las ramas del Poder Público que se califica como tal Poder, es a la rama Nacional.

29. Títulos V, VI y VII de la Constitución. De allí que resulte confuso y contradictoria la utilización de la expresión "ramas del Poder Público" en el artículo 217 de la Constitución, al indicarse que en el Consejo de la Judicatura "deberá darse adecuada representación a las otras ramas del Poder Público". En realidad, ¿a qué "ramas" se refiere la Constitución? ¿Quiso, por ejemplo, el constituyente dar representación en el Consejo de la Judicatura al Poder Estatal y al Poder Municipal, en virtud de la nacionalización de la Justicia, es decir, en virtud de que las funciones judiciales se reservaron a la rama nacional del Poder Público?, o ¿quiso el constituyente que en el Consejo de la Judicatura estuvieran representados los órganos del Poder Ejecutivo Nacional y del Poder Legislativo Nacional, además de los del Poder Judicial? Indudablemente que la intención del constituyente fue la segunda, tal como aparece expreso de la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, "se opinó que el Consejo de la Judicatura debía estar integrado únicamente por miembros del Poder Judicial. Sin embargo, fue criterio predominante en la Comisión, que era necesario asegurar adecuada representación a las otras ramas del Poder Público. Con ello se persigue ofrecer al Poder Judicial el concurso del Poder Legislativo y del Ejecutivo que tan necesario es para su fortalecimiento". V. en *RFD*, N° 21, 1961, pp. 405 y 406. En este sentido, resulta claro que la expresión que debió utilizar el constituyente debió ser ramas del "Poder Nacional" y no ramas del Poder Público.

30. *Cfr.* Allan-R. Brewer-Carias, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 104. Ello, por otra parte, ha sido tradicionalmente admitido por la Corte Suprema: V. Sentencias de la CFC en SPA de 19-2-37 y 6-11-37 en *M.* 1938, pp. 166 y 312; y Sentencias de la CFC en SPA de 4-3-41 y de 17-4-41 en *M.* 1942, pp. 128 y ss., y 182 y ss.

Las funciones estatales

Pero de acuerdo con el texto constitucional, "los órganos a los que incumbe" (el) "ejercicio" (de las) "funciones propias" (de) "cada una de las ramas del Poder Público"... "colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado",³¹ por lo que de la unicidad del Estado y del Poder Público; y de la trilogía de "ramas" de dicho Poder, se pasa a la multiplicidad de las "funciones propias" de cada una de esas "ramas" y de los órganos a los que incumbe el ejercicio de dichas funciones.

Recoge aquí la Constitución, siguiendo el texto de la Constitución de 1953,³² una terminología nueva respecto a la tradición constitucional anterior, pues antes que referirse a una "división del Poder" en cada "rama" del Poder Público, entre Legislativo, Ejecutivo y Judicial, se refiere a que cada una de dichas ramas tiene "funciones" propias; y la novedad está en esta noción de funciones estatales.³³ La revisión de la doctrina de la separación de poderes que los proyectistas de la Constitución hicieron, resulta en nuestro criterio evidente; se buscó superar las distorsiones de la "separación de Poderes" y sustituir inclusive la "división del Poder" por una asignación constitucional y legal de funciones propias a cada órgano del Estado, con la obligación de colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado. En la expresión constitucional, por tanto, por función ha de entenderse la acción que desarrollan los órganos estatales o la actividad que desempeñan como tarea que les es inherente. De ahí que la función es toda actividad de la propia esencia y naturaleza de los órganos estatales y, por tanto, indelegable salvo que exista una autorización constitucional. Entonces, las diversas funciones del Estado son sólo las diversas formas a través de las cuales se manifiesta la actividad estatal.³⁴

31. Art. 118.

32. Art. 59, *loc. cit.*, p. 909.

33. En relación al artículo 118 la Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución señala que en él "se hace la definición relativa a la separación de los Poderes y a la revisión que el concepto clásico de Montesquieu ha recibido en el Derecho Moderno". *V.* en *RFD* N° 21, pp. 389 y 390. En las discusiones de la Comisión redactora del Proyecto de Constitución, la ponencia original de dicho artículo estaba redactada así: "Cada órgano del Poder Público tiene su función propia, pero deberán colaborar entre sí en la realización de los fines del Estado". Una modificación sugerida por el diputado J. Villalba condujo a la redacción definitiva. *V.* *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela, Actas de la Comisión Redactora del Proyecto*, Tomo I, Vol. I, Caracas, 1971, p. 150.

34. J. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, p. 105.

Puede decirse, entonces, que la doctrina o principio de la separación de poderes no tiene aplicación alguna en Venezuela, en su concepción rígida, como separación de tres "poderes" atribuida en forma exclusiva a tres órganos distintos e independientes,³⁵ sino que más bien ha sido formulada como una "división del Poder" en el sentido de que se establece una multiplicidad de órganos y a cada uno se asigna una función propia, lo que en modo alguno significa exclusividad en el ejercicio de esa función. Esta es realmente la innovación constitucional de los textos de 1953 y de 1961, y el sentido de la llamada colaboración funcional de los poderes.³⁶ En otras palabras, el sistema constitucional establece una separación orgánica con la cual no coincide una supuesta "separación de funciones".

En efecto, ante todo la Constitución no sólo insiste en la distribución del Poder Público en "ramas", sino que asigna a cada una de ellas y a sus órganos, funciones propias.

En efecto, en cuanto a la rama nacional del Poder Público, es decir, el Poder Público Nacional,³⁷ la Constitución atribuye su ejercicio a tres órganos o grupos de órganos separados, distintos e independientes, teniendo cada uno de ellos sus funciones propias: el Congreso integrado por el Senado y la Cámara de Diputados, ejerce el Poder Legislativo Nacional³⁸ y se le atribuye como función propia, la función legislativa; el Presidente de la República y demás funcionarios que determine la Constitución y la ley, ejerce el Poder Ejecutivo Nacional³⁹ y se le atribuyen como funciones propias, la función de gobierno y la

35. El carácter flexible, no rígido ni absoluto, del principio en su aplicación en Venezuela, ha sido destacado repetidamente por la jurisprudencia de la Corte Suprema. En particular, V. Sentencias de la CFC en SPA de 23-2-50 en GF, N° 4, 1950, pp. 84 a 89; de la CFC en CP de 26-5-51 en GF, N° 8, 1952, p. 114; y Sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en GF, N° 41, 1963, pp. 117-118; de 27-5-68 en GF, N° 60, 1969, pp. 115 a 118; de 22-4-69 en GF, N° 64, 1969, pp. 5 a 15; de 9-7-69, en GF, N° 65, 1969, pp. 70 a 74; y de 1-6-72, en GO, N° 1.523, extraordinario, de 1-6-72, p. 9. V., además, Allan-R. Brewer-Carías, "Algunas bases del Derecho Público en la Jurisprudencia Venezolana", en RFD, N° 27, 1963, pp. 143 y 144. Las referencias jurisprudenciales citadas a lo largo de este párrafo pueden verse en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema (1930-1975) y Estudios de Derecho Administrativo*. Tomo I, (El ordenamiento constitucional y funcional del Estado), Caracas, 1975, pp. 147 y ss.

36. V. *La Constitución de 1961 y la Evolución...*, *cit.*, Tomo I, Vol. I, p. 513.

37. Art. 136.

38. Art. 138.

39. Art. 181.

función administrativa; y la Corte Suprema de Justicia y demás tribunales que determine la Ley, ejercen el Poder Judicial,⁴⁰ y se le atribuye como función propia la función jurisdiccional. Sin embargo, el hecho de que cada uno de esos órganos nacionales tenga funciones propias no significa que las ejerza con carácter de exclusividad, pues no sólo *en su* ejercicio algunas veces intervienen otros órganos, sino que *su* ejercicio se atribuye también a otros órganos.

En cuanto a la rama estatal del Poder Público, es decir, el Poder Público de los Estados, la Constitución atribuye su ejercicio a dos órganos o grupos de órganos separados, distintos e independientes, teniendo cada uno de ellos sus funciones propias: las Asambleas Legislativas ejercen el Poder Legislativo de los Estados⁴¹ y se le atribuye como función propia, la función legislativa estatal; y los gobernadores ejercen el Poder Ejecutivo de los Estados, además de ser agentes del Ejecutivo Nacional,⁴² y se le atribuye, como función propia, la función ejecutiva estatal. No existe función jurisdiccional de nivel estatal, pues la justicia fue nacionalizada en Venezuela desde 1945.⁴³

En cuanto a la rama municipal del Poder Público, es decir, el Poder Municipal, la Constitución atribuye su ejercicio a un solo órgano al cual se asignan funciones legislativas de carácter local y funciones ejecutivas: los Concejos Municipales.⁴⁴ En el solo caso de la Municipalidad del Distrito Federal, la Ley Orgánica respectiva establece una diferenciación orgánica entre el Gobernador del Distrito Federal y el Concejo Municipal del mismo, atribuyendo al primero, como función propia, la función

40. Art. 204.

41. Art. 19.

42. Art. 21.

43. *V.* lo indicado en el párrafo 8.

44. El carácter legislativo de las Ordenanzas Municipales parece evidente, a pesar de que la Constitución no lo prevea expresamente. Nos apartamos así de la opinión que sostuvimos en nuestro libro: Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 107, 150 y 151. Sobre el carácter legislativo local de las Ordenanzas Municipales, *V.*, por ejemplo, Sentencias de la CFC en SPA de 28-12-37 en *M.* 1938, pp. 390 a 399; de 2-12-41 en *M.* 1942, pp. 335 a 338; de 2-3-42 en *M.* 1943, pp. 119 y 120; de la CF de 25-3-58 en *GF.* N° 19, 1958, p. 56; y de la CSJ en SPA de 11-6-69 en *GF.* N° 61, 1969, p. 308; de 12-5-69 en *GF.* N° 65, pp. 172 a 174; de 16-12-70 en *GF.* 1970 (consultada en original); de 5-10-70 en *GO.* N° 1.447, extraordinario, de 15-12-70, p. 10; de 21-4-71 y 21-6-71 en *GO.* N° 1.478, extraordinario, pp. 13 y 39; de 7-2-72 en *GO.* 1.517, extraordinario, de 14-4-72, p. 27, y de 21-12-72 en *GO.* N° 1.568, extraordinario, de 12-2-73, p. 6.

ejecutiva, y atribuyendo al segundo, también como función propia, la función legislativa local.⁴⁵

La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de "poderes" y la asignación de funciones estatales

En todo caso, a nivel de cada una de las tres ramas del Poder Público, si bien existe una diferenciación orgánica con la asignación de funciones propias a cada uno de los órganos, el ejercicio de las mismas por dichos órganos en general, no es exclusiva ni excluyente. En otras palabras, existen órganos legislativos nacionales, estatales y municipales;⁴⁶ órganos ejecutivos nacionales, estatales y municipales, y órganos judiciales exclusivamente nacionales; pero las funciones legislativas, administrativas y jurisdiccionales del Estado no coinciden exactamente con aquella separación orgánica.

En efecto, como principio general de la aplicación del principio de la separación de poderes en el régimen constitucional venezolano, puede afirmarse que la "división del Poder" no coincide exactamente con la "separación de funciones".⁴⁷ Por ello, no sólo en múltiples oportunidades los órganos del Estado, además de sus "funciones propias" ejercen funciones que por su naturaleza deberían corresponder a otros órganos, sino que también en múltiples oportunidades la Constitución permite y admite la intervención o interferencia de unos órganos en las funciones propias de otros. Estos dos aspectos de la situación de la separación de poderes en Venezuela, requieren, indudablemente, un tratamiento separado.

En primer lugar, la flexibilidad del principio de la separación de poderes resulta, tal como lo ha señalado la Corte Suprema de que, "si bien cada uno de ellos tiene definida su propia esfera de acción: el Legislativo, para dictar la ley, reformarla y revocarla; el Ejecutivo, para ejecutarla y velar por su cumplimiento; y el Judicial, para interpretarla,

45. V. Allan-R. Brewer-Carías. *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968, pp. 57 y ss. Cfr. la doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR*, 1963, Caracas, 1964, pp. 45 a 48.

46. V., por ejemplo, Sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 177 y ss.

47. En tal sentido, expresamente se ha pronunciado la Corte Suprema en varias oportunidades. V., por ejemplo, la Sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF* N° 1, 1953, p. 77; Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF* N° 41, 1963 pp. 116 y 117; Sentencia de la CSJ en SPA de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y Sentencia de la CSJ en SPA de 9-7-69 en *GF*, N° 63, 1969, pp. 70 y ss.

y darle aplicación en los conflictos surgidos, la demarcación de la línea divisoria entre ellos no es excluyente, ya que en muchos casos esos poderes ejercen funciones de naturaleza distinta de las que privativamente le están atribuidas".⁴⁸ El principio, ciertamente, impide a unos órganos invadir las competencias propias de otro,⁴⁹ pero no les impide ejercer funciones de naturaleza similar a las de otros órganos.

La Corte, en este sentido, inclusive ha sido aún más clara y determinante: "Lejos de ser absoluto el principio de la separación de los poderes, la doctrina reconoce y señala el carácter complementario de los diversos organismos a través de los cuales el Estado ejerce sus funciones; de suerte que unos y otros, según las atribuciones que respectivamente les señalan las leyes, realizan eventualmente actos de índole distinta a las que por su naturaleza les *incumbe*". "La doctrina establece que la división de poderes no coincide plenamente con la separación de funciones, pues corrientemente se asignan al Poder Legislativo potestades típicamente administrativas y aun jurisdiccionales y al Poder Judicial funciones administrativas, como en el caso del nombramiento de jueces que hace este mismo tribunal y de la firma de libros de comercio o de registro civil que hacen los jueces de instancia; y a la inversa, se atribuyen al Poder Ejecutivo, funciones legislativas como la reglamentación, parcial o total de las leyes, sin alterar su espíritu, propósito o razón, que es considerada como el ejemplo más típico de la actividad legislativa del Poder Ejecutivo, por mandato del numeral 10 del artículo 190 de la Constitución Nacional; toda vez que el Reglamento es norma jurídica de carácter general dictado por la Administración Pública para su aplicación a todos los sujetos de derecho y en todos los casos que caigan dentro de sus supuestos de hecho. En otros casos la autoridad administrativa imparte justicia, decide una controversia entre partes litigantes en forma similar a como lo hace la autoridad judicial".⁵⁰

48. V. Sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF*, N° 1, 1953, p. 77. En otra sentencia, al referirse a las funciones estatales, la Corte las diferenció así: "No realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la *función legislativa*, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a la otra, que es la *función judicial*; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la *función administrativa*". V. Sentencia de 18-7-63 de la CSJ en SPA en *GF*, N° 41, 1963, p. 116.

49. *Cfr.* Sentencia de la CFC en CP de 26-5-51 en *GF*, N° 8, 1952, p. 114 y Sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68 en publicación del Senado de la República, 1968, p. 201.

50. Esta doctrina fue establecida en Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117, y ratificados por la misma Corte y Sala en Sentencias

De acuerdo con esta doctrina, que compartimos, entonces, la separación de poderes ha de entenderse en el sistema venezolano, en primer lugar, como una separación orgánica entre los órganos del Poder Público; y en segundo lugar, como una asignación de funciones propias a cada uno de dichos órganos; pero nunca como una separación de funciones atribuidas con carácter exclusivo a los diversos órganos. Al contrario, además de sus funciones propias, los órganos del Estado realizan funciones que por su naturaleza son semejantes a las funciones asignadas a otros órganos. En otras palabras, mediante este principio se reserva a ciertos órganos el ejercer una función en una forma determinada (funciones propias), lo que no excluye la posibilidad de que otros órganos ejerzan esa función en otra forma.

En efecto, el Congreso tiene atribuida la función legislativa y, en forma privativa, la sanción de leyes por las Cámaras actuando como cuerpos colegisladores,⁵¹ así como la emisión de actos privativos de dichas Cámaras.⁵² Sin embargo, además del cumplimiento de la función legislativa, el Congreso y las Cámaras Legislativas realizan funciones administrativas, por ejemplo, cuando imponen sanciones a quienes infringen los reglamentos internos de las Cámaras, cuando organizan su servicio de policía o cuando ejecutan su presupuesto de gastos.⁵³ Asimismo, las Cámaras ejercen funciones administrativas, cuando asignan o remueven su personal administrativo excluido de la aplicación de la Ley de Carrera Administrativa,⁵⁴ es decir, cuando realizan cualquier acto relativo a la administración de su personal. Por otra parte, también interviene el Senado en funciones jurisdiccionales cuando autoriza "por el voto de la mayoría de sus miembros, el enjuiciamiento del Presidente de la República, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia de que hay mérito para ello".⁵⁵ En estos casos, por supuesto, no podría verse violación alguna al principio de la separación de poderes, pues se trata de funciones de naturaleza distinta a las legislativas que el ordenamiento jurídico permite realizar, pues en ningún dispositivo se

de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 a 118, y de 9-7-69 en *GF*, N° 65, 1969, pp. 70 a 74. Puede verse también en Allan-R. Brewer-Carías, *Algunas Bases del Derecho Público...* loc. cit., p. 144.

51. Art. 162.

52. Arts. 150, 153 y 158.

53. Art. 158, ords. 1, 3 y 5.

54. Art. 5 de la Ley.

55. Art. 150.

indica que la función administrativa corresponde exclusivamente a los órganos del Ejecutivo Nacional. Al contrario, sí habría violación de principio y, por tanto, usurpación de funciones, cuando el Congreso pretende atribuirse por ley el ejercicio de funciones administrativas reservadas a los órganos del Poder Ejecutivo. Tal es el caso, por ejemplo, de la Ley de Carrera Administrativa que atribuye al Congreso la elección de uno de los miembros del Directorio de la Oficina Central de Personal,⁵⁶ y del Proyecto de Ley Orgánica de Identificación que atribuía al Senado la autorización previa para que el Ejecutivo designara al Director Nacional de Identificación del Ministerio de Relaciones Exteriores.⁵⁷ En estos dos supuestos, al atribuirse el Congreso a sí mismo, por sobre las normas constitucionales, la facultad de nombrar funcionarios públicos de los órganos del Poder Ejecutivo, usurpa funciones propias de éstos, por lo que esas normas serían nulas por usurpación de funciones.⁵⁸ Por otra parte, también habría usurpación de funciones, si el Congreso pretendiera crear un órgano administrativo fuera del control de los órganos del Poder Ejecutivo, como se pretendió en el Proyecto de Ley Orgánica de Identificación en 1971.⁵⁹

56. Art. 8 de la Ley. Sobre la inconstitucionalidad de esta norma. *V.* los comentarios que formulamos cuando la ley aún estaba en proyecto, en Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971, p. 182.

57. Sobre la inconstitucionalidad de esa norma del Proyecto, *V.* la doctrina de la PGR 14-7-71 en *Doctrina PGR*, 1971, Caracas, 1972, p. 296.

58. *V.* lo indicado en la Nota N° 138 del párrafo 5.

59. Sobre la inconstitucionalidad de esa norma, la Procuraduría General de la República expresó lo siguiente: "El proyecto de Ley Orgánica de Identificación crea órganos que, por sus funciones, son evidentemente administrativos y, sin embargo, los sustrae de la competencia del poder administrador y les da "autonomía funcional y administrativa" (en forma parecida al tratamiento constitucional de la Contraloría General de la República, artículo 236 de la Constitución), usurpando así las funciones del poder constituyente. Es necesario recalcar que el ordenamiento constitucional venezolano distribuye el poder público - a nivel nacional— en las tres ramas tradicionales, de cuya jerarquía sólo excluye a determinados y precisos entes públicos. Estos son solamente: en la rama judicial: la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de la Judicatura y el Ministerio Público; en la rama legislativa: la Contraloría General de la República; y en la rama ejecutiva: la Procuraduría General de la República y los institutos autónomos. Toda otra institución tiene que quedar incorporada —según su naturaleza y fines— a una de las tres grandes ramas del poder público o a la figura del instituto autónomo (que es también de la rama ejecutiva). Es inconcebible la creación de órganos jurisdiccionales que estén fuera del poder judicial, y de órganos legislativos distintos del Congreso; pero también es inusitada la institución de órganos administrativos colocados fuera de la jerarquía del poder ejecutivo". *V.* en *Doctrina PGR*, 1972, Caracas, 1973, p. 388. *V.* lo indicado en la Nota N° 138 del párrafo 5.

En todo caso, el problema de la usurpación de funciones administrativas por los órganos del Poder Legislativo ha sido resuelto acertadamente por la Corte Suprema de Justicia, al declarar la nulidad por inconstitucionalidad de varias leyes estatales, mediante las cuales algunas Asambleas Legislativas pretendieron intervenir en la designación de funcionarios de los Ejecutivos estatales o pretendieron crear órganos administrativos fuera del control de los Ejecutivos estatales.⁶⁰ La argumentación de dichos fallos sería perfectamente aplicable a todos aquellos supuestos similares que se han producido o se produzcan a nivel nacional, y se ha utilizado en relación a las Ordenanzas del Concejo Municipal del Distrito Federal que han incurrido en usurpaciones similares de las facultades administrativas del Gobernador de dicho Distrito.⁶¹

Pero volviendo al argumento central sobre el alcance de la separación de poderes, los órganos del poder judicial también pueden ejercer funciones administrativas. En efecto, la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República tienen atribuida la función jurisdiccional y, en forma primitiva, la adopción de decisiones acerca de pretensiones procesales de una parte frente a otra, de nulidad de actos del poder público o de condena de carácter penal, con fuerza de cosa juzgada jurisdiccionalmente, en forma autónoma e independiente de los demás órganos del Poder Público.⁶² Sin embargo, además del cumplimiento de

60. Particularmente, *V.* la Sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 177 y ss., por la cual la Corte declaró inconstitucionales los artículos de la Constitución del Estado Aragua que atribuía a la Asamblea Legislativa la destitución de los Secretarios del Ejecutivo del Estado en algunos casos específicos, por violación del artículo 23, ord. 2, de la Constitución, y del principio de la separación de poderes. En tal sentido, la Corte señaló: "La Constitución de la República, al señalar atribuciones básicas de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de los Estados, ha querido mantener la separación propia y tradicional en las privativas funciones de cada uno, a fin de evitar interferencias que impidan su libre desenvolvimiento en las correspondientes esferas de actuación". Decisiones similares fueron adoptadas por la Corte Suprema en otros fallos, y particularmente en los siguientes: CFC en SPA de 20-10-41 en *M.* 1942, p. 290; y CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF*, N° 35, 1962, pp. 117 y ss.; de 30-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 156 y 157; de 27-3-67 en *GF*, N° 55, 1968, pp. 184 y 185, y de 30-6-66 en *GF*, N° 52, 1968, pp. 231 y ss. En igual sentido, la doctrina de la Procuraduría General de la República es también constante: *V.*, en particular, *Doctrina PGR*, 1965, Caracas, 1966, pp. 126 y ss. y 187 y ss.; *Doctrina PGR*, 1970, Caracas, 1971, pp. 141 y ss. y 271 y ss.; *Doctrina PGR*, 1971, Caracas 1972, pp. 281 y ss., 295 y 296; y *Doctrina PGR*, 1972, Caracas 1973, pp. 387 y 388.

61. En particular, *V.* las Sentencias de la CFC en SPA de 10-8-38 en *M.* 1939, p. 269; de 10-2-43 en *M.* 1944, pp. 124 a 127; y de 11-2-42 en *M.* 1943, pp. 113 y 114. *V.*, además, las referencias en Allan-R. Brewet-Carias, *El Régimen de Gobierno Municipal...*, *cit.*, pp. 57 y ss.

62. Art. 205.

la función judicial o jurisdiccional los órganos judiciales realizan funciones administrativas, por ejemplo, al designar o remover los funcionarios administrativos de los tribunales, al dictar los reglamentos de organización o policía en determinados niveles, o al imponer sanciones administrativas o disciplinarias.⁶³ En ninguno de estos casos podría verse usurpación alguna o violación del principio de la separación de poderes, pues no hay norma alguna de orden constitucional que reserve con exclusividad el ejercicio de la función administrativa a los órganos del Poder Ejecutivo.

Por último, y así como los órganos legislativos y judiciales ejercen funciones administrativas, así también los órganos del poder ejecutivo realizan funciones legislativas y jurisdiccionales. En efecto, el Presidente de la República, además de las funciones ejecutivas propias (funciones de gobierno y funciones administrativas),⁶⁴ realiza funciones legislativas no sólo al dictar decretos con valor de ley conforme a la Ley de Medidas Económicas de Urgencia respectiva,⁶⁵ sino cuando crea normas de carácter general en el ordenamiento jurídico al ejercer la potestad reglamentaria.⁶⁶ Asimismo, los órganos ejecutivos también realizan en ciertos casos funciones jurisdiccionales aun cuando no de carácter judicial,⁶⁷ siendo en todo caso funciones excepcionales. Dentro de estas funciones jurisdiccionales se incluiría, tal como lo ha hecho la Corte Suprema en varias de sus decisiones, por ejemplo, las que adopta el Inspector del Trabajo de conformidad con lo dispuesto en el artículo 198 de la Ley del Trabajo, siguiendo un procedimiento contencioso de promoción y

63. Se incluirían en estos supuestos los actos de la llamada jurisdicción voluntaria. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1962, pp. 116 y 117, citada anteriormente en el texto.

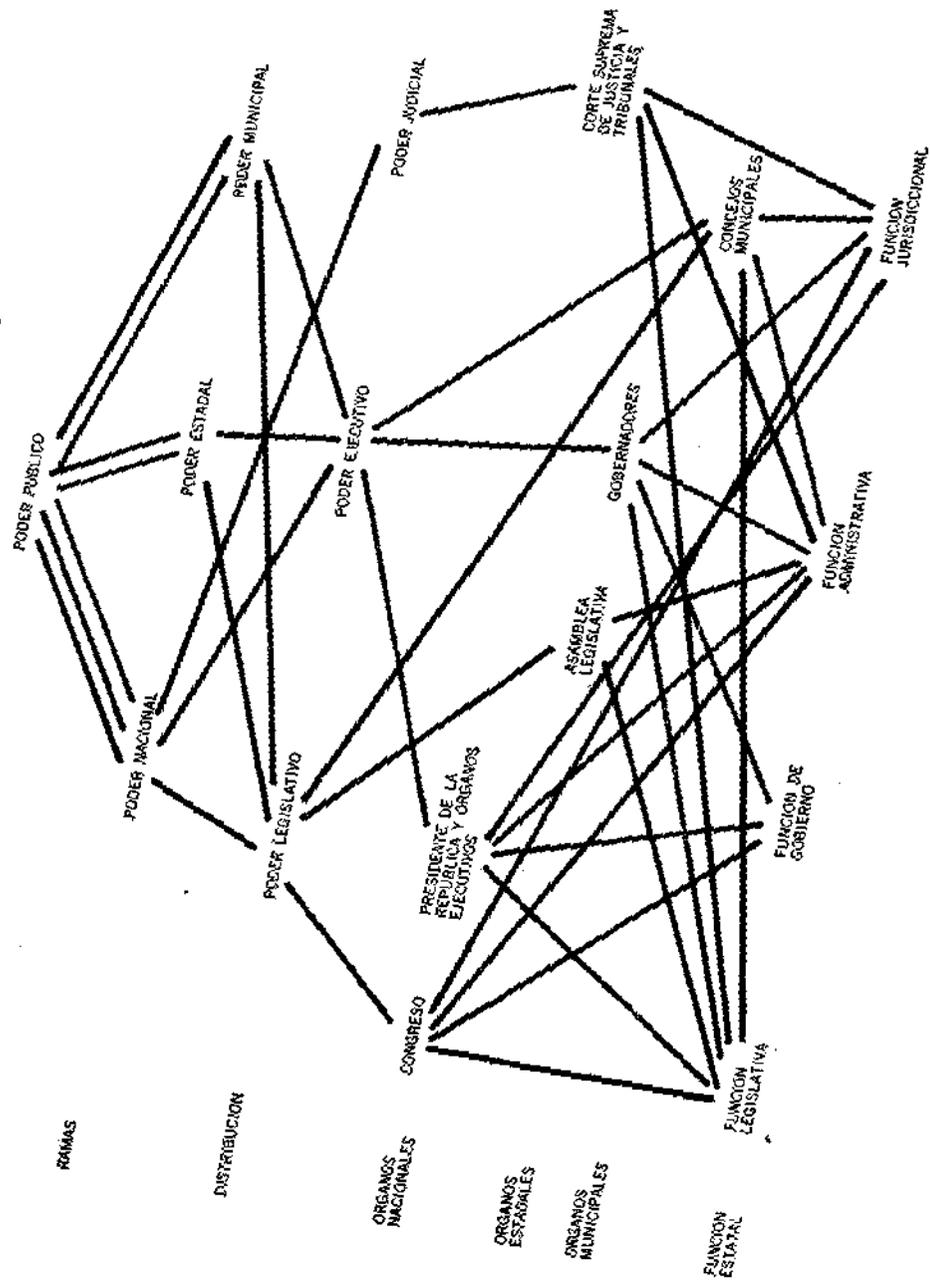
64. Para el estudio de la función administrativa y la función de gobierno, V. lo indicado en el capítulo 4, parágrafo 15.

65. Art. 190, ord. 8.

66. Art. 190, ord. 10. Este ha sido el criterio de la Corte Suprema expresado en Sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 a 118; de 9-7-69 en *GF*, N° 65, 1969, pp. 70 a 74, y de 27-1-71 en *GO*, N° 1.472, extraordinario, de 11-6-71, p. 18. Sobre los Reglamentos, V. lo indicado en la Segunda Parte.

67. La función judicial sería en realidad la función jurisdiccional reservada a los órganos del Poder Judicial. En este sentido es que debe interpretarse la expresión de la Corte Federal en sus Sentencias de 23-7-57 en *GF*, N° 17, 1957, p. 32 *cit.*, también en Allan-R. Brewer-Carías, *Algunas Bases del Derecho Público...*, *loc. cit.*, pp. 143 y 144, cuando expresa que "no puede admitirse que establecido por el Derecho Público venezolano el principio de la separación de los poderes, pueda el Ejecutivo ejercer la función jurisdiccional". Sobre el carácter jurisdiccional de ciertos actos de los órganos ejecutivos, V. la doctrina de la PGR de 4-10-63 en *Doctrina PGR*, 1963, Caracas, 1964, p. 206.

EL EJERCICIO DEL PODER PUBLICO



evacuación de pruebas, sometido a lapsos allí mismos previstos, al decidir: "Si el trabajador goza o no de inamovilidad por ser dirigente sindical, o si gozando de ella lo pierde posteriormente por hechos que hubiese cometido, en contra o a favor de la pretensión que en tal caso pueda sostener su patrono".⁶⁸ Sin embargo, en relación al planteamiento de estas decisiones de la Corte debemos observar que si bien coincidimos en la apreciación del carácter jurisdiccional (no judicial) de dichos actos,⁶⁹ discrepamos, como tendremos ocasión de ver más adelante, con la conclusión de dichos fallos de excluir del conocimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa la nulidad de dichos actos, por considerar que no se trata de "actos administrativos".⁷⁰

Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funciones estatales

Pero la flexibilidad de la aplicación del principio de la separación de poderes en Venezuela, no sólo resulta del hecho de que, en general, los distintos órganos del Poder Público, además de sus funciones propias ejerzan funciones cuya naturaleza es similar a las ejercidas por otros órganos, sino del hecho de que en el ejercicio de las funciones propias por cada uno de los órganos del Poder Público, la Constitución admite o autoriza la intervención o la interferencia de otros órganos.⁷¹

En efecto, en el ejercicio de sus funciones legislativas, las Cámaras se encuentran interferidas en algunos supuestos tanto por los órganos ejecutivos como por los judiciales. En efecto, la iniciativa de las leyes puede corresponder al Ejecutivo Nacional o a la Corte Suprema de Justicia, cuando se trate de leyes relativas a la organización y proce-

68. V. Sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 y 118; y de 9-7-69 en *GF*, N° 65, 1969, pp. 70 a 74.

69. Nos apartamos en cierta forma de lo que expresamos en nuestro libro *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 106, en el sentido de que la función jurisdiccional estaba reservada en forma *exclusiva* al Poder Judicial.

70. V. Allan-R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos de registro", en *Libro en Homenaje a Joaquín Sánchez Covisa* (en prensa), Caracas 1975. Cfr. Luis H. Farías Mata, "La Doctrina de los Actos Excluidos de la Jurisprudencia del Supremo Tribunal", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-1969, Caracas, 1971, p. 334.

71. Cfr. Sentencia de la CFC en SPA de 17-4-41 en *M.* 1942, p. 184, y Sentencia de la CFC en la SF de 23-2-50 en *GF*, N° 4, 1950, p. 87.

dimiento judiciales;⁷² la iniciativa de la Ley de Presupuesto corresponde exclusivamente al Ejecutivo Nacional y las Cámaras no pueden autorizar "gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto";⁷³ el Presidente puede vetar la ley y devolverla al Congreso para su reconsideración;⁷⁴ y la Corte Suprema de Justicia tiene competencia para declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes o resolver las colisiones que existan entre diversas disposiciones legislativas.⁷⁵

Por otra parte, en el ejercicio de sus funciones de gobierno y administrativas, el Ejecutivo Nacional se encuentra interferido tanto por los órganos legislativos como judiciales. En efecto, los tratados o convenios internacionales, que celebre el Ejecutivo Nacional, salvo ciertas excepciones, deben ser aprobados por ley especial;⁷⁶ los contratos de interés público, salvo ciertas excepciones, deberán ser aprobados previamente por el Congreso y el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos deberá ser autorizada previamente por las Cámaras en sesión conjunta;⁷⁷ el Senado debe autorizar previamente al Ejecutivo Nacional para enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación, para autorizar el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, para el nombramiento del Procurador General de la República y los jefes de misiones diplomáticas permanentes, o al Presidente de la República para salir del país;⁷⁸ la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los Ministros el cual puede acarrear la remoción del Ministro en ciertos casos;⁷⁹ el Congreso ejerce el control de la Administración Pública;⁸⁰ y los actos de gobierno, reglamentos y actos administrativos pueden ser declarados nulos por contrariedad al derecho por la Corte Suprema de Justicia.⁸¹

Por último, en el ejercicio de sus funciones judiciales, la Corte Suprema de Justicia se encuentra interferida tanto por los órganos legislativos como por los órganos ejecutivos. En efecto, el Congreso puede

72. Art. 165, ordinales 2 y 4.
 73. Art. 228.
 74. Art. 173.
 75. Art. 215, ordinales 3, 4 y 5.
 76. Art. 128.
 77. Art. 126.
 78. Art. 150, ordinales 2, 4, 6 y 7.
 79. Art. 153, ordinal 2.
 80. Art. 139.
 81. Arts. 206 y 215, ordinales 6 y 7.

decretar amnistías⁸² y el Presidente de la República conceder indultos;⁸³ el enjuiciamiento del Presidente de la República debe ser autorizado por el Senado;⁸⁴ y el Ejecutivo Nacional determina el número de tribunales y su circunscripción.⁸⁵

En todos estos casos, encontramos supuestos de interferencia o intervención autorizada constitucionalmente, de los órganos del Poder Legislativo en las funciones propias de los órganos del Poder Ejecutivo y del Poder Judicial; de los órganos del Poder Ejecutivo en las funciones propias de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Judicial; y de los órganos del Poder Judicial en las funciones propias de los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo, que en modo alguno significan violación del principio de la separación de poderes.

Al contrario, estas interferencias confirman el carácter y sentido de dicho principio en el ordenamiento constitucional venezolano, que antes que una separación de poderes, más bien consagra el carácter complementario⁸⁶ de los mismos, así como la colaboración y cooperación⁸⁷ entre ellos, para la consecución de los fines del Estado. El sistema es, por tanto, un sistema de equilibrio armónico⁸⁸ entre los poderes, en el cual se combinan funciones propias con interferencias, estando atribuida a la Corte Suprema de Justicia la función de asegurar el balance y contrapeso entre los mismos.⁸⁹ En la base de toda la concepción, en todo caso, está el principio de que si bien hay una división

82. Art. 139.

83. Art. 190, ordinal 21.

84. Art. 150, ordinal 8.

85. *Cfr.* Sentencia de la CSJ en CP de 22-4-69 en *GF*, N° 64, 1969, pp. 9 y ss.

86. *Cfr.* Sentencia de la CF de 27-5-58 en *GF*, N° 60, 1969, pp. 115 a 118, y de la CSJ en SPA de 18-7-63 en *GF*, N° 41, 1963, pp. 116 y 117.

87. *Cfr.* Sentencia de la CSJ en SPA de 1-6-72 en *GO*, N° 1.523, extraordinario, de 1-6-72, p. 9.

88. *Cfr.* Sentencia de la CSJ en SPA de 5-2-64 en *GF*, N° 43, 1964, pp. 14 a 19.

89. *V.* Sentencias de la CFC en SPA de 4-3-41 y de 17-4-41 en *M.* 1942, pp. 128 y ss. y 182 y ss. En Sentencia de 1968, sobre su función, la propia Corte señaló: "El control jurisdiccional de este Supremo Tribunal sobre los actos de los otros Poderes del Estado, debe ser ejercido con el sano espíritu de mantener y respetar el principio de la separación de poderes, sin invadir la órbita de la propia actividad del Poder Ejecutivo o del Legislativo. Si este Supremo Tribunal actuara en forma diferente, invadiría la esfera privativa de las funciones de otros Poderes, excedería sus facultades de control jurisdiccional y, lejos de cumplir su elevada misión de afianzar la justicia, crearía un clima de recelo y desconfianza, contrario al principio de colaboración entre los Poderes Nacionales establecido en el artículo 118 de la Constitución" *V.* Sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68 en publicación del Senado, 1968, p. 201.

del Poder en sentido orgánico y con las flexibilidades señaladas, a esa división orgánica no se corresponde una separación absoluta de funciones. Pero, por supuesto, la operatividad de este sistema de contrapesos depende de la conformación política del Congreso y de la Presidencia, pues debido a la forma presidencial de gobierno, si el Presidente de la República no tiene el respaldo mayoritario del Congreso, el sistema de cooperación entre poderes se convierte en un sistema de conflicto de poderes con el riesgo de que se inmovilice el Estado.⁹⁰

90. Véase lo indicado en el párrafo 11.

§ 10. EL RÉGIMEN DEMOCRÁTICO Y EL SISTEMA POLÍTICO¹

El régimen político democrático constituye, indudablemente, una de las piezas fundamentales de las instituciones políticas y constitucionales venezolanas, y si bien surge del texto de la Constitución de 1961, indudablemente que tiene sus antecedentes formales en los innumerables textos anteriores y en las vicisitudes de nuestra vida política.²

La democracia formal

En efecto, el régimen democrático, como régimen político-formal venezolano, comienza expresamente a establecerse en las constituciones, desde el texto fundamental de 1830, cuyo artículo 6 estableció que "el gobierno de Venezuela es y será siempre republicano, popular, representativo, responsable y alternativo"; conservándose absolutamente

1. En este párrafo seguimos en parte lo expresado en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, capítulos 8 a 11.
2. Tal como resulta de lo indicado anteriormente (V. párrafo 3), en toda su historia constitucional como país independiente a partir de 1811, Venezuela ha tenido 25 constituciones (1811, 1819, 1821, 1830, 1857, 1858, 1864, 1874, 1881, 1891, 1893, 1901, 1904, 1909, 1914, 1922, 1925, 1928, 1929, 1931, 1936, 1945, 1947, 1953 y 1961), siendo la de 1961, la vigente actualmente. En esta forma, y dejando aparte la Constitución de 1830, primera de la Venezuela separada de Colombia que tuvo una vigencia de veintisiete años, la actual de 1961 ha sido la de mayor duración en toda nuestra historia constitucional. Ello, por otra parte, coloca a Venezuela en el primer lugar de los países latinoamericanos en cuanto al número de constituciones que ha tenido en su historia independiente (V. un recuento numérico de las constituciones latinoamericanas en J. Lloyd Mehan, "Latin American Constitutions: Nominal and Real", *Journal of Politics*, Vol 25, N° 2 (may. 1959), pp. 258 a 275, publicado también en Petras G. Snow, *Government and Politics in Latin America*, 1967, p. 144; asimismo, P. Jacques Lambert, *Amerique Latine, Structures Sociales et institutions politiques*, Paris, 1963, p. 300); lugar, por supuesto, no muy honorífico en materia de "mortalidad constitucional", según la expresión de Alexander T. Edelman, *Latin American Government and politics. The Dynamics of a Revolutionary Society*, Illinois, 1965, p. 371. El solo número de los textos constitucionales venezolanos demuestra que, realmente, estos no sólo han sido puras formas inaplicadas, sino que hasta 1936 fueron hechos a la medida de los intereses personalistas de los caudillos de turno en el poder. Las constituciones se reformaban más fácilmente que un texto municipal y la sola voluntad de un gobernante de continuar en el poder, el interés circunstancial de reforzar las facultades del Presidente o del Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas, o el deseo de ausentarse indefinidamente de la capital de la República, era suficiente para la reforma constitucional, en aquellos casos en que ésta no era el producto del arribo, generalmente por la fuerza, de un nuevo caudillo a la Presidencia de la República.

en todos los textos constitucionales que ha tenido la República³ hasta el vigente de 1961, el cual establece (Artículo 3º) que "el gobierno de la República de Venezuela es y será siempre democrático, representativo, responsable y alternativo". De acuerdo a esta trayectoria constitucional, puede decirse que formalmente nuestro régimen político siempre ha sido la democracia, y un régimen democrático calificado expresamente: popular, responsable, alternativo, representativo;⁴ sin embargo, si se analiza nuestra historia política, tal como brevemente se ha hecho, se evidencia que Venezuela ha sido uno de los países latinoamericanos que menos democracia ha tenido en toda su historia, en la cual hasta 1958, la alternabilidad ha sido inexistente y, la responsabilidad, popularidad y representatividad, relativa y mediatizada. Por eso se ha dicho que nuestra historia constitucional es, realmente, una historia de mentiras constitucionales.⁵

El constitucionalismo formal de nuestro régimen político, por tanto, ha sido tradicional, como lo ha sido la inexistencia de la verdadera democracia. Sin embargo, en la historia política de Venezuela, el año

El afán reformista circunstancial puede decirse que está tan arraigado en nuestro sistema político, que a comienzos de 1973 el Congreso aprobó una Enmienda constitucional al texto de 1961, con el único objeto de impedir que un ex dictador se pudiera presentar como candidato presidencial en las elecciones de 1973. V. GO 1.585 Extr. de 11-5-73.

3. En los textos constitucionales vigentes desde 1909, en el apogeo del sistema federal, la declaración se formula respecto del régimen político de los Estados federados, y no respecto al régimen de la República. En los textos de 1811 y 1819 se evidencia dicha orientación, y el texto de 1821 aclara expresamente (Art. 1) que el gobierno "será ahora y siempre popular representativo".
4. Desde 1830 hasta 1936, como se dijo, los caudillos, tan tradicionales en América Latina, dominaron la vida política venezolana (Páez 1830-1846; los Monagas 1846-1858; J. Castro 1858-1861; Páez 1861-1863; Falcón 1863-1868; los Monagas 1868-1870; Guzmán Blanco 1870-1888; J. Crespo 1889-1898; C. Castro 1899-1908; J.V. Gómez 1908-1935); y los cinco años de las guerras federales (1858-1863) destruyeron buena parte de los recursos del país. Desde 1936 hasta 1958, y dejando aparte los regímenes de transición de democracia restringida de López Contreras (1936-1941) y de Medina (1941-1945), sólo tuvimos dos años de democracia representativa (1946-1948). El período democrático que se inicia en 1958 marca, en este sentido, una etapa de excepcional importancia en nuestra historia política. Baste recordar, por ejemplo, que por primera vez en nuestra historia republicana, un Presidente electo por sufragio universal entregó el poder a otro Presidente electo en 1964 (R. Betancourt a Raúl Leoni), y que también por primera vez en nuestra historia, en 1969 se produjo una similar alternabilidad en la presidencia, pero con la característica de que el nuevo Presidente pertenecía a un partido de la oposición (Raúl Leoni de AD a Rafael Caldera de COPEI). En 1974 una nueva alternabilidad democrática se produjo (R. Caldera a C.A. Pérez de A.D.).
5. *Cfr. Ernesto Wolf, Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, Caracas, 1945, Tomo I, p. 60.*

1958 y la Constitución de 1961 marcan hechos de excepcional importancia; no sólo la Constitución lleva un lapso considerable de vigencia, si la comparamos a las constituciones anteriores, sino que el régimen democrático consagrado en la misma ha comenzado a tener vigencia.

Ahora bien, este régimen político democrático previsto en el texto constitucional de 1961 funciona y se actualiza a través de un sistema político configurado por un sistema electoral y un sistema de partidos políticos, que analizaremos separadamente.

En efecto, la garantía democrática de la representación popular, según la cual, residiendo la soberanía en el pueblo éste debe ejercerla mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público,⁶ implica, en Venezuela, que la elección del Presidente de la República, de los diputados y senadores al Congreso Nacional, de los diputados a las Asambleas Legislativas de los Estados federados, y de los miembros de los Concejos Municipales, se produzca mediante sufragio universal, directo y secreto.⁷ Responde este sistema político a la idea, relativamente moderna, de que los gobernados puedan elegir o escoger a los gobernantes, producto, como se ha dicho, de la Revolución Francesa.⁸ De ahí la importancia fundamental que este acontecimiento ha tenido en la evolución política de la humanidad, pues es sólo con posterioridad a ella que, aun cuando en forma relativa en su origen, el pueblo ha adquirido capacidad política y, por tanto, la posibilidad de intervenir, a través de una representación, en el manejo y control de los asuntos públicos. Con anterioridad, por tanto, los gobernantes no se escogían, sino que formaban parte del orden natural o divino. No se les escogía, como no se elige el clima, el sol, la lluvia o la enfermedad; simplemente, se imponían a los gobernados, quienes no tenían posibilidad alguna de impugnarlos o cuestionarlos. Además, el carácter divino o sagrado de los mismos, los hacía mucho más inaccesibles y, por tanto, eliminaba toda idea de escogencia. El pueblo no era soberano, sólo era soberano el Monarca, y por la gracia de Dios.⁹

La elección de los gobernantes, como sistema político, sólo surge entonces, cuando la soberanía pasa al pueblo; y desde el momento en

6. El artículo 4º de la Constitución venezolana de 1961 establece lo siguiente: "La soberanía reside en el pueblo, quien la ejerce, mediante el sufragio, por los órganos del Poder Público".

7. Artículos 19, 29, 148, 151 y 183 de la Constitución de 1961.

8. V. párrafo 2.

9. V. párrafo 1.

que se considera que es el pueblo quien decide, la elección, como forma de designación de los gobernantes, comienza a extenderse.¹⁰ En la actualidad, la soberanía del pueblo y, por tanto, la elección de los gobernantes, al menos en las democracias occidentales, se considera como la forma natural y legítima del régimen político. La elección ha entrado ya, por tanto, en las costumbres de la civilización moderna, y ha adquirido tanta importancia, que frecuentemente surge la tendencia a confundir la democracia con la sola elección, es decir, el régimen político (democrático), con un sistema político (electoral), o al menos, a definir aquél por éste. En Occidente, se considera "democrático" al país en el cual los gobernantes son escogidos por elección, y la elección en sí misma adquiere entonces tanta importancia, que de sólo ser un elemento o mecanismo del régimen democrático, va a considerarse que éste sólo se agota en ella. En esta forma, con frecuencia se ha falseado el verdadero contenido de la democracia, que ciertamente no se agota en la elección, y de ahí que con tanta frecuencia se hable de democracia participativa en contraposición a la democracia formal o simplemente representativa.¹¹ En la idea roussoniana de la democracia, por ejemplo, para no retroceder a la democracia ciudadana antigua, no existía relación directa entre democracia y elección; y en la democracia antigua, por otra parte, era la idea de la participación directa la que dominaba. Por supuesto, la imposibilidad de reunir al pueblo todo en grandes asambleas, así fueran de carácter local, para dirigir los asuntos públicos, hizo surgir la teoría de la representación nacional.¹² Por ello, en los dos últimos siglos, con el desarrollo de la teoría de la representación a través de la elección, se va a identificar ésta con la democracia, e inclusive, la lucha por la conquista del sufragio universal se va a confundir totalmente con la lucha por la democracia.

10. Para ello se ha dicho que la idea de escoger o elegir los gobernantes se desarrolló paralelamente a la teoría de la soberanía del pueblo; y el sufragio se universaliza a medida que esta última se extiende. En este sentido, debe recordarse que la noción de la soberanía que surge de la Revolución Francesa, como "soberanía nacional", no pertenecía al pueblo, sino a ciertos representantes de la Nación. V. Maurice Duverger, *Institutions politiques et Droit Constitutionnel*, Vol. I, Paris, 1971, pp. 101 y 102.
11. V., por ejemplo, las referencias que se hacen a la democracia participativa en Tomic, Castillo Velasco y otros, *Pensamiento Comunitario*, Caracas, 1973, pp. 45 y ss.; 57 y ss.; 67 y ss.; y 97 y ss.
12. V., por ejemplo, John Stuart Mill, "Of the Proper Functions of Representative Bodies", en Harry Eckstein y David E. Apter, *Comparative Politics*, New York, 1963, pp. 104 y ss.

El sistema electoral: la universalización progresiva

En todo caso, estimamos que actualmente está claro, sobre todo en América Latina, que democracia y elección son dos cosas distintas. La primera, como régimen político, implica el gobierno *no sólo por el pueblo, sino para el pueblo*; la segunda, como sistema político, es uno de los mecanismos de concreción del régimen político; y de allí la tendencia por transformar la democracia formal en nuestros días, que se agota en la elección, en una democracia económica y social a la vez que política, que garantice la real participación del pueblo en los beneficios económicos y sociales de la nación, y en su gestión.

En el caso de Venezuela, el país, desde la primera Constitución de 1811, conoce de un sistema electoral,¹³ aun cuando la democracia no haya sido persistente y, más bien, casi inexistente. Y si hoy, como se dijo, el sistema electoral está caracterizado por la existencia del sufragio universal, directo y secreto y que otorga representación proporcional a las minorías, ello es fruto de una larga evolución que va de un sufragio limitado o restringido a un sufragio universal; de un sufragio indirecto a un sufragio directo; de un sufragio a veces público a un sufragio secreto; y de un sufragio mayoritario a un sufragio de representación proporcional de las minorías. En estos cuatro puntos puede situarse la evolución del sistema electoral venezolano, los cuales analizaremos separadamente.

El primero de los aspectos que marca la evolución señalada, es el que va de un sufragio originalmente limitado, a un sufragio universal como el actualmente en vigor, es decir, que no está limitado por condiciones económicas o de fortuna o por aspectos particulares de la capacidad o situación física del elector.¹⁴ La universalidad del sufragio, que no admite restricciones por razones de sexo, fortuna o condición social,

13. Véase las referencias en el parágrafo 3.

14. De acuerdo con la Constitución de 1961, "son electores, todos los venezolanos que hayan cumplido dieciocho (18) años de edad y no estén sujetos a interdicción civil ni a inhabilitación política" (Art. 11). La Ley Orgánica del Sufragio de 3 de septiembre de 1973 (V. en *Gaceta Oficial*, N° 1609, extraordinario, de dicha fecha) aclara (Art. 7°) que la interdicción civil debe derivar de sentencia definitivamente firme y la inhabilitación política de condena penal que la conlleve, como pena accesoria. Dicha Ley agrega (Art. 7°), que "los miembros de las fuerzas armadas no ejercerán el sufragio mientras permanezcan en servicio militar activo", lo cual parecería destinado a garantizar el carácter de "institución apolítica, obediente y no deliberante" que las Fuerzas Armadas Nacionales tienen de acuerdo con el artículo 132 de la Constitución.

sin embargo, es sólo una realidad constitucional desde 1946. En efecto, a pesar de que la elección para los miembros del Congreso que en 1811 aprobó la primera Constitución republicana de Venezuela, se realizó mediante sufragio universal, excluidos sólo los esclavos, el propio texto constitucional de 1811¹⁵ establece restricciones particularmente de carácter económico en el ejercicio del sufragio y el cual se reserva a los varones.¹⁶ Sólo es a partir de la Constitución de 1857 cuando se eliminan los requisitos económicos para tener la condición de elector,¹⁷ y sólo es en el Estatuto Electoral de 1946 cuando se consagra expresamente el voto femenino.¹⁸ Debe destacarse que para tener la condición de ciudadano y, por tanto, de elector, las constituciones de 1819 a 1857¹⁹ exigían saber leer y escribir, lo cual limitaba el sufragio respecto a los analfabetos. Esta condición se eliminó en la Constitución de 1858,²⁰ llegando la Constitución de 1864 a limitar el sufragio sólo a los menores de dieciocho años,²¹ como consecuencia ciertamente, del igualitarismo derivado de nuestras Guerras Federales.²² A esta sola restricción, la Constitución de 1893 agregará también, como restricción, la interdicción declarada por sentencia ejecutoriada de los tribunales competentes.²³ Esta situación permanece regulada en igual forma en el texto constitucional de 1901,²⁴ siendo la Constitución de 1904, la que por primera vez en la evolución constitucional venezolana, remite *a la ley* la posibilidad de establecer restricciones al sufragio, cambiando la reserva constitucional existente hasta ese momento.²⁵ Esta situación se mantiene hasta el texto constitucional de 1925, el cual vuelve a establecer reserva constitucional en las limitaciones al ejercicio del sufragio, otorgando la calidad de electores a los venezolanos mayores de veintiún años, que no estén

15. V. los textos en Notas N° 11 y 18 del párrafo 3.

16. V. Arts. 26 a 30 de la Constitución de 1811 en Luis Marifías Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, pp. 131 y 132. Todas las citas y referencias a los textos constitucionales anteriores a 1961 se harán en las notas sucesivas indicando la página respectiva de esta obra. Dichos textos pueden verse también en Ulises Picón Rivas, *Índice Constitucional de Venezuela*, Caracas, 1944.

17. V. Art. 12 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 258.

18. Lo cual es acogido en la Constitución de 1947, *loc. cit.*, p. 851.

19. Constitución de 1819, Art. 4°; Constitución de 1821, Art. 15; Constitución de 1830, Art. 14; y Constitución de 1857, Art. 12; *loc. cit.*, pp. 166, 200, 225 y 258.

20. V. Constitución de 1858, Art. 11; *op. cit.*, p. 280.

21. V. Art. 16, ordinal 11, de las constituciones de 1864, 1874, 1881 y 1891; *loc. cit.*, pp. 307, 329, 352 y 377.

22. V. lo indicado en el párrafo 3.

23. V. Art. 14, ordinal 11, de la Constitución de 1893; *loc. cit.*, p. 400.

24. V. Art. 17, ordinal 11, de la Constitución de 1901; *loc. cit.*, p. 429.

25. V. Arts. 10 y 17 y ordinal 11 de la Constitución de 1904; *loc. cit.*, pp. 458 y 460.

sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política, lo cual se mantendrá hasta la Constitución de 1931.²⁶ La Constitución de 1936, restringe aún más el derecho al sufragio,²⁷ siendo de observar que, paradójicamente, la Constitución que se dicta a la caída del dictador Gómez, y que abre la transición hacia el régimen democrático, estableció de nuevo la limitación al sufragio para los analfabetos, lo que había sido eliminado desde la Constitución de 1858, y consagra expresamente la exclusión del voto femenino, lo cual no estaba establecido expresamente en los textos constitucionales anteriores.²⁸ Por otra parte, la edad electoral que en 1864 había sido reducida a dieciocho años, en la Constitución de 1936, siguiendo la línea de las constituciones posteriores a 1925, se eleva a veintiún años. Con posterioridad a la Constitución de 1947, la universalización del sufragio se produce en Venezuela en los términos que se señaló anteriormente,²⁹ permitiéndose, inclusive, la participación de los extranjeros en las elecciones municipales, siempre que tengan más de diez años en calidad de residentes en el país, con uno de residencia en el Distrito de que se trate.³⁰

El sufragio directo y secreto

El segundo elemento de la evolución del sufragio en Venezuela, lo marca la transición del sufragio indirecto al sufragio directo, es decir, de un sistema electoral en el cual los electores no escogen directamente los gobernantes, sino a través de unos delegados que serán electores en segundo grado, a un sistema en el cual los electores escogen inmediata y directamente los gobernantes. En este aspecto, la evolución venezolana no es constante, y para su análisis debe distinguirse la elección para Presidente de la República de la elección para las Asambleas de representantes.

26. V. Art. 32, ordinal 12, de las constituciones de 1925, 1928, 1929 y 1931; *loc. cit.*, pp. 619, 655, 691 y 727.

27. Lo atribuyó a "los venezolanos varones, mayores de veintiún años, que sepan leer y escribir y que no estén sujetos a interdicción ni a condena penal que envuelva la inhabilitación política": Art. 32, ordinal 14 de la Constitución de 1936; *loc. cit.*, p. 767.

28. Es de destacar que la no exclusión del voto femenino en los textos constitucionales posteriores a 1858, si bien no condujo a su admisión, al menos dio origen a que se discutiera su posibilidad. La Constitución de 1936, al contrario, lo excluyó expresamente.

29. V. Nota N° 14 de este parágrafo 10.

30. V. Art. 11 de la Constitución de 1961, y Art. 8° de la Ley Orgánica del Sufragio de 1973.

En las elecciones presidenciales, desde la Constitución de 1830³¹ hasta la Constitución de 1858, el sistema electoral fue indirecto y la elección del Presidente de la República se realizó por Colegios electorales o Asambleas electorales, electos a su vez por sufragio restringido;³² y desde la Constitución de 1858 hasta la de 1874, la elección se realizó en forma directa por los electores, en sufragio fundamentalmente universal.³³ En la Constitución de 1881 se estableció de nuevo la elección indirecta del Presidente de la República, la cual se realizó por un Consejo Federal designado por el Congreso,³⁴ regulación que permaneció en la Constitución de 1891.³⁵ La Constitución de 1893 vuelve a establecer el sistema electoral directo y secreto,³⁶ lo cual se eliminará de nuevo en la Constitución de 1901, al establecer un sistema electoral indirecto para Presidente de la República con participación de los Concejos Municipales.³⁷ A partir de ese texto constitucional y hasta la Constitución de 1936, el sistema electoral para Presidente continuará siendo indirecto, efectuándose la elección por el Congreso³⁸ o por un Cuerpo Electoral designado por éste.³⁹ La Constitución de 1947 vuelve a establecer la elección del Presidente de la República en forma directa y secreta y, como se vio, mediante sufragio universal, lo cual permanecerá en la Constitución de 1953,⁴⁰ estableciendo la Constitución vigente de 1961 que la elección del Presidente de la República se hará por votación universal, directa y secreta,⁴¹ disposición que ha regido las últimas elecciones posteriores a 1958.

En cuanto a las elecciones para las Asambleas representativas, puede decirse que la elección de senadores al Congreso Nacional, en toda

-
31. En las constituciones de 1811, Art. 76; de 1819, Art. 1º, Título VII, Sección Segunda; de 1821, Art. 34, la elección también se reguló en forma indirecta, aun cuando nunca tuvieron oportunidad de ser realizadas; *op. cit.*, pp. 140, 177 y 202.
32. V. Constitución de 1830, Art. 105; Constitución de 1857, Art. 59; *loc. cit.*, pp. 238 y 266.
33. V. Constitución de 1858, Art. 81; Constitución de 1864, Art. 63, y Constitución de 1874, Art. 63; *loc. cit.*, pp. 289, 313 y 336.
34. V. Constitución de 1881 Art. 61 y ss. *loc. cit.*, p. 359.
35. V. Constitución de 1891, Art. 61 y ss.; *loc. cit.*, p. 383.
36. V. Constitución de 1893, Art. 63; *loc. cit.*, p. 407.
37. V. Constitución de 1901, Art. 82; *loc. cit.*, p. 439.
38. V. Constitución de 1901, Art. 75; Constitución de 1914, Art. 74; Constitución de 1922, Art. 74; Constitución de 1925, Art. 96; Constitución de 1928, Art. 96; Constitución de 1929, Art. 96; Constitución de 1931, Art. 96; Constitución de 1936, Art. 96; *loc. cit.*, pp. 498, 551, 593, 630, 667, 702, 738 y 779.
39. V. Constitución de 1904, Art. 70; *loc. cit.*, p. 467.
40. V. Constitución de 1947, Art. 192; y Constitución de 1953, Art. 104; *loc. cit.*, pp. 873 y 918.
41. V. Constitución de 1961, Arts. 113 y 183.

nuestra evolución constitucional, con excepción de las constituciones de 1947 y la actual de 1961,⁴² siempre fue indirecta, realizándose la elección, generalmente, por las Asambleas Legislativas de los Estados federados,⁴³ por el Congreso constituyente,⁴⁴ o por los colegios electorales provinciales.⁴⁵ Actualmente, sin embargo, para formar el Senado se eligen por votación universal, directa y secreta, dos senadores por cada Estado federado y dos por el Distrito Federal.⁴⁶ En cuanto a la elección de diputados al Congreso Nacional, la elección indirecta no ha sido una norma tan absoluta como en el supuesto de los senadores. En efecto, desde la Constitución de 1811 hasta la Constitución de 1830,⁴⁷ la elección de diputados al Congreso Nacional se realizó mediante el sistema indirecto. A partir de la Constitución de 1859 hasta la vigente de 1961, puede decirse que la elección de diputados al Congreso ha sido siempre una elección directa,⁴⁸ con la sola excepción de la Constitución de 1936, que estableció una elección indirecta, por las Municipalidades de cada Estado federado, de los diputados al Congreso Nacional.⁴⁹ Debe también destacarse lo paradójico que resulta esta limitación al ejercicio directo del sufragio, en el régimen de transición de la dictadura de Gómez al régimen democrático posterior. En la actua-

42. V. Constitución de 1947, Art. 154; *loc. cit.*, p. 865; y Constitución de 1961, Art. 148.

43. V. Constitución de 1811, Art. 48; Constitución de 1821, Art. 93; Constitución de 1857, Art. 25; Constitución de 1858, Art. 49; Constitución de 1864, Art. 25; Constitución de 1874, Art. 25; Constitución de 1881, Art. 25; Constitución de 1891, Art. 25; Constitución de 1893, Art. 26; Constitución de 1901, Art. 36; Constitución de 1904, Art. 35; Constitución de 1909, Art. 40; Constitución de 1914, Art. 39; Constitución de 1922, Art. 39; Constitución de 1922, Art. 60; Constitución de 1928, Art. 60; Constitución de 1929, Art. 60; Constitución de 1931, Art. 60; Constitución de 1936, Art. 59; Constitución de 1953, Art. 70; *loc. cit.*, pp. 134, 210, 260, 284, 309, 331, 355, 379, 403, 432, 463, 493, 549, 588, 624, 660, 696, 732, 772 y 912.

44. V. Constitución de 1819, Art. 3º, Sección III, Título VI; *loc. cit.*, p. 174.

45. V. Constitución de 1830, Art. 36, *loc. cit.*, p. 228.

46. V. Constitución de 1961, Arts. 113 y 148.

47. V. Constitución de 1811, Art. 14; Constitución de 1819, Art. 1, Sección II, Título VI; Constitución de 1821, Art. 84, y Constitución de 1830, Arts. 36 y 50; *loc. cit.*, pp. 130, 173, 209, 228 y 230.

48. V. Constitución de 1857, Art. 21; Constitución de 1858, Art. 58; Constitución de 1864, Art. 20; Constitución de 1874, Art. 20; Constitución de 1881, Art. 20; Constitución de 1891, Art. 20; Constitución de 1893, Art. 22; Constitución de 1901, Art. 32; Constitución de 1904, Art. 31; Constitución de 1909, Art. 36; Constitución de 1914, Art. 35; Constitución de 1922, Art. 35; Constitución de 1925, Art. 56; Constitución de 1928, Art. 56; Constitución de 1929, Art. 56; Constitución de 1931, Art. 56; Constitución de 1947, Art. 151; Constitución de 1953, Art. 69; Constitución de 1961, Art. 151; *loc. cit.*, pp. 259, 285, 308, 330, 354, 378, 402, 431, 462, 492, 543, 587, 623, 660, 696, 732, 864, 912 y 956.

49. V. Constitución de 1936, Art. 55; *op. cit.*, p. 771.

lidad, en todo caso, la elección de diputados al Congreso Nacional se realiza también por votación universal, directa y secreta con representación proporcional de las minorías, en el número que determina la Ley Orgánica del Sufragio según la base de población requerida, que la Constitución prohíbe que exceda para un diputado, del uno por ciento de la población total del país.⁵⁰

El tercer elemento de la evolución del sistema electoral venezolano está marcado por la transición del sufragio público al sufragio secreto que existe en la actualidad. En efecto, en las primeras constituciones de la República de 1811 y 1830, el sistema de voto público fue exigido,⁵¹ y es aquí, también, que la Constitución de 1857 establece el gran cambio al prever la garantía del sufragio secreto, lo cual perdura hasta 1874.⁵² La Constitución de ese año vuelve a establecer el sufragio público,⁵³ lo cual será cambiado de nuevo por la Constitución de 1893 al exigir, como todas las posteriores,⁵⁴ el sufragio secreto, con la sola excepción de la Constitución de 1936, que no estableció nada al respecto. La Constitución vigente de 1961, con carácter general, establece que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto",⁵⁵ lo cual se aplica a todas las elecciones, tanto para representantes nacionales como estatales y municipales.

El sistema electoral minoritario y la representación proporcional

El cuarto elemento que caracteriza la evolución constitucional venezolana del sistema electoral, es el que marca la transición de un sistema

-
50. V. Constitución de 1961, Art. 151. La Ley Orgánica del Sufragio de 1973 estableció la base de población para elegir un diputado en el 0,55 por ciento de la población del país (Art. 3º). V. en *GO.* 1.609 Exts. de 6-9-73.
51. V. Constitución de 1811, Arts. 39 y 76; Constitución de 1891, Art. 6; Constitución de 1921, Art. 24; Constitución de 1830, Art. 26; *loc. cit.*, pp. 133, 140, 168, 201 y 227.
52. V. Constitución de 1857, Art. 59; Constitución de 1858, Arts. 58 y 81; y Constitución de 1864, Art. 63; *loc. cit.*, pp. 267, 285, 289 y 313.
53. V. Constitución de 1874, Art. 13, ordinal 23; Constitución de 1881, Art. 13, ordinal 22; Constitución de 1891, Art. 13, ordinal 22; *loc. cit.*, pp. 328, 350 y 375.
54. V. Constitución de 1893, Art. 13, ordinal 24; Constitución de 1901, Art. 6º, ordinal 21; Constitución de 1904, Art. 7º, ordinal 19; Constitución de 1909, Art. 12, ordinal 19; Constitución de 1914, Art. 19, ordinal 20; Constitución de 1922, Art. 19, ordinal 20; Constitución de 1925, Art. 17, ordinal 1º; Constitución de 1928, Art. 17, ordinal 1º; Constitución de 1929, Art. 17, ordinal 1º; Constitución de 1931, Art. 17, ordinal 1º; Constitución de 1947, Arts. 151, 154 y 192; y Constitución de 1953, Arts. 69 y 104; *loc. cit.*, pp. 398, 425, 456, 486, 540, 582, 614, 651, 687, 723, 864, 865, 873, 912 y 913.
55. V. Constitución de 1961, Art. 113.

electoral mayoritario o uno minoritario. Paradójicamente, los tres elementos evolutivos anteriores configuran un proceso de "democratización" del sufragio al hacerlo ahora universal, directo y secreto; sin embargo, el cuarto elemento sigue una dirección inversa: dificultar la formación de gobiernos capaces de representar las mayorías nacionales. En efecto, la transición de un sistema electoral mayoritario a uno minoritario debe analizarse distinguiendo las elecciones para Presidente de la República de aquellas destinadas a elegir los miembros de las Asambleas representativas.

En la elección de Presidente de la República, la evolución ha marcado una transición de un sistema electoral de mayoría calificada a un sistema de mayoría relativa. En efecto, las constituciones de 1811 a 1857 exigieron una mayoría de las dos terceras partes de la votación para la elección presidencial,⁵⁶ previendo la Constitución de 1857, por ejemplo, el recurso a una segunda votación entre los dos candidatos que hubieran sacado mayor número de votos, cuando ninguno hubiere obtenido la mayoría calificada.⁵⁷ La exigencia de la obtención de las dos terceras partes de la votación para la elección de Presidente fue modificada por la Constitución de 1858, la cual exigió la mayoría absoluta, exigencia que permaneció en el texto constitucional hasta la Constitución de 1922.⁵⁸ Las constituciones posteriores de la dictadura gomecista no consagraron proporción determinada para la elección presidencial, la cual era regida en todo caso por los deseos del dictador; y, paradójicamente, la Constitución de transición de 1936, siguió el ejemplo de las constituciones que la precedieron, no estableciendo porcentaje alguno para la elección presidencial.⁵⁹ A partir de la Constitución de 1947 hasta la actual, se consagra expresamente la elección directa del Presidente de la República,

56. V. Constitución de 1819, Art. 7; Constitución de 1830, Art. 105; y Constitución de 1857, Art. 59; *loc. cit.*, pp. 177, 238 y 267. No se hace referencia a la Constitución de 1811 porque se trata de la única, en nuestra evolución constitucional, que consagraba un ejecutivo colegiado de tres miembros.

57. V. Constitución de 1857, Art. 59; *loc. cit.*, p. 267.

58. V. Constitución de 1858, Art. 83; Constitución de 1864, Art. 65; Constitución de 1874, Art. 65; Constitución de 1893, Art. 65; Constitución de 1901, Art. 82; Constitución de 1904, Art. 72; Constitución de 1909, Art. 77; Constitución de 1914, Art. 76, y Constitución de 1922, Art. 76; *loc. cit.*, pp. 289, 314, 336, 408, 439, 468, 498, 552 y 594. No se hace referencia a las constituciones de 1881 y 1891, pues éstas establecieron la elección del Presidente por un Consejo Federal. V. Nota N° 35 de este párrafo. Es de destacar que entre 1858 y 1881 la elección presidencial fue directa. V. Nota N° 33 de este párrafo.

59. Las leyes electorales de la época, sin embargo, mantuvieron la fórmula de la mayoría absoluta que se había establecido constitucionalmente hasta 1922.

por mayoría relativa de votos,⁶⁰ es decir, es electo el candidato que obtenga el mayor número de votos.

En el campo de la elección de representantes, la evolución se caracteriza por la transición del sistema de escrutinio mayoritario al sistema de representación proporcional. En efecto, el sistema de escrutinio mayoritario para la elección de senadores y diputados fue el único conocido en Venezuela hasta el año 1945,⁶¹ cuando el Estatuto Electoral dictado por la Junta Revolucionaria de Gobierno en ese año, para la elección de los miembros de la Asamblea Constituyente, previó por primera vez en nuestra historia constitucional el sistema electoral de representación proporcional. Este sistema, posteriormente, consagrado en la Constitución de 1947,⁶² es el vigente en la actualidad.⁶³ Debe destacarse que quizás fue consagrado en 1947 y posiblemente tuvo razón de ser en los primeros años de 1960, dada las situaciones, en ambas fechas, de transición hacia el régimen democrático, con el objeto de que ningún partido dominara en forma absoluta las Cámaras Legislativas. Las sucesivas dictaduras de principios de siglo hasta 1936 y de la década de los cincuenta parecen haber producido esta reacción contra el absolutismo.⁶⁴

Como resultado de esta evolución, en la actualidad, el sistema electoral venezolano es universal, directo, secreto y de escrutinio minoritario, con la exigencia de sólo una mayoría relativa (simple mayoría) para elegir Presidente de la República, y de la aplicación del principio de la representación proporcional de las minorías para la elección de los miembros de las Cámaras Legislativas, mediante listas bloqueadas, en 23 circunscripciones electorales (equivalentes a los veinte Estados,

60. V. Constitución de 1947, Art. 192, y Constitución de 1953, Art. 104; *loc. cit.*, pp. 873 y 918; y Constitución de 1961, Art. 183.

61. V., en este sentido, la opinión de E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano, cit.*, Tomo I, p. 209.

62. V. Constitución de 1947, Art. 83, *loc. cit.*, p. 852.

63. En diversos artículos, la Constitución vigente consagra expresamente el sistema de la representación proporcional de las minorías: Art. 19, para la elección de diputados a las Asambleas Legislativas; Art. 148, para la elección de senadores; y Art. 151, para la elección de diputados al Congreso. Además, el Art. 113, de carácter general, agrega que "la legislación electoral asegurará la libertad y el secreto del voto y consagrará el derecho de representación proporcional de las minorías".

64. *Cfr.* sobre el carácter antidictatorial de la Constitución de 1961 y los defectos del sistema de representación proporcional en J.G. Andueza, "Introducción a las Actas", *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Actas de la Comisión redactora del Proyecto, Tomo I, Vol. I, Caracas, 1971, pp. XXVI y ss.

los dos Territorios Federales y el Distrito Federal), con población variable, pero muy densa en algunas. Esta situación venezolana, en todo caso, no es extraña, si se analizan los sistemas electorales de los demás países latinoamericanos que conocen de elecciones.⁶⁵

Efectos del sistema electoral minoritario

Ahora bien, del estudio comparativo de los resultados de los procesos electorales desde 1946 hasta 1973, se puede constatar que el sistema electoral minoritario en Venezuela, con la momentánea excepción de los resultados electorales de 1973, debido a la pronunciada polarización que distorsionó, como es natural, la lógica del sistema electoral,⁶⁶ condujo a que los gobiernos electos, a medida que el sistema se aplicó, fueran electos con cada vez menos respaldo popular, y que la integración de las Asambleas representativas diera lugar a una progresiva atomización de las fuerzas políticas en ellas representadas.⁶⁷

En efecto, en cuanto a la elección presidencial, las cifras electorales demostraron hasta la elección de 1968, una pérdida progresiva de respaldo popular al Presidente electo y una difusión también progresiva de la votación entre los diversos candidatos. El sistema minoritario de elección presidencial, o de mayoría relativa o simple mayoría, en realidad condujo a la elección de presidentes con respaldo minoritario en lugar de un respaldo mayoritario.⁶⁸ En muchos casos, esta

65. En general, para la elección de Presidente de la República sólo se exige la simple mayoría y, excepcionalmente, algunos países como Argentina y Guatemala exigen mayoría absoluta, o como Costa Rica, que exige el 70 por ciento de los votos válidos. Para la elección de los miembros de las Asambleas representativas, puede decirse que con la sola excepción importante de México, la elección se realiza por el sistema de representación proporcional de las minorías como regla general en América Latina. Es sólo en la reforma constitucional de 1963 que en México el sistema mayoritario absoluto tradicional comenzó a adquirir carácter relativamente mixto, lo cual se ha reforzado por la reforma constitucional de 1972, al admitirse los denominados "diputados de partidos" en representación de los partidos minoritarios. V. los textos en el *Diario Oficial de la Federación* de 22 de junio de 1963 y de 14 de febrero de 1972 y la Nota N° 80 de este parágrafo 10. Cfr., en general, Maruja Delfino de Palacios, *Las constituciones americanas y la forma de elección presidencial*, Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, N° 15, Caracas, 1968, pp. 15 y ss.; y Ronald H. McDonald, *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago, 1971.
66. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, cit., capítulos 8 y 11.
67. En general, sobre los efectos del sistema electoral de representación proporcional y el análisis de las elecciones venezolanas desde 1946 a 1973, V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, cit., capítulos 8 y ss.
68. En base a esto, con razón ha señalado T.E. Carrillo Batalla que el "error" del artículo 182 de la Constitución debe corregirse y establecerse la elección presidencial

posición de debilitamiento *ab initio* del gobierno, se agravó por el hecho de que la elección minoritaria del Presidente se acompañó de una composición atomizada-proporcional de las Cámaras Legislativas, pues resulta evidente que la elección presidencial por mayoría relativa no tendría tantas consecuencias inconvenientes, si la integración del Congreso se realizara por un sistema distinto al de representación proporcional.

Lamentablemente, todavía el mito del presidencialismo latinoamericano⁶⁹ está presente entre nosotros y se cree solucionar toda la contradicción de nuestras instituciones políticas, estableciendo un sistema de mayoría absoluta para la elección presidencial, pero sin cambiar el sistema proporcional de las minorías para la elección de las Cámaras Legislativas.⁷⁰

En cuanto a la elección de las Asambleas representativas, y en particular de las Cámaras Legislativas nacionales, la aplicación en Venezuela del sistema electoral minoritario de representación proporcional de las minorías ha producido consecuencias todavía más dramáticas.⁷¹ En efecto, por contraposición a los sistemas electorales mayoritarios, que en circunscripciones electorales de tamaño variable producen la elección de los representantes que hayan obtenido el mayor número de votos, sin consideración relativa al número de votos obtenidos por los demás candidatos, el sistema de representación proporcional de las minorías también en forma variable según los mecanismos que se adopten, tiende a asignar representación a todos los grupos políticos que participen en una elección en circunscripciones electorales generalmente grandes.

por mayoría absoluta. "De lo contrario, seguiremos viendo el contrasentido de un gobierno proclamado democrático por la Constitución, pero elevado a la cumbre del mando, no por el voto mayoritario de la voluntad general como dijera Rousseau, sino con los sufragios de una pequeña fracción del pueblo". V. *Historia crítica del concepto de la Democracia*, Tomo I, Caracas, 1973, p. 83.

69. V. Lo indicado en el párrafo 11.

70. Esta fue la situación de Chile hasta 1973, que originó tantas contradicciones entre el Presidente, electo por mayoría absoluta y un Congreso en el cual tenía un respaldo bastante minoritario. Cfr. Joan E. Garcés, Chile, 1971: "A Revolutionary Government within a Welfare State", en Kenneth Medhurst (ed.), *Allende's Chile*, London, 1972, p. 45, y J. Biehl del Río and Gonzalo Fernández R., "The Political pre-requisites for a Chilean way", *idem.*, p. 54. Esta es, por otra parte, la reforma "original" como la califica la Exposición de Motivos de la Ley sobre el Régimen Nacional Electoral que rigió las elecciones argentinas de marzo de 1973 y la siguiente y, asimismo, esta fue la reforma que se sugirió, sin éxito, en Venezuela a mitades de 1972 para ser aplicada en las elecciones de 1973. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*, capítulos 9 y ss.

71. Sobre ello, V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*, capítulos 8 y ss.

Diversos mecanismos se pueden adoptar para operar la representación proporcional⁷² y, entre ellos, en Venezuela se ha adoptado el llamado sistema d'Hondt —denominado así en honor de su creador en Bélgica—, con listas bloqueadas, el cual, en cierta forma, es el que permite la mayor proporcionalidad en los resultados de una elección, debido a su aplicación inmediata; *proporcionalidad que se perfecciona, aún más*, mediante una segunda operación postelectoral que conlleva la asignación de los llamados "Senadores y Diputados adicionales".⁷³

Ahora bien, en relación a este sistema de representación proporcional, tal como E. Wolf lo señaló, el mismo ha cambiado totalmente el aspecto de las elecciones en Venezuela.⁷⁴ Con anterioridad a 1945, la elección mayoritaria tradicional, dado que en nuestro país no existía realmente un régimen democrático, no era más que una pura y vana formalidad,⁷⁵ empleada por la larga lista de caudillos y dictadores como fórmula para imponer su voluntad al país. La reacción contra el absolutismo, que no era producto de un sistema electoral determinado, y el rechazo a la dictadura mediante la apertura de un régimen democrático, produjo, sin embargo, los tradicionales juicios de valor sobre la "justicia" de los sistemas electorales, adoptándose el de la representación proporcional como el más "justo" y rechazándose el sistema mayoritario que, según Duguit, "conduce a la opresión de una parte de la nación por la otra, so pretexto de contener esta última unos cuantos votos más que la primera".⁷⁶ Los juicios de valor —"más o menos justos"— de los sistemas electorales, si bien son tradicionales entre nuestros autores de *Derecho Constitucional al insistir en la justicia de los sistemas de representación proporcional de las minorías*,⁷⁷ estimamos que hoy están realmente superados.⁷⁸ En nuestro criterio, lo que debe privar al establecerse un sistema electoral, es la consideración

72. Para un cuadro sobre los diversos sistemas electorales, V. *Parliaments and Electoral Systems. A World Handbook*. Institute of Electoral Research, London, 1962.

73. Artículos 13 y ss. de la Ley Orgánica del Sufragio.

74. V. E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, cit., p. 234.

75. La expresión es de E. Wolf, *idem*.

76. Cit. por E. Wolf, *op. cit.*, p. 225.

77. V. E. Wolf, *op. cit.*, p. 226; Ambrosio Oropeza, *La Nueva Constitución Venezolana. 1961*. Caracas, 1969, p. 325.

78. Para un análisis general sobre la justicia de los sistemas electorales con especial análisis de la representación proporcional, V. F. Hermens, *Democracy or Anarchy? A study of Proportional Representation*, 1941; E. Lakenan and J. D. Lambert, *Voting in Democracies: a study of Majority and Proportional Electoral Systems*, London, 1959.

de que en una realidad política determinada contribuyan o no a la formación de un consenso político y, en cierta forma, que puedan o no dar como resultado gobiernos que gobiernen. Si el objetivo a lograr es que surjan instituciones políticas cada vez más débiles que provoquen disenso político y con las que no se pueda gobernar, el sistema de representación proporcional en países como Venezuela, es el más adecuado; si, al contrario, lo que se busca es el establecimiento de gobiernos que puedan realmente gobernar y que representen a las mayorías nacionales, un sistema menos proporcional es el más adecuado, sobre todo si sus efectos sobre las minorías pueden atenuarse dándole representación a éstas. Una cosa es la representación proporcional *de las minorías* y otra cosa es la *representación proporcional* en un sistema que produce, materialmente, que todos los grupos políticos sean minoritarios. En otras palabras, una cosa es la representación proporcional "de las minorías", cuando sin embargo hay algunos grupos políticos "mayoritarios", y otra cosa es que sólo surjan gobiernos de minorías. En Venezuela, la aplicación de un sistema electoral de representación proporcional absoluta condujo durante la década de los sesenta, de la representación de las minorías a gobiernos de minorías; y si bien momentáneamente la tendencia se detuvo en las elecciones de 1973 por la acentuada polarización política, si no se corrige el sistema o ésta se mantiene, la tendencia minoritaria continuará.⁷⁹

Los orígenes del sistema de partidos

Una de las consecuencias más importantes del sistema electoral minoritario venezolano ha sido el condicionamiento del sistema de partidos políticos, que también comenzó a conformarse a partir del 1945.⁸⁰

79. V. lo indicado en Allan-R. Brewet-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, cit., capítulo 11.

80. Por supuesto que la afirmación hecha de que el sistema electoral venezolano de representación proporcional ha condicionado nuestro sistema multipartidista, toca aspectos muy controvertidos en la teoría política sobre los sistemas de partidos. Según la tesis de M. Duverger, difundida desde 1945, el sistema de partidos políticos está condicionado por el sistema electoral (V. Maurice Duverger (ed.), *L'Influence des Systèmes Electoraux sur la vie politique*. Cahiers de la Fondation National des Sciences Politiques, N° 16. Paris, 1950; *Institutions Politiques et Droit Constitutionnel*, Tomo I, Paris, 1971, p. 160. V., además, la bibliografía que cita en la Nota N° 250) y, en particular, el sistema electoral de representación proporcional tiende al multipartidismo (V. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris, 1973, pp. 269 y ss.). Esta tesis ha tenido grandes defensores, y entre ellos,

En nuestro criterio, y sin llegar a apreciaciones deterministas sobre la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos, estimamos que no puede llegarse a comprender realmente éstos y el porqué de su conformación, sin el análisis pormenorizado del sistema electoral en cuyo marco funcionan.⁸¹

Ahora bien, si consideramos que el sistema de partidos venezolanos comienza a estructurarse realmente, como tal, con posterioridad a 1945, no hay duda de que sus antecedentes remotos hay que situarlos en los movimientos estudiantiles de 1928 y sus antecedentes próximos, en las organizaciones políticas que comienzan a surgir entre 1936 y 1945, durante los períodos de transición de la dictadura a la democracia, que se abren con posterioridad a la muerte de Gómez, en 1935.⁸²

por la crítica a la representación proporcional, deben destacarse los diversos trabajos de Ferdinand A. Hermens, *Democracy or Anarchy? A Study of Proportional Representation*, 1941; *The Representative Republic*, 1958; "The Dynamics of Proportional Representation" en Andrew J. Milnor (ed.), *Comparative Political Parties*, New York, 1969, y en Harry Eckstein and David E. Apter, *Comparative Politics*, New York, 1963, pp. 254 y ss. Por otra parte, deben destacarse algunos trabajos específicos destinados a determinar la influencia de los sistemas electorales en las instituciones políticas y, particularmente, los de E. Lakeman and J.D. Lambert, *Voting in Democracies: A Study of Majority and Proportional Electoral Systems*, London, 1959, y de Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, Yale U.P., 1967. Por supuesto, que la tesis de la influencia de los sistemas electorales sobre los sistemas de partidos no es compartida generalmente (para un análisis general sobre las diversas tipologías de los partidos políticos, V. M. Delfino de Palacios, "Sistema de Partidos y Sistema Político: Descripción Tipológica", en *Politeia*, N° 2, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1973, pp. 91 y ss.), y se llega inclusive a estudiar el sistema de partidos políticos como una realidad sociopolítica sin que se preste atención alguna a uno de los factores que lo condicionan, el sistema electoral. De ahí, por ejemplo, la apreciación de Ronald H. McDonald sobre la poca atención que se ha prestado a los sistemas electorales y de representación política en América Latina, *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago, 1971, p. 18.

81. En Venezuela, por ejemplo, algunos de los pocos estudios que se han efectuado sobre el sistema de partidos, ignoran por completo la influencia sobre el sistema electoral: V. Juan C. Rey, "El sistema de partidos venezolanos", *Politeia*, N° 1, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1972, pp. 185 y ss. Otros no le asignan importancia: V. H. Njaím, R. Combellas, E. de Guéron y A. Stambouli, *El Sistema Político Venezolano*, Caracas 1975, pp. 15 y 16. En este sentido, consideramos incompletas las apreciaciones que frecuentemente se realizan sobre la existencia de un sistema de partidos o sobre la conveniencia de que un sistema de partidos se cambie por otra, sin referencia al sistema electoral, como si el sistema de partidos fuera una simple creación política preexistente a aquél (V., por ejemplo, Donald V. Smiley, "The Two Party System and One-Party Dominance in Liberal Democratic State", en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, pp. 54 y 59 y ss.; Sigmund Neumann, "Toward a Comparative Study of Political Parties", *idem*, pp. 35 y ss.

82. V. lo indicado en el parágrafo 3.

En efecto, el esquema tan tradicional en América Latina, de partidos liberales y conservadores, que también se desarrolló en Venezuela durante la segunda mitad del siglo pasado,⁸³ fue totalmente eliminado de la faz política de Venezuela, al concluir el predominio de la política regional, federalista y caudillista, mediante la acción integradora de la dictadura de J. V. Gómez.⁸⁴ El único reducto político y de protesta que existió durante el primer tercio de este siglo, se concentró materialmente en los movimientos estudiantiles, quienes, sobre todo en la década de los veinte hasta la muerte de Gómez, tuvieron el monopolio de la acción política opositora. La reacción política de la dictadura, no sólo fue feroz en cuanto a la represión desatada, particularmente contra los participantes en los movimientos estudiantiles de 1928, sino que provocó una reforma constitucional que iba a legalizar la represión político-ideológica hasta 1945: la reforma constitucional de 1929, entre otros objetivos, tuvo el de "prohibir la propaganda del comunismo",⁸⁵

83. V. las referencias históricas en E. Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional Venezolano*, Tomo I, Caracas 1945, pp. 237 y ss.; Aníbal Pinto, con razón, considera este esquema como un reflejo de la importación masiva de instituciones políticas europeas creadas para satisfacer intereses, relaciones y objetivos completamente antipáticos a los problemas básicos del desarrollo, "Political Aspect of Economic Development", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1969, pp. 20 y 21.

84. V. lo indicado en el párrafo 3.

85. Así se dispuso en el artículo 32, ord. 6, de la Constitución de 1929 como limitación a la libertad de pensamiento: "Queda también prohibida la propaganda del comunismo". V. en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 655. Bajo la vigencia de la Constitución de 1931, la cual contenía una norma similar, se dictó meses antes de la promulgación de la Constitución de 1936, la Ley para garantizar el orden público y el ejercicio de los derechos individuales, cuyo artículo 33 establecía lo siguiente: "El que públicamente, de palabra, por escrito o por impresos, por medio de la radiodifusión, dibujos, carteles, mítines u otros medios de publicidad, o haciendo uso de algún servicio público, haga propaganda a favor de la abolición de la propiedad privada, lucha de clases, incitación de los obreros contra los patronos, extinción de la familia, desconocimiento de la ley, dictadura del proletariado; así como las demás doctrinas o métodos que abarquen el ideal comunista, anarquista o terrorista, serán penados con prisión de uno a tres años. Si como consecuencia de la propaganda llegaren a verificarse hechos delictuosos o desórdenes públicos, la pena será de dos a seis años". Esta ley, denominada "Ley Lara", en virtud de haber sido su redactor el Ministro del Interior de la época, doctor Alejandro Lara, estuvo vigente hasta 1945. V. la decisión de la Corte Federal y de Casación de 4-3-41 (M. 1942, pp. 130-136) sobre esta limitación en Allan-R Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (El ordenamiento constitucional y funcional del Estado), Caracas 1975, pp. 110 y ss.

la cual permaneció, ampliada, no sólo en la Constitución de 1936,⁸⁶ sino que condicionó la vida de las nacientes organizaciones políticas hasta 1945.⁸⁷

En efecto, con la muerte de Gómez puede decirse que cesó el monopolio político de los grupos estudiantiles,⁸⁸ y la liberalización política parcialmente iniciada por el gobierno de E. López Contreras y consolidada por el gobierno de I. Medina Angarita,⁸⁹ dio lugar a la Constitución entre 1936 y 1945, de diecisiete partidos políticos, la mayoría de los cuales tuvieron como fundadores y participantes a los miembros de la Federación Venezolana de Estudiantes (FVE), entidad a quien había correspondido *motorizar los movimientos estudiantiles de 1928*. La "generación del 28", por tanto, asumió la lucha política y el monopolio de los partidos en 1936, y de la larga lucha entre los gobiernos de transición y los partidos generalmente de izquierda,⁹⁰ sólo llegaron a traspasar los acontecimientos del año 1945, los partidos Acción Democrática (AD), que asumió el poder, y el Partido Comunista de Venezuela (PCV), pues el Partido Unión Republicana Democrática se constituyó en 1946 como oposición de la izquierda democrática al partido AD.⁹¹ Los líderes de estos partidos, indudablemente, fueron factores fundamentales hasta la década de los setenta, en la consolidación del régimen democrático. En 1936, al separarse de la FVE otro núcleo estudiantil, se constituyó la Unión Nacional de Estudiantes (UNE), opositora a la línea política de la izquierda originada por aquélla, dando lugar posteriormente a la constitución del Partido Acción Elec-

86. El famoso inciso VI del artículo 32 de la Constitución de 1936 estableció lo siguiente: "Se consideran contrarias a la independencia, a la forma política y a la paz social de la Nación, las doctrinas comunistas y anarquistas, y los que las proclamen, propaguen o practiquen serán considerados como traidores a la Patria y castigados conforme a las leyes".

87. La reforma constitucional de 1945, realizada al final del gobierno de Medina, eliminó la prohibición constitucional que tenía la izquierda para actuar políticamente en Venezuela. V. Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 803.

88. Cfr. D.H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, p. 14.

89. V. lo indicado en el parágrafo 3.

90. V. las referencias a las más importantes decisiones de la Corte Federal y de Casación en relación a la legalización e ilegalización de los partidos políticos, en E. Wolf, *op. cit.*, Tomo I, pp. 247 y ss.

91. Para un estudio de los antecedentes de los principales partidos políticos venezolanos, V. Manuel Vicente Magallanes, *Partidos Políticos Venezolanos*, Caracas, 1960; Rafael Gallegos Ortiz, *La Historia Política de Venezuela de Cipriano Castro a Pérez Jiménez*, Caracas, 1960; y el reciente trabajo de Manuel Vicente Magallanes, ampliación y reedición del citado, *Los Partidos Políticos en la Evolución Histórica Venezolana*, Caracas, 1973.

toral (AE), que después de 1945 se convertiría en el Comité Político Electoral Independiente (COPEI), cuyos líderes también fueron factores fundamentales en la consolidación del régimen democrático en Venezuela.⁹²

El año 1945 marca, sin embargo, el punto de partida institucional del régimen democrático-representativo en Venezuela, con la reforma constitucional de 1945 que eliminó las limitaciones político-ideológicas que habían obstruido los intentos de actuación político-partidista desde 1936,⁹³ y con la promulgación del Decreto N° 217 del 15 de marzo de 1946 de la Junta Revolucionaria de Gobierno que sucedió al Presidente Medina en el poder, mediante el cual se establecieron las libertades públicas y garantías políticas que condicionaron buena parte de la evolución democrática posterior.⁹⁴ La misma Junta Revolucionaria de Gobierno, en la misma fecha, dictó un Estatuto Electoral para la elección de una Asamblea Constituyente en 1946, estableciendo por primera vez —como se dijo— el sufragio universal, directo y secreto, y un mecanismo de escrutinio de representación proporcional. Con las elecciones realizadas en 1946, puede decirse, se inicia en Venezuela la configuración del sistema electoral y del sistema de partidos.⁹⁵

92. Sobre la UNE, V. *Por los legítimos ideales del estudiante venezolano*, UNE: *Gestión de una idea revolucionaria*, (Est. Introd.) por Naudy Suárez, Caracas, 1973.

93. La Constitución de 5 de mayo de 1954, sin embargo, sólo tuvo una vigencia de seis meses, pues el 18 de octubre de ese año, la Junta Revolucionaria de Gobierno la derogó. Cfr. Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 888.

94. Este Decreto estableció, entre otros derechos: "1) El derecho de sufragio para todos los venezolanos mayores de dieciocho años, con las solas excepciones establecidas en el Estatuto Electoral y, en consecuencia, pueden formar parte de los partidos o asociaciones políticas y tienen derecho sin distinción de sexo, al ejercicio de cargos públicos, salvo que por disposiciones especiales se reclamen condiciones o cualidades particulares". V. en Luis Mariñas Otero, *op. cit.*, p. 834.

95. Para el estudio de la evolución y configuración del sistema de partidos políticos en Venezuela a partir de 1945, V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*, capítulos 10 y ss. V. además, John D. Martz, *Acción Democrática: Evolution of a modern political party of Venezuela*, Princeton, 1966; Robert J. Alexander, *The Venezuelan Democratic Revolution*, New Jersey, 1964; J. P. Bernard y otros, *Tableau des Parties Politiques en Amerique du Sud*, Cahiers de la Fondation Nationale des Sciences Politiques, N° 171, Paris, 1969, pp. 365 a 402 (trabajo de Leslie F. Manigat), libro editado en inglés, Jean-Pierre Bernard y otros, *Guide to the Political Parties of South America*, 1973, pp. 517 y ss.; Ronald H. McDonald, *op. cit.*, pp. 37 a 55; Boris Bunimov Parra, *Introducción a la Sociología Electoral Venezolana*, Caracas, 1968; David J. Myer, *Democratic Campaigning in Venezuela, Caldera's Victory*, Caracas, 1973; J.C. Rey, *loc. cit.*, pp. 175 a 230; J.E. Oviedo, *Historia e Ideología de los Demócratas Cristianos en Venezuela*, Caracas, 1969; y S.A. Bonomo, *Sociología Electoral en Venezuela. Un estudio sobre Caracas*, Buenos Aires, 1973, pp. 21 y ss.

El sistema multipartidista

A partir de 1946, por tanto, se ha configurado un sistema multipartidista que ha pasado sucesivamente de una fase inicial de multipartidismo con partido dominante, a otra de multipartidismo amplio, de coaliciones de partidos,⁹⁶ volviendo de nuevo en 1974 a su configuración inicial de sistema de partido dominante.⁹⁷ Lo invariable en el sistema político venezolano ha sido el carácter multipartidista del sistema de partidos, influido por el sistema electoral de representación proporcional; pero el mismo no ha permanecido idéntico desde 1946. Al contrario, en las elecciones de 1946, 1947 y 1953, fue un sistema de partido dominante, pues Acción Democrática obtuvo en todas ellas un porcentaje superior al 40 por ciento de los votos en la Cámara de Diputados; se transformó en un sistema multipartidista abierto en 1963 y en 1968, oportunidades en las cuales ningún partido alcanzó la proporción indicada, y volvió a convertirse en 1973 en un sistema de partido dominante con el triunfo de Acción Democrática. Sin embargo, en 1973, el carácter multipartidista no se atenuó, sino que más bien se acentuó, pues si bien AD controlaba la mayoría absoluta en las Cámaras Legislativas, obtuvieron representación once partidos políticos, el mayor número que registra la historia parlamentaria del país.⁹⁸ Las elecciones de 1973, por tanto, no eliminaron, en absoluto, el multipartidismo, ni provocaron el nacimiento de un sistema bipartidista en Venezuela; solo temporalmente, por efectos de la polarización política, disminuyó la importancia cualitativa de los partidos minoritarios. Si el sistema electoral no se cambia, de nuevo se producirá el ciclo, y el sistema de partido dominante de 1973 seguramente se abrirá en un sistema multipartidista amplio.⁹⁹

96. V. Juan Carlos Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos", en *Politeia*, N° 1, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1972, p. 219. Cfr. Peter Ranis, *A Two-Dimensional Typology of Latin American Political Parties*, en Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*, New York, 1970, p. 227.

97. Antes de 1973, el sistema de partidos venezolanos, según la clasificación de R. H. McDonald, no era un sistema multipartidista de partido dominante (Multi-Party Dominant), sino abierto (Multi-Party Loose System), pues ningún partido individualmente recibía más del 40 por ciento de la representación en las Cámaras Legislativas. V. R. H. McDonald, *Party Systems and Elections in Latin America*, Chicago, 1971, pp. 17 y 33 y ss.

98. V. lo indicado en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*, capítulo 10.

99. Coincidimos, por tanto, con la apreciación formulada por Luis A. Pietri, Presidente del Consejo Supremo Electoral de Venezuela al finalizar el proceso electoral de 1973, en el sentido de considerar que la eliminación de partidos por el resultado electoral

Esta situación, que produce la participación ilimitada¹⁰⁰ de partidos y grupos de electores en los procesos electorales, es, como se dijo, consecuencia directa de la legislación electoral y de partidos, aun cuando, por supuesto, no expresamente prevista en ellas. Nuestro sistema multipartidista, por tanto, no es consecuencia de la herencia hispánica de los latinoamericanos, que según algunos, conspira contra los gobiernos democráticos representativos que se intenten establecer en nuestros países,¹⁰¹ ni la división de nuestros partidos es consecuencia de un supuesto individualismo latinoamericano.¹⁰² El sistema multipartidista, influido por el sistema electoral minoritario, más bien produce la inestabilidad de los regímenes democráticos y fomenta el individualismo en las actitudes políticas. Por otra parte, en el mismo sentido, la apreciación del "fraccionalismo" como una característica del sistema de partidos latinoamericanos,¹⁰³ tampoco puede considerarse aisladamente del sistema electoral de representación proporcional que ha existido en toda la América Latina.¹⁰⁴ Multipartidismo, individualismo, fraccionalismo, atomización

"es transitoria", por lo que de no modificarse la legislación "volverán a constituirse mediante la obtención de un reducido número de miembros". V. en *El Universal*, Caracas, 15 de diciembre de 1973, p. 1-10.

100. Es de destacar, por ejemplo, que para la constitución de un partido político en 1973, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, exigía la presentación de una nómina equivalente al 0.5 de la población electoral en 12 circunscripciones electorales (Art. 10, 1), por lo que, por ejemplo, en la circunscripción electoral del Territorio Federal Amazonas, sólo se requerían 42 firmas para constituir el partido en esa dependencia. Cfr. las informaciones dadas por Luis A. Pietri, *El Nacional*, Caracas, 28 de noviembre de 1973, p. D-1.
101. V., por ejemplo, Charles C. Cumberland, "Political Implications of Cultural Heterogeneity", en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 70.
102. *Idem*, p. 68.
103. Cfr. Ronald H. McDonald, *op. cit.*, p. 12; Leslie F. Manigat y otros, *Tableau des Parties Politiques en Amerique du Sud*, Cahiers de la Fondation National des Sciences Politiques, Paris, 1969, p. 18.
104. Es conveniente señalar que la tesis de la influencia directa del sistema electoral sobre el multipartidismo y el fraccionamiento de los partidos, tal como lo hemos advertido, ha sido cuestionada. Por ejemplo, E. Lukeman y J. D. Lambert han indicado que "el número de partidos en un país tiene poca relación con su sistema de votación, por lo que sería más correcto decir, no que la representación proporcional crea partidos, sino que cuando esos partidos han surgido por otras causas (la representación proporcional) les asegura su reflejo en el Parlamento". (*V. Voting in Democracies: A study of majority and proportional electoral system*, London, 1959, pp. 149 y 150. Cfr. John G. Grumm, "Theories of Electoral Systems", en Andrew J. Milnor (ed.), *Comparative Political Parties*, New York, 1969, p. 250). En realidad, este argumento está contradicho en su misma formulación: si un sistema electoral dado asegura representación en el Parlamento a todos los partidos o grupos que participen en las elecciones, la tendencia será a la creación de tales grupos y partidos o a la división de los existentes; al contrario, en el otro extremo, si un sistema electoral restringe la representación en el Parlamento a los partidos o grupos

política, son resultantes de un sistema electoral de representación proporcional que los fomenta,¹⁰⁵ y los efectos atenuadores que puede producir en esos efectos un fenómeno de polarización electoral, son temporales y trasitorios, pues los fenómenos polarizadores por sí solos, sin la modificación de la legislación, no son permanentes.

Las características del multipartidismo

En el caso venezolano, puede decirse, que la consecuencia producida por el sistema electoral minoritario de representación proporcional absoluta ha sido indudablemente la multiplicidad y la división de los partidos. En efecto, ¿si no hubiera sido por la posibilidad que el sistema electoral otorga de obtener representación parlamentaria, se hubieran

que tengan una determinada mayoría, la tendencia será la contraria, es decir, a la *cohesión y concentración de las fuerzas políticas*. El problema, por tanto, del aumento o división de los partidos está directamente relacionado y es consecuencia de la posibilidad o imposibilidad de que todos obtengan representación en el Parlamento, y esto sólo lo determina el sistema electoral aplicable. No puede sostenerse, por tanto, la apreciación de Lakeman y Lambert en el sentido de que "la representación proporcional no fomenta la formación de partidos, sino sólo refleja en el Parlamento las tendencias hacia la fusión o división que puedan existir en un país en el momento de la elección" (*op. cit.*, p. 150). Insistimos, este argumento es sofista, pues precisamente si el Parlamento puede llegar a reflejar esas tendencias —y ello sólo puede ser consecuencia de un sistema electoral—, las mismas se producirán a nivel de creación o fusión de grupos o partidos. En Francia, por ejemplo, la única alternativa de la izquierda para lograr representación en la Asamblea ha sido la tendencia hacia la concentración electoral: para competir con un candidato de la mayoría, los partidos de la izquierda, como señala Thorburn, tienen la alternativa de "unirse detrás de un candidato o perder las elecciones" (V. Hugh G. Thorburn, "The Realignment of Political Forces in France", en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 252). En efecto, como lo precisa Hermens "en un sistema electoral mayoritario, el número de candidatos que tienen oportunidad de ganar es restringido. Todos los grupos políticos están conscientes del hecho de que hay un solo camino para triunfar, y es el tener una mayoría absoluta sobre los demás partidos. Sólo un partido que tenga la esperanza de lograrla puede correr el riesgo de luchar solo en la batalla electoral. Los otros partidos están conscientes de que peleando exclusivamente bajo sus solas banderas, corren el riesgo de traspasarle los puestos en los cuerpos representativos al oponente. Aparte de ello, los votantes con puntos de vista similares estarán preparados para cambiarse en apoyo de un mismo candidato" (V. F. A. Hermens, "The Dynamics of Proportional Representation", en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 220).

105. En un sistema electoral mayoritario, en consecuencia, la tendencia hacia la restricción de partidos es evidente, y su demostración es matemática y concluyente (Cfr. E. E. Schaffschneider, "The Two-Party System", en Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, p. 227, y Donald V. Smiley, "The Two-Party System and One-Party Dominance in the Liberal Democratic State", *idem*, p. 59); al contrario, en un sistema electoral de representación proporcional o minoritario, la tendencia hacia el multipartidismo también es evidente (Cfr. Maurice Duverger, *Les Partis Politiques*, Paris, 1973, p. 271; Douglas W. Rae, *The Political Consequences of Electoral Laws*, New Haven, 1971, p. 144).

creado tantos micropartidos en Venezuela en los últimos años, o se hubieran producido tantas divisiones en los partidos políticos tradicionales? Evidentemente que no. La sucesiva creación de partidos por individualidades políticas a lo largo de nuestra historia electoral hasta 1973, sólo fue posible por la facilidad de su formación y por la factibilidad de lograr la elección en las Asambleas representativas.¹⁰⁶

Por otra parte, el personalismo, que también se señala como característica de los partidos políticos latinoamericanos,¹⁰⁷ y que en general no escapa a ningún sistema de partidos en los cuales siempre la influencia de un hombre es decisiva,¹⁰⁸ en Venezuela, por la posibilidad de obtener fácil representación electoral, ha originado los hombres-partido, que con mayor o menor densidad han poblado el Congreso, las Asambleas Legislativas y los Concejos Municipales en los últimos años.

Pero aparte de la facilidad de constitución de partidos, el sistema venezolano se caracteriza también por una tendencia evidente hacia la

106. En cuanto a lo primero, como se dijo, la Ley de Partidos Políticos, Reuniones Públicas y Manifestaciones, de 15 de diciembre de 1964, exige como requisito fundamental para que se otorgue la inscripción de un partido político nacional por el Consejo Supremo Electoral, la presentación de una nómina de integrantes del partido en número no inferior al 0,5 por ciento de la población inscrita en el Registro Electoral Permanente de por lo menos 12 circunscripciones electorales, lo que llevó a afirmar al Presidente R. Caldera al inicio del proceso electoral de 1973, que "en Venezuela hay más libertad que en cualquier otro país del mundo, para constituir un partido político; que las facilidades que se dan son enormes, de manera que cualquiera que tenga interés en arrastrar voluntades de sus compatriotas de la vida política del país tiene las más amplias facilidades". V. Rueda de Prensa N° 163, *El Nacional*, Caracas, 29 de septiembre de 1972, p. D-1. V. un análisis detallado de dicha Ley en Allan-R. Brewer-Carías, "Algunas notas sobre el Régimen Jurídico-Administrativo de los Partidos Políticos en el Derecho Venezolano", en *Revista de Derecho Español y Americano*, N° 8, Madrid, 1965. En Venezuela, como en la mayoría de los países latinoamericanos, algunas veces ha estado vigente la apreciación que L. Terán Gómez hacía respecto a Bolivia: "En estos tiempos, nada es más simple que fundar un partido político. Para formar un partido político sólo se necesitan tres personas y un objeto: un presidente, un vicepresidente y un secretario y un sello de goma. El partido puede andar inclusive sin el vicepresidente y el secretario. Ha habido casos en los cuales la existencia de sólo el sello de goma ha sido suficiente"; Luis Terán Gómez, *Los Partidos Políticos y su Acción Democrática*, La Paz, 1942, pp. 50 y 51, *cit.*, por W. W. Pierson and F. Gil, *Governments of Latin America*, McGraw-Hill, 1957, p. 318.

107. V. R.H. McDonald, *op. cit.*, p. 10; George I. Blanksten, "Political Groups in Latin America", en John H. Kautsky (ed.), *Political Change in Underdeveloped Countries: Nationalism and Communism*, 1967, p. 147; Leslie F. Manigat, en *Tableau des Partis Politiques en Amerique du Sud*, *cit.*, p. 17; y Federico Gil, *Instituciones y Desarrollo de América Latina*, Buenos Aires, 1966, p. 106.

108. V. las referencias de M. Duverger, *op. cit.*, pp. 161 y ss., a la "Tendencia Autocrática" de la dirigencia de los partidos políticos. V. además, por ejemplo, el reciente estudio de J.C. Colliard, *Les Républicains Indépendante Valéry Giscard d'Estaing*, Paris, 1971.

división de los partidos también bajo la influencia del sistema electoral minoritario que facilita la obtención de representación en las Asambleas. En efecto, por ejemplo, las sucesivas divisiones sufridas por el partido AD desde 1960, no fueron producto del individualismo latino,¹⁰⁹ y a pesar de que las mismas se efectuaron en base a alegaciones ideológicas, ellas fueron posible porque afectaban sustancialmente la elección de los fraccionalistas a las Asambleas representativas. Dejando a salvo la división que originó el MIR, partido que no participó directamente en los procesos electorales anteriores a 1973, en los otros casos, las divisiones, quizás, no se hubieran producido de existir un sistema electoral mayoritario que hubiera condenado a los grupos fraccionalistas a la inexistencia, por la dificultad de obtener representación actuando separadamente. En un sistema de esa naturaleza, la lucha de los grupos fraccionalistas se hubiera tenido que concentrar dentro de los partidos.

Ahora bien, la multiplicidad de partidos políticos, como característica del sistema político venezolano, en nuestro criterio, no sólo ha afectado la esencial función de los partidos en todo régimen democrático, sino que ha conspirado contra los propios partidos y contra aquél.

En efecto, una de las características del sistema político venezolano con posterioridad a 1958, ha sido la monopolización del juego y la vida política por los partidos,¹¹⁰ es decir, los partidos se han consolidado como los instrumentos de organización de la ciudadanía y, a la vez, de conversión de las exigencias populares en políticas específicas de gobierno.¹¹¹ En otras palabras, los partidos políticos en Venezuela se han configurado como los instrumentos exclusivos para la formación del gobierno, por lo que no se agotan en sí mismos. Por ello, cuando el sistema electoral y de partidos, no contribuye a la formación de gobiernos con reales posibilidades de gobernar, como sucedió en los procesos electorales de la década de los sesenta, sino que se agota en dar representatividad dispersa, atomizada e incoherente, a las más variadas fracciones y opiniones, el sistema de partidos se encuentra en la incapacidad de cumplir su función esencial de convertir los deseos y expectativas de una masa electoral en alternativas viables de gobierno. El sistema de partidos, en esta forma configurado, no sólo no contribuyó a resolver

109. Como lo parece indicar Leslie F. Manigat, *loc. cit.*, p. 18.

110. *Cfr.* D.H. Levine, *op. cit.*, p. 8.

111. *Cfr.* S.P. Huntington, *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, p. 91, y Andrew J. Milnor (ed.), *op. cit.*, (Introduction), p. 2.

la crisis que está planteada en nuestro país por el rápido cambio a que ha estado sometido, sino que, evidentemente, contribuyó a agravarla.¹¹²

La reforma del sistema electoral y del sistema de partidos es, por tanto, una tarea de realización inaplazable en el proceso de reforma o transformación del Estado, de manera que produzcan no sólo reales medios de representatividad y participación política para el pueblo, sino adecuados mecanismos de formación de gobiernos fuertes, estables y democráticos, que puedan resistir las presiones y no se vean sometidos a los vaivenes de los grupos de presión e intereses, muchos de los cuales, ciertamente, no tienen ni vocación ni conformación democrática.¹¹³

El régimen democrático

Pero frente al régimen democrático venezolano y al sistema político establecido para actualizarlo, es decir, frente a los elementos formales que la Constitución consagra sobre democracia política, cabría preguntarse hasta qué punto puede garantizarse la democracia económica y social que el proceso de desarrollo implica y la real participación del pueblo en los procesos políticos.

En efecto, si se analizan los elementos definidores de la democracia política venezolana, se evidencia que el elemento de representatividad, por la configuración de nuestro sistema electoral y de partidos, no se realiza completamente; hoy es cada vez mayor el abismo entre gobernantes (representantes) y gobernados (representados), y los partidos políticos y el sistema electoral, no lo llenan; y quizás la inadecuación del mecanismo de representatividad a las exigencias actuales está en que estamos tratando de aplicar en el siglo xx, sin cambiarlos básicamente, los principios establecidos en el siglo xviii. La democracia que surge de la Revolución Francesa, como se dijo, es una democracia de minorías, es decir, en cuyo ejercicio sólo participaba la burguesía y, por tanto, un régimen ajustado a un tipo de sociedad muy distinto.¹¹⁴ La

112. *Cfr.* Robert E. Scott, "Political Parties and Policy-Making in Latin America", en J. La Palombara and M. Winder, *Political Parties and Political Development*, Princeton, 1966, p. 339. En este sentido, Helio Jaguaribe ha señalado que los partidos políticos así configurados, no sólo fracasan en representar las distintas capas de la opinión, sino que actúan como instrumentos para distorsionar y violar esa opinión. *V. Economic and Political Development*, Harvard, 1968, p. 54.

113. *V.* Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*, capítulos 10 y 11.

114. Tal como lo señala Gino Germani, "se trata de sociedades más pequeñas, en que los derechos, aunque en teoría ejercidos por los ciudadanos, estaban en la práctica restrin-

inadecuación de la democracia al proceso de desarrollo que algunas veces se señala, debe entonces situarse en un contexto histórico. La democracia del siglo XIX aplicada a los procesos de desarrollo económico y social de la actualidad, por supuesto que da origen a un proceso de desarrollo lento;¹¹⁵ pero esta apreciación no puede considerarse como absoluta si se tiene en cuenta que aquella democracia fue concebida para otros fines económicos, sociales y políticos. La democracia destinada a hacer participar a todos en los procesos políticos y en los beneficios económicos y sociales, en este sentido, quizás todavía esté por ensayarse, y por ello estimamos que mal puede hablarse del fracaso de la democracia para servir de instrumento de desarrollo.

En efecto, cuando surge la inquietud de las fallas de la democracia en los países latinoamericanos, y en Venezuela en particular, debe inquirirse siempre sobre cuál democracia se está hablando. Si se trata de la democracia de los siglos XVIII y XIX, su fracaso es evidente, pero por inadecuación histórica. En este sentido, entonces, quizás lo que ha hecho falta en América Latina y en Venezuela en el siglo XX, ha sido el ensayar un verdadero régimen democrático (de democracia económica, social y política).¹¹⁶ Por ello, no compartimos la tesis de que la democracia,

gidos a una minoría entre ellos. El mero hecho demográfico del extraordinario crecimiento de la población nos coloca en una situación radicalmente distinta. Además, estas masas ya no están excluidas del ejercicio del poder político o por lo menos ya no quieren estarlo y de algún modo hay que contar con ellas para gobernar"... "están dadas las condiciones para que la democracia de minorías del reciente pasado se transforme en una democracia en que realmente todos participen" V. Gino Germani, *Política y Sociedad en una época de transición*, Buenos Aires, 1966, p. 235. Es interesante destacar la apreciación de E. Wolf en relación a las instituciones constitucionales venezolanas: "Debemos guardarnos de considerar como verdadera democracia —dice— las pseudoelecciones y los pseudo Congresos de América Latina; pero sería un error decir que la raza y el clima hacen imposible una evolución democrática. La América Latina probablemente nunca tendrá la democracia liberal que tuvo Inglaterra en el siglo pasado; este sistema presupone una numerosa clase media que no existe. La democracia liberal tiende a desaparecer en todas partes a favor de un Estado cuyo primer deber es la intervención económica en favor de la masa pobre del pueblo", *op. cit.*, Tomo I, p. 17.

115. En este sentido, es que entendemos lo que Riggs afirma categóricamente al indicar que el precio de la democracia puede ser un desarrollo lento en la esfera económica; *cit.* por Joseph La Palombara en el libro J. La Palombara (ed.), *Burocracia y Desarrollo Político*, Buenos Aires, 1970, p. 34.

116. En este sentido, coincidimos con la apreciación de que América Latina, para su desarrollo, ha ensayado todos los regímenes políticos, pero nunca ha ensayado el régimen democrático. Víctor Alba concluye: "Todo ha sido ensayado: dictaduras eficientes y dictaduras corrompidas; el militarismo de animales uniformados y el militarismo de hombres inteligentes; liberalismo anticlerical y explotador; conservatismo clerical y paternalista; falsas revoluciones y auténticas revoluciones. Todas han fallado (excepto auténticas revoluciones en pocos países). Las masas continúan

en sí misma, haya demostrado su incapacidad de servir de instrumento político del desarrollo, pues lo que hemos tenido en América Latina es la imitación de segunda mano de una democracia parlamentaria perteneciente a otras épocas, a otros países y establecida para otros problemas.¹¹⁷ En este sentido, es frecuente la opinión en Venezuela, inclusive expresada de buena fe, de que después del experimento democrático de los últimos años y de los fracasos que hemos tenido en impulsar la culpa de dichos fracasos es atribuida a la democracia. Aquí, de nuevo, surge la pregunta ¿a cuál democracia? Si dichas opiniones se refieren al esquema representativo que nuestra Constitución consagra y que se desarrolla legal y políticamente a través de nuestros sistemas electorales y de partidos, evidentemente que tiene razón, pero ello no debe confundirse con el régimen democrático, considerado en sí mismo. Las fallas están en los mecanismos o sistemas políticos que hemos adoptado para operar el régimen democrático y no en la democracia en sí misma, la cual, como consecuencia de las inadecuaciones de dichos sistemas, no hemos llegado a ensayar realmente, o no hemos llegado a legitimar¹¹⁸ y, quizás, la demostración de ello está en la permanente búsqueda por cristalizar un real régimen democrático que se observa en toda la historia política latinoamericana, lo que, inclusive, ha llegado a considerarse como uno de los valores culturales estables de América Latina:¹¹⁹ cada vez que ha habido un golpe militar en nuestros países, con algunas

sumergidas, el poder continúa en manos de la oligarquía latifundista, el nivel de vida de las masas decae mientras mejora la existencia de minorías. Ninguno de los sistemas que han sido probados ha sido capaz de traer el progreso a América Latina. Lo único que no ha sido probado es la democracia, la real democracia, la democracia que es a la vez política, social y económica, que es el gobierno del, por y para el pueblo". V. Víctor Alba, *Alliance Without Allies*, New York, 1965, p. 125.

117. Con esto coincide A. Pinto, al señalar que está generalmente aceptado en América Latina que la imitación de segundo rango de los sistemas democráticos y parlamentarios son inadecuados para tratar con los problemas que requieren inmediata solución. V. A. Pinto, "Political Aspects of Economic Development in Latin America", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1965, pp. 31 y 32. A lo sumo, como dice V. Alba, hemos probado (y no siempre ni en todas partes) una imitación de la democracia representativa, pero nunca hemos experimentado la democracia. *op. cit.*, p. 125.
118. Cfr. Ch. Anderson, "The Latin American Political System", en Robert D. Tomasek (ed.), *Latin American Politics*, 1970, p. 29, y en *Politics and Economic Change in Latin America*, Princeton, 1967, p. 108.
119. V. Ch. Anderson, *op. cit.*, p. 379. En este sentido, Jacques Lambert destaca la paradoja de la vida política latinoamericana de que pocos pueblos como los nuestros han mantenido tan gran fidelidad al ideal de la democracia política, pero pocos pueblos han conocido tan frecuentemente la dictadura. V. J. Lambert, *op. cit.*, p. 165.

recientes excepciones, el régimen militar después de varios ensayos ha desembocado en la búsqueda del régimen democrático,¹²⁰ pero con inadecuados sistemas o mecanismos, que no han llevado a una real democracia participativa.¹²¹

Las fallas en el primero de los elementos de la democracia liberal, es decir, las fallas de la representación popular tal como se ha regulado en América Latina, y en particular en Venezuela, deben situarse en lo inoperante de la misma para lograr una real participación de las mayorías en los procesos políticos,¹²² la cual se limita al momento en que, como señala Furtado, "los votos se cambian por promesas electorales",¹²³ las cuales después, por la ausencia de participación, los gobiernos formalmente democráticos no son capaces de satisfacer.¹²⁴ En definitiva, por tanto, el reto que tiene planteado la democracia en Venezuela y, en general, en América Latina, es el de la construcción de una democracia participativa en lugar de la democracia formal que hoy existe en muchos de nuestros países; pero teniendo en cuenta que si la democracia se opera imperfectamente en nuestros países, no es por el carácter "latinoamericano" de nuestros pueblos,¹²⁵ sino porque no hemos sabido darle

120. Ferdinand A. Hermens, en este sentido, destaca el ciclo democracia-dictadura-democracia, tan característico de América Latina, en "Constitutionalism Freedom and Reform in Latin America", en F.B. Pike, (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 115.
121. Parecería, en este sentido, que América no quiere aprender de su propia historia; es preciso, por tanto, recordar las expresiones de Santayana y Marx, resumidas por V. Alba: "Esos que no aprenden de la historia están condenados a repetirla (Santayana); y cuando la historia se repite, lo que fue una tragedia la primera vez será una comedia la segunda (Marx)", *op. cit.*, p. 226; y las tragedias provocadas por los fracasos de los sistemas políticos electorales y de partidos en América Latina, que han conducido al aniquilamiento de la democracia, han sido comedias en nuestros países, en las cuales los participantes han seguido siendo las minorías quienes las representan para ellos mismos, continuando las mayorías, cada vez más desamparadas, de nuestros países, al margen de la función.
122. Cfr. O. Sunkel, "Change and Frustration in Chile" en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 126; George C. Lodge, *Engines of Change*, New York, 1970, p. 61.
123. V. Celso Furtado, "Political obstacles to economic growth in Brazil", en Claudio Veliz (ed.), *op. cit.*, p. 157.
124. V., en relación al dilema que se plantea entre las expectativas electorales y las realizaciones gubernamentales por la ausencia de relaciones entre el gobierno y la comunidad, Helio Jaguaribe, *Economic and Political Development*, Harvard, 1965, p. 55. Inclusive podría destacarse cómo la ausencia de participación efectiva de las masas en los procesos políticos ha provocado que el expediente de las manifestaciones públicas sea tan utilizado en las democracias formales latinoamericanas; en ausencia de mecanismos de participación, la manifestación pública es uno de los medios sustitutos, pero imperfectos, de participación en los procesos políticos. Cfr. Ch. Anderson, *loc. cit.*, p. 17.
125. Cfr. A. Pinto, *loc. cit.*, p. 32.

un contenido participativo; y es en este aspecto de la participación política el que distingue la todavía no lograda democracia latinoamericana de la de otros países.¹²⁶

Nuestras democracias, en efecto, no sólo no han sido capaces de asegurar la participación de las mayorías en los procesos políticos y de allí nuestro subdesarrollo político,¹²⁷ sino que de representativas, por tanto, tienen sólo la forma: han sido no sólo no representativas, sino "subrepresentativas".¹²⁸

126. *Cfr.* en este sentido, la opinión de S. Huntington cuando afirma que los sistemas políticos pueden distinguirse por el nivel de institucionalización y de participación política, en *Political Order in Changing Societies*, New Haven, 1968, p. 78.

127. Así lo caracteriza H. Jaguaribe, *Economic and Political Development, cit.*, pp. 53 y 54.

128. La expresión es de Charles Anderson, *op. cit.*, p. 368.

§ 11. LA FORMA DE GOBIERNO PRESIDENCIAL CON SUJECION PARLAMENTARIA ¹

Dentro de la clasificación general de las formas de gobierno que distingue el sistema presidencial del sistema parlamentario, tradicionalmente todos los países de América Latina han adoptado el primero o, al menos, una forma de gobierno de "preponderancia presidencial",² por lo que es frecuente el calificativo de "presidencialista" dado a los mismos. Venezuela tampoco escapa ni de esta tradición ni de este calificativo, y los gobiernos, una vez conformados por el sistema electoral y de partido, actúan mediante un sistema presidencial, pero con sujeción parlamentaria.

El sistema presidencial

En efecto, la fórmula presidencial consagrada en la Constitución de los Estados Unidos de Norteamérica de 1787 evidentemente que influyó en forma directa sobre todas las constituciones latinoamericanas y, entre ellas, sobre las venezolanas,³ y en su configuración inicial, el pensamiento político del Libertador fue decisivo, hasta el punto de imprimirle una característica peculiar desconocida en el sistema norteamericano: el Poder Ejecutivo en Venezuela, se compone del Presidente y sus Ministros, y aquél no puede actuar válidamente en general, sino por medio de éstos, quienes deben refrendar sus actos siendo también responsables políticamente ante el Congreso.⁴

Ahora bien, el régimen presidencial en el sistema venezolano, puede ser caracterizado por una serie de elementos que deben precisarse en nuestro régimen constitucional. En efecto, en primer lugar, es

1. Seguimos en este párrafo, en parte, lo expuesto en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid 1975, capítulo 12.
2. V. por todos, Jacques Lambert, *Amerique Latine: Structures Sociales et Institutions Politiques*, París, 1963, pp. 376 y ss.; Federico Gil, *Instituciones y Desarrollo Político de América Latina*, Buenos Aires, 1966, pp. 74 y ss.
3. Cfr. José Guillermo Andueza, "El Presidente de la República", *Estudios en Homaje al Profesor López Rodó*, Vol. III, Madrid, 1972, p. 161.
4. Cfr. Ernesto Wolf, *Tratado de Derecho Constitucional*, Caracas, 1945, Tomo I, p. 26.

claro que ni el Presidente de la República ni los ministros, proceden, en su titularidad, en forma alguna, del Congreso. Estos funcionarios son totalmente independientes tanto en su designación como en sus funciones propias, de las Cámaras Legislativas: el Presidente de la República es electo por sufragio universal, directo y secreto en un acto que si bien ha sido tradicionalmente coincidente y simultáneo a la elección de senadores y diputados, podrían y deberían realizarse en forma separada.⁵ Los Ministros del Ejecutivo Nacional, por otra parte, son designados por el Presidente de la República⁶ sin intervención alguna del Congreso, y si alguno de ellos hubiese sido previamente electo senador o diputado, no pierde su investidura al aceptar el cargo de ministro aun cuando, por supuesto, debe separarse de la respectiva Cámara, pudiendo reincorporarse al cesar en aquellas funciones.⁷ La situación es distinta en los sistemas parlamentarios, en los cuales los ministros y en general el Gabinete, por regla general, provienen del Parlamento, hasta el punto de que para gobernar, requieren de la confianza de éste. En el sistema presidencial venezolano, si bien el Presidente de la República y los ministros no requieren de la confianza del Parlamento para gobernar debido a la separación orgánica de los poderes, la Cámara de Diputados puede dar un voto de censura a los ministros, lo cual implica su remoción por el Presidente de la República.⁸ Esta injerencia del Congreso en el gobierno, evidentemente que se configura en un elemento de parlamentarismo en la forma presidencial de gobierno venezolano, aun cuando no esté prevista la contrapartida de protección que los sistemas parlamentarios consagran, cuando el Gabinete pierde la confianza del Parlamento, y que da lugar a la posibilidad de disolución de éste por aquél, apelando a la búsqueda de la confianza popular mediante nuevas elecciones generales. La sola injerencia que el Presidente de la República puede tener respecto al funcionamiento del Congreso, es la posibilidad que tiene de convocarlo a sesiones extraordinarias.⁹

Por otra parte, es de destacar que si bien los ministros no son por esencia miembros del Parlamento, en el sistema presidencial venezolano ellos tienen derecho de palabra sin restricción en las Cámaras y en sus

5. Art. 183 de la Constitución. Esta posibilidad, anteriormente dudosa y cuestionada, es ahora factible en virtud de lo dispuesto en la Ley Orgánica del Sufragio de 1973, artículo 91.

6. Art. 190, 2º de la Constitución.

7. Art. 141 de la Constitución.

8. Art. 153, 2º de la Constitución.

9. Art. 190, 9º de la Constitución.

Comisiones, estando obligados a concurrir a ellas cuando sean llamados a informar o a contestar las interpelaciones que se les hagan, además de tener la obligación de presentar anualmente al Congreso, una Memoria razonada y suficiente de su gestión en el año anterior y de sus planes para el siguiente.¹⁰ En esto puede verse también otro elemento propio de los sistemas parlamentarios, lo que aparta el sistema venezolano del norteamericano, en el cual los secretarios del Poder Ejecutivo no tienen acceso a las sesiones del Congreso. Además, debe destacarse que el propio Presidente de la República puede dirigir al Congreso, personalmente o por uno de sus ministros, informes o mensajes especiales,¹¹ además del Mensaje anual que debe presentar sobre los aspectos políticos y administrativos de su gestión durante el año inmediatamente anterior, en el cual debe exponer, además, los lineamientos del plan de desarrollo económico y social de la Nación.¹²

Por otra parte, en el sistema presidencial venezolano, el Ejecutivo Nacional, es decir, el Presidente de la República y los ministros, tienen iniciativa legislativa,¹³ aun cuando el Congreso puede rechazar los proyectos de ley que presenten. En todo caso, los ministros tienen derecho de palabra en la discusión de las leyes.¹⁴ Debe indicarse, además, que la iniciativa parlamentaria de las leyes no es ilimitada, como correspondería a un sistema presidencial típico, sino que tiene restricciones: el proyecto de Ley de Presupuesto sólo puede ser presentado al Congreso, para que se inicie su discusión en la Cámara de Diputados,¹⁵ por el Ejecutivo Nacional, pudiendo las Cámaras solamente alterar las partidas presupuestarias, pero sin poder autorizar gastos que excedan el monto de las estimaciones de ingresos del respectivo proyecto de Ley de Presupuesto presentado por el Poder Ejecutivo.¹⁶

10. Artículos 197 y 199 de la Constitución.

11. Art. 190, 20 de la Constitución.

12. Art. 191 de la Constitución.

13. Art. 165, 2º de la Constitución.

14. Art. 170 de la Constitución.

15. Art. 153, 1º de la Constitución.

16. Art. 228 de la Constitución de 1961. Aún en Venezuela no se ha planteado la cuestión constitucional de la iniciativa presupuestaria del Parlamento, es decir, de si éste puede incluir partidas presupuestarias para gastos distintos a los previstos en el Proyecto de Ley presentado por el Ejecutivo, o si su misión se reduce a disminuir o aumentar las partidas previstas en el Proyecto. De la redacción del artículo 228 de la Constitución, parece que la intención del constituyente, en cuanto al papel del Congreso en esta materia, es la última de las indicadas, no teniendo las Cámaras realmente iniciativa presupuestaria alguna.

Las interferencias entre los órganos ejecutivos y legislativos

Las injerencias de uno y otro poder en su funcionamiento, por tanto, son frecuentes en el sistema presidencial venezolano. Por ejemplo, la nominación de funcionarios por parte del Presidente de la República no es ilimitada, pues en algunos nombramientos como el del Procurador General de la República o el de los Jefes de Misiones Diplomáticas permanentes, deben realizarse previa autorización del Senado o de la Comisión Delegada.¹⁷ Algunos actos del Poder Ejecutivo requieren también de la intervención del Congreso para que tengan validez: la aprobación del Congreso es necesaria para la celebración de contratos de interés nacional y para el otorgamiento de concesiones de hidrocarburos;¹⁸ y la autorización previa de las Cámaras en sesión conjunta o de la Comisión Delegada, es necesaria para que el Presidente de la República pueda decretar créditos adicionales al Presupuesto.¹⁹ Asimismo, la autorización previa del Senado es necesaria para que el Ejecutivo pueda enajenar bienes inmuebles del dominio privado de la Nación;²⁰ para el empleo de misiones militares venezolanas en el exterior o extranjeras en el país, a solicitud del propio Ejecutivo Nacional;²¹ y para que el Presidente de la República pueda salir del territorio nacional.²²

Por otra parte, en materia legislativa, las leyes para que tengan validez, no sólo tienen que ser promulgadas por el Presidente de la República, una vez que han sido sancionadas por las Cámaras Legislativas, sino que pueden ser vetadas por aquél con la consecuente devolución al Congreso para su reconsideración.²³ El Congreso, por su parte, ejerce el control de la Administración Pública Nacional,²⁴ y las Cámaras y sus Comisiones pueden realizar las investigaciones que juzguen convenientes, estando obligados los funcionarios de la Administración Pública y de los institutos autónomos, a comparecer ante ellas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.²⁵

17. Art. 190, 16, y 150, 7º de la Constitución.

18. Art. 126 de la Constitución.

19. Art. 190, 14 de la Constitución.

20. Art. 150, 2º de la Constitución.

21. Art. 150, 4º de la Constitución.

22. Art. 150, 6º y Art. 189 de la Constitución.

23. Art. 173 de la Constitución.

24. Art. 139 de la Constitución.

25. Art. 160 de la Constitución.

Por último, debe destacarse que en el sistema presidencial venezolano, todos los actos del Presidente de la República, salvo los de nombramiento y remoción de los ministros y los que cumpla como Comandante en Jefe de las Fuerzas Armadas Nacionales, en ejercicio de la suprema autoridad jerárquica de ellas, deben estar refrendados, para su validez, por el ministro o los ministros respectivos,²⁶ siendo éstos constitucionalmente responsables de sus actos, aun en el caso de que obren por orden expresa del Presidente,²⁷ al igual que el propio Presidente es responsable constitucionalmente de sus actos.²⁸ Este, inclusive, puede ser enjuiciado, previa declaratoria de la Corte Suprema de Justicia y autorización del Senado, en cuyo caso quedaría suspendido en el ejercicio de sus funciones.²⁹

La sujeción parlamenaria

Ahora bien, del rápido bosquejo anterior de las bases constitucionales de la forma de gobierno venezolano, se deduce que la misma se ubica dentro de las formas presidenciales, pero con una gran sujeción parlamentaria. Esta forma es el resultado de una larga evolución constitucional que se ha acentuado sólo en los textos posteriores a 1947; sin embargo, es sólo a partir de 1958 y en particular, después de la promulgación de la Constitución de 1961, que ha sido real y auténticamente ensayada. En este sentido, cualquier análisis de la forma de gobierno de Venezuela que se refiera a cualquier período de nuestra historia hasta 1958, no pasa de ser un análisis histórico y, por supuesto, muy alejado de la realidad actual. En este sentido, por ejemplo, el enfoque de Lambert, al aplicar a América Latina su criterio de régimen "predominantemente presidencial" no tiene total vigencia en Venezuela,³⁰ pues, como hemos dicho, nuestro sistema es presidencial con sujeción parlamentaria.

26. Art. 190, ords. 2º y 3º y parte final, de la Constitución.

27. Art. 196 de la Constitución.

28. Art. 192 de la Constitución.

29. Art. 150, 8º de la Constitución.

30. V. Jacques Lambert, *op. cit.*, pp. 253 y ss.; 320 y ss.; y 359 y ss.; y Federico Gil, *op. cit.*, p. 74. En sentido contrario, V. Pierre Gilhodes, "Venezuela: Trois ans de Democratie Chretienne", *Notes et Etudes Documentaires* (La Documentation Française), Nos. 3.935-3.936, 25 octubre 1972, pp. 13 y 14; David Eugene Blank, *Politics in Venezuela*, Boston, 1973, p. 251; y J.G. Andueza, "Introducción a las Actas", *La Constitución de 1961 y la Evolución Constitucional de Venezuela*, Actas de la Comisión Redactora del Proyecto, Caracas, 1971, Tomo I, Vol. I, pp. XXVI y siguientes.

En efecto, en Venezuela, los poderes del Presidente de la República no son ilimitados en su contenido, sino que además de existir una reserva legislativa amplísima del Congreso, en el ejercicio de sus propias atribuciones, tal como se ha señalado, el Presidente se ve sometido a innumerables autorizaciones o aprobaciones legislativas. Por otra parte, en Venezuela el Presidente no puede imponer a las Cámaras la sanción de las leyes que él desee, característica ésta del régimen de preponderancia presidencial,³¹ sino, al contrario, en los últimos años el Congreso ha rechazado con frecuencia leyes propuestas por el Poder Ejecutivo; y ha aprobado leyes no queridas por éste, inclusive, a pesar del veto del Presidente de la República.³² En un sistema como el venezolano actual, por tanto, no puede hablarse ni de preponderancia presidencial, ni de "presidencialismo", de acuerdo con la terminología latinoamericana tradicional, en el cual el Poder Legislativo es generalmente maleable a las orientaciones del Ejecutivo y raramente muestra una independencia efectiva.³³ Al contrario, los últimos años han mostrado cómo buena parte de la legislación petrolera reciente, en particular la Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las concesiones de hidrocarburos de 1971, fue no sólo una iniciativa del Congreso sino que fue discutida y aprobada sin criterio oficial definido de parte del Ejecutivo. Por tanto, la opinión generalizada de que en los sistemas latinoamericanos los poderes del Presidente de la República no son limitados en cuanto a su extensión sino en cuanto al tiempo de duración de sus funciones,³⁴ no es en absoluto aplicable al sistema venezolano actual, así como a varios otros de los sistemas de gobierno de América Latina.

En este campo, como en muchos otros, estimamos que las generalizaciones frecuentemente expresadas sobre las instituciones políticas latinoamericanas, no sólo son peligrosas sino muchas veces erradas. En efecto, en cuanto al denominado sistema de preponderancia presidencial que se atribuye en general a América Latina, en realidad, el mismo no es otra cosa que el resultado de la larga historia dictatorial y caudillista de nuestros países. Señalar, sin embargo, que el sistema venezolano de forma presidencial de gobierno, es "presidencialista" o de "preponde-

31. *Cfr.* Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 318.

32. Es de recordar el procedimiento de veto y la acción ante la Corte promovida por el Presidente de la República para impedir la sanción de la Ley Orgánica del Poder Judicial en 1969. *V. GO*, 1.331 Extr. de 13-9-69.

33. Tal como lo sostiene Federico Gil, *op. cit.*, pp. 74 y 75.

34. *V.*, por ejemplo, J. Y. Calvez, *Aspects Politiques et Sociaux des pays en voie de développement*, París, 1971, p. 69; Jacques Lambert, *op. cit.*, p. 22.

rancia presidencial" sin sujeción parlamentaria, por el hecho de que durante toda nuestra historia política anterior a 1958, con la sola excepción del período 1945-1948, el país estuvo sometido a dictaduras o autocracias, es no sólo distorsionar la realidad actual, al desconocérsela, sino atribuir a situaciones, muchas veces *de facto*, carácter institucional permanente. Ciertamente que los sistemas de gobierno de las largas dictaduras y autocracias que tuvo Venezuela durante el siglo pasado y la primera mitad del presente, eran de régimen presidencialista o de preponderancia presidencial,³⁵ pero ello no ha sido así porque estuviese establecido en Constitución alguna, sino por la autoridad del dictador, del autócrata o del caudillo. Al contrario, establecido en Venezuela el régimen representativo a partir de 1958, ha quedado evidenciado cuán teórico es el calificativo de presidencialismo latinoamericano tan aplicado al país, y cuán alejado está la preponderancia presidencial sobre el Congreso. La realidad de varios lustros de ejercicio democrático en Venezuela a partir de 1958, ha demostrado realmente otra cosa: que sin el respaldo o apoyo del Congreso es muy difícil gobernar. El sistema presidencial de gobierno, conforme al modelo norteamericano, ha adquirido ahora en Venezuela su real expresión: es un sistema de contrapeso de poderes y no de conjunción de los poderes como puede serlo el sistema parlamentario. La deformación del régimen "presidencial" en el "presidencialista", atribuido a América Latina, conforme a la experiencia venezolana, no era más que una deformación fáctica por la existencia de tantos dictadores y caudillos en ejercicio del gobierno en nuestra historia política, y en absoluto, de carácter institucional.

El sistema presidencial y el sistema electoral

En efecto, el sistema parlamentario, tal como se señaló, es un sistema de cooperación completa de los poderes en el ejercicio del gobierno, en el sentido de que el gobierno emana del Parlamento y para realizar su labor debe contar con la confianza del Parlamento. El sistema presidencial, al contrario, es de independencia y de contrapeso de poderes, en el cual el sistema de freno y balance entre los poderes adquiere toda su efectividad, ya que ambos poderes, el Legislativo y Ejecutivo, reciben su mandato directamente del pueblo por la vía electoral. Pero en uno y otro sistema de gobierno, ¿cómo realmente se asegura la estabilidad de este último, es decir, cómo se logra la confianza del Parlamento,

35. Véase lo indicado en el parágrafo 3.

en el primer caso, y el respaldo del Congreso, en el segundo caso? En este campo, el papel del sistema electoral también es decisivo: si los sistemas de gobierno parlamentario o presidencial están acompañados de un sistema electoral mayoritario —es el caso de los sistemas británico y norteamericano—, la estabilidad política está más asegurada que si estuvieran acompañados de un sistema electoral minoritario o de representación proporcional. La comparación de sistemas parlamentarios estables e inestables lo confirma: el sistema francés de la IV República posterior a la Liberación, fue un sistema parlamentario inestable, pues el gobierno no tenía asegurada una mayoría en la Asamblea, producto de la ausencia de un sistema electoral mayoritario; al contrario, el sistema parlamentario británico, ha estado acompañado siempre de un sistema electoral mayoritario, lo que le permite al gobierno tener un respaldo mayoritario del Parlamento y gozar de la confianza del mismo, hasta el punto de que si la misma se pierde, las elecciones generales que sucedan a la disolución del Parlamento vuelven a asegurar la mayoría del nuevo gobierno.

Asimismo, la comparación de los sistemas presidenciales estables e inestables también confirma la influencia política del sistema electoral: el sistema presidencial norteamericano y el francés de la V República, son sistemas políticos estables porque el sistema electoral asegura al Presidente de la República mayoría en el Congreso o la Asamblea Nacional, que le permite conducir la vida política del país y reduce los conflictos entre los poderes; al contrario, los sistemas presidenciales latinoamericanos —cuando los mismos se han aplicado efectivamente en régimen representativo y no en dictaduras—, generalmente han sido sistemas políticos inestables, porque no han estado acompañados de un sistema electoral mayoritario, sino, al contrario, de representación proporcional, que no sólo no asegura en general al Presidente de la República, un respaldo mayoritario en el Congreso, sino que aumenta la posibilidad de los conflictos de poderes. La excepción fundamental a esta generalización sobre América Latina la ha constituido el sistema presidencial mexicano, precisamente porque conforme al modelo norteamericano, dicho sistema presidencial se ha acompañado de un sistema electoral mayoritario que asegura un respaldo parlamentario adecuado al Presidente de la República.³⁶

36. F. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulos 8 y 9.

Ahora bien, en un sistema presidencial como el establecido en la Constitución de 1961 en Venezuela, y que, como se ha señalado, está acompañado de un sistema electoral minoritario que no asegura necesariamente mayoría de respaldo al Presidente de la República, no sólo los conflictos entre los poderes se acentúan, sino que el sistema de coaliciones de partidos se hace indispensable para poder gobernar.³⁷ Tal fue la situación existente en la vida política venezolana en la década de los sesenta y hasta 1974.³⁸

A pesar del tantas veces comentado carácter ejecutivo o presidencialista del sistema presidencial venezolano, lo cierto es que sin un respaldo mayoritario del Congreso, el Presidente de la República no puede gobernar adecuadamente o su ejercicio se torna sumamente difícil,³⁹ por la necesidad de lograr mayorías mediante coaliciones o acuerdos parlamentarios de carácter temporal o permanente. El sistema, realmente, es un sistema presidencial de sujeción parlamentaria y el mismo se ha ensayado hasta la saciedad en América Latina, habiendo fracasado en la gran mayoría de los casos. Por su parte, los presidentes y sus gobiernos, en la mayoría de los casos, se han visto imposibilitados de llevar adelante la ejecución de los programas sometidos al electorado, tal como ha sucedido en Chile,⁴⁰ y se han debatido, como lo advierte Furtado respecto al Brasil, en una lucha permanente entre los líderes del Ejecutivo, sometidos a las presiones de las masas por sus promesas electorales, y el Congreso, que se convierte en el centro de poder de las clases dirigentes tradicionales.⁴¹ De esta lucha permanente, la historia política latinoamericana muestra como resultado, la intermitente y cíclica irrupción militarista con sus impredecibles resultados: régimen militar del tipo clásico, como los de Brasil después de 1964 y de Argentina hasta 1973; régimen militar de corte fascista, como el de Chile a partir

37. *Idem*, capítulo 10.

38. *Idem*, capítulo 11.

39. Cfr. J. C. Rey, "El Sistema de Partidos Venezolanos", *Politeja*, N° 1, Instituto de Estudios Políticos, Caracas, 1972, p. 225.

40. Véase las referencias al caso chileno en F. Hermens, "Constitutionalism, Freedom and Reform in Latin America", en F. B. Pike (ed.), *Freedom and Reform in Latin America*, 1959, p. 107. Más recientemente, V. H. Zelman and Patricio León, "Political Opposition to the Government of Allende" y H. E. Bicheno, "Anti-Parliamentary Themes in Chilean History: 1920-1970", en Kenneth Medhurst (ed.), *Allende's Chile*, London, 1973, pp. 73 y ss. y 97 y ss., respectivamente.

41. V. C. Furtado, "Political Obstacle to Economic Growth in Brazil", en Claudio Veliz (ed.), *Obstacles to Change in Latin America*, Oxford, 1965, p. 158.

de 1973; o régimen militar de tipo nacionalista-nasserista como el del Perú después de 1968, donde los militares han hecho mucho más, en materia de reformas sociales y económicas, que lo que el régimen representativo presidencial parlamentario que lo precedió, con sus partidos, pudieron haber soñado realizar.⁴²

El reto en América Latina, y en Venezuela en particular, está entonces en la superación institucional de las fallas y debilidades del sistema presidencial de sujeción parlamentaria, el cual por los efectos del sistema electoral de representación proporcional no sólo ha demostrado su incapacidad para resolver adecuadamente las exigencias del desarrollo, sino que ha permitido la permeabilidad de las asambleas representativas a los grupos de intereses y de presión de toda índole.⁴³ El caso de Venezuela hasta 1974, en este sentido, fue evidente; y si con motivo de la polarización político-electoral ocurrida en 1973, el gobierno que se inició en 1974 tenía una sólida mayoría parlamentaria, ello se logró, no por la reforma institucional que el sistema político requería, sino como un correctivo que el mismo electorado impuso a las debilidades del sistema.⁴⁴

La superación del sistema de contrapesos

En base a lo anterior, estimamos que se impone la superación de los conflictos permanentes entre el Congreso y el Presidente de la República y, en este sentido, la institucionalización del logro de una mayoría parlamentaria para el gobierno como la que se produjo circunstancialmente en 1973, pues aquellos conflictos, aparentemente a lo que conducen es a impedir que el gobierno actúe.⁴⁵ Frente a las exigencias del

42. Por ello, dicen Petras y La Porte respecto del Perú, que muy poco o nada se oye en el pueblo concerniente a la ausencia de elecciones. Congreso o actividad de partidos, y casi nadie, salvo los viejos políticos profesionales, está interesado en restaurar las instituciones políticas "representativas" I'. J.E. Petras and R. La Porte, *Cultivating Revolution*, New York, 1971, p. 280.

43. Tal como J. Lambert lo ha indicado "en países en los cuales las exigencias del desarrollo implican la adopción de decisiones que están llamadas a transformar la estructura social y a lesionar intereses y creencias de una parte importante de la población, se puede dudar que sea posible a un gobierno de conducir una política eficaz, si la separación de poderes debiera ser respetada y si el Congreso tuviera la plena libertad de rechazar al Presidente la legislación que éste desea o de imponerle otra", *op. cit.*, p. 20.

44. I'. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* *cit.*, capítulos 9, 10 y 11.

45. J.G. Andueza, al respecto y citando a J. Story, señala que "la lucha contra la pobreza exige mucha energía. La dispersión del poder o su debilitamiento puede originar un estancamiento peligroso. Un Poder Ejecutivo débil --dice Story-- lleva

desarrollo, es claro que el cuerpo deliberante conformado por diversos y algunas veces anárquicos grupos minoritarios, ni con la mayor y mejor buena voluntad puede actuar, y un Poder Ejecutivo que tiene en su frente un ente de esa naturaleza, con las manos atadas, se aburre de la inacción.⁴⁶

En Venezuela, por tanto, los efectos negativos e inmovilizadores del sistema presidencial de sujeción parlamentaria deben ser superados, como única condición en el campo de las instituciones políticas, para que el país pueda realmente incorporarse al proceso de desarrollo, en una vía realmente democrática; y si bien, con motivo de las elecciones de 1973 dichos efectos han sido superados, como lo hemos señalado, ni la polarización política es un fenómeno necesariamente permanente ni puede decirse que después de 1973 ha surgido en Venezuela un sistema bipartidista.⁴⁷ Lo que no hizo el legislador, insistimos, lo suplió el electorado, y toca, por consiguiente, a las instituciones políticas, autorreformarse e institucionalizar para el futuro el aseguramiento de que los gobiernos tendrán mayoría en el Congreso, es decir, tendrán posibilidad de gobernar.

La superación institucional de los efectos negativos e inmovilizadores del sistema presidencial con sujeción parlamentaria originados por la conformación del gobierno mediante un sistema electoral minoritario (representación proporcional) y de un sistema multipartidista, en esta forma, puede conducirse por dos vías distintas. Por una parte, mediante la transformación del sistema electoral de representación proporcional y, por tanto, de carácter minoritario actualmente existente, que no asegura necesariamente al gobierno un respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas, sobre lo cual ya hemos insistido.⁴⁸ Si bien hasta 1973 el sistema de coaliciones de partidos puede decirse que funcionó en Ve-

consigo una administración débil, y una administración débil es una mala administración; luego, un gobierno mal administrado, por bueno que parezca en teoría es siempre en la práctica un mal gobierno"; en "El Presidente de la...", *loc. cit.*, p. 162.

46. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el Desarrollo*, Caracas, 1970, p. 31.
 47. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* *cit.*, capítulos 9 y 11. Cfr. J. Rodríguez Iturbe, *Polarización y Bipartidismo en las elecciones de 1973*, Caracas 1974. Orlando Albornoz, *Desarrollo Político en Venezuela*, Caracas 1974, p. 93; Domingo A. Rangel, "Las Elecciones: una lección para la izquierda" en F. Alvarez y otros, *La Izquierda Venezolana y las Elecciones del 73*, Caracas 1974, pp. 213 y ss.
 48. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* *cit.*, capítulo 9. Cfr. J. G. Andueza, "Introducción a las Actas", *loc. cit.*, p. XXVIII.

nezuela,⁴⁹ ello es cierto en cuanto a que se mantuvo y sobrevivió, pero no en cuanto a que dio los resultados que los gobiernos habían querido ni en cuanto a que sirvió para que se adoptaran las audaces decisiones que estaba requiriendo el proceso de desarrollo en Venezuela. Ciertamente, que dicho sistema de coaliciones de partidos, producto del sistema electoral minoritario, configuró el establecimiento de una regla de juego por los partidos políticos más importantes; pero de la mesa de juego, en términos generales, quedó excluida la mayoría de la población del país: la mayoría marginal y pobre.⁵⁰ En todo caso, la transformación del sistema electoral en un sistema mayoritario o en el cual se atenúen los efectos negativos de la representación proporcional,⁵¹ acompañado de las reformas necesarias para lograr una efectiva participación política sobre todo en el ámbito regional y municipal,⁵² aseguraría no sólo la formación permanente de gobiernos de mayorías, sino un respaldo mayoritario del Congreso al Poder Ejecutivo, para poder llevar adelante una política de desarrollo económico y social. Un sistema presidencial, en esta forma, por la mayoría parlamentaria que respaldaría al Presidente, como fue el que se originó en las elecciones de 1973,⁵³ no se caracterizaría por originar un conflicto entre los poderes del Estado, sino que provocaría una colaboración efectiva entre ellos, adquiriendo, en esa forma, plena vigencia el mandato constitucional venezolano: "Cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias; pero los órganos a los que incumbe su ejercicio colaborarán entre sí en la realización de los fines del Estado".⁵⁴ Esta colaboración, insistimos, sólo será posible, en forma estable y permanente, cuando el sistema político venezolano provoque formas de colaboración entre sus instituciones, y, al contrario, será sumamente difícil o de conformación circuns-

49. Cfr. D.H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton, 1973, pp. 223 y 259; J.C. Rey, *loc. cit.*, pp. 225 y 229.

50. Si bien la mesa de juego estaba llena de jugadores (partidos políticos, grupos de presión), para utilizar la expresión de Lodge, casi el 80 por ciento del pueblo no tenía puesto donde sentarse y su acceso al juego no sólo era difícil, sino muchas veces imposible. V. G. Lodge, *Engines of Change*, New York, 1970, pp. 77 y 78. Por supuesto que a partir de 1974, con un gobierno con mayoría en el Congreso, el reto estaba en lograr que la gran mayoría del país pudiera sentarse en la mesa de juego, y en que las reformas sociales y económicas urgentes que el país necesita, pudieran realizarse. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma... cit.*, capítulo 11.

51. Cfr. J.G. Andueza, "Introducción a las Actas" *loc. cit.*, p. XXVIII.

52. V. lo indicado en el párrafo 8.

53. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma... cit.*, capítulo 11.

54. Artículo 118.

tancial —como en las elecciones de 1973—, con instituciones políticas, que en lugar de buscar la indispensable colaboración entre sí para la consecución de los fines de desarrollo de la sociedad venezolana, parecerían estar conformadas para estar en una posición de conflicto casi permanente.⁵⁵ Por tanto, una de las fórmulas de atenuar dichos conflictos en el sistema presidencial de sujeción parlamentaria, es asegurándole al Presidente de la República una mayoría en el Parlamento, lo cual sólo puede lograrse en situaciones normales —en ausencia de polarización—, mediante un sistema electoral mayoritario o de efectos minoritarios atenuados, y, al contrario, de muy difícil logro con un sistema de representación proporcional absoluto.⁵⁶

El fortalecimiento del Ejecutivo

Pero los inconvenientes derivados de un sistema presidencial con sujeción parlamentaria, y que pueden conducir al inmovilismo del Poder Ejecutivo, también pueden ser superados, ampliando el ámbito de competencias del Poder Ejecutivo por la limitación de las competencias reguladoras del Parlamento, y la adopción, por dicha institución, de leyes de bases o enmarcadoras o contentivas de principios generales, y la ampliación consecuente de las potestades reglamentarias o de legislación delegada del Ejecutivo.⁵⁷ En este sentido, puede decirse que en los últimos años ha constituido una tendencia universal, el refuerzo de facultades al Poder Ejecutivo en los países del mundo desarrollado,⁵⁸ por supuesto, con su contrapartida de controles jurisdiccionales y de sumisión a la legalidad,⁵⁹ y dicha tendencia aparece como cada vez más

55. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulos 9 y 11.

56. En este sentido, J. G. Andueza, ha observado que en Venezuela la Constitución no ha previsto mecanismos que solventen "los conflictos que pueden suscitarse entre el Ejecutivo Nacional y el Congreso en la determinación de la política nacional, ante la negativa del Congreso a aprobar la legislación necesaria para poner en marcha el programa de gobierno, o ante la rebeldía del Congreso a respaldar al Ejecutivo Nacional, el Presidente de la República carece de poderes. Tal vez la facultad de disolver las Cámaras en estos casos podría dar un remedio útil", "El Presidente de la..." *loc. cit.*, p. 164.

57. Recuérdese que la superación de la inestabilidad política institucionalizada de la IV República Francesa, no sólo fue posible por el establecimiento de una forma presidencial de gobierno con un sistema electoral mayoritario en 1958, sino mediante la ampliación del poder reglamentario del Presidente de la República y la delimitación de la reserva legal de la Asamblea Nacional.

58. *Cfr.* en particular, Paul M. Gaudemet, *Le Pouvoir Executiv dans les Pays Occidentaux*, Paris, 1968, p. 110.

59. *Cfr.* Guy Braibant, Nicole Questian, Céline Weiner, *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des Citoyens (Etude Comparative)*, Paris, 1973.

necesaria cuando las sociedades tienen por delante el complejo camino de su incorporación a un proceso de desarrollo, por el tipo de medidas, muchas veces ágiles y audaces, que el Estado debe asumir para satisfacer las expectativas de los pueblos.⁶⁰ Frente a esta tendencia, es evidente que los países en vías de desarrollo quizás son los que más requieren de este refuerzo de los poderes del Ejecutivo, claro está, dentro de un régimen democrático, precisamente para que la democracia sea efectiva. Frente a esta situación, aquellas reacciones contra los gobiernos dictatoriales que llevaron a muchos de nuestros constituyentes a limitar cada vez más los poderes del Ejecutivo y a ampliar los del Poder Legislativo,⁶¹ si bien tuvieron una justificación histórica, en el momento actual no pueden defenderse, sobre todo por la creciente intervención del Estado en la vida económica y social. Los controles a las actividades ampliadas del Ejecutivo, por supuesto que deben reforzarse, particularmente el control jurisdiccional por el Poder Judicial y el control político por el Parlamento, pero lo que no puede admitirse es la tendencia observada del Poder Legislativo a sustituirse en el Ejecutivo y asumir funciones que no le corresponden o que cercenan aquéllas que incumben al gobierno. Es decir, que en lugar de seguir la tendencia universal de ampliar y reforzar los poderes del Ejecutivo, el sistema político venezolano parece partir del supuesto de que el Parlamento, por esencia, debe desconfiar del Poder Ejecutivo, y sucesivamente le ha ido invadiendo competencias. Ante esto, lo que definitivamente hay que tener en cuenta es que el Parlamento no puede ni debe gobernar en el mundo contemporáneo, tal como se evidencia de otras experiencias democráticas. Pretender seguir la orientación contraria y vivir ilusamente en una especie de República parlamentaria, no es más que un sueño del cual el despertar sólo puede ser brusco.

60. En 1968, al sugerir una serie de propuestas en relación a la Reforma del Estado, señalábamos lo siguiente: "La reestructuración de estos niveles superiores de la administración, pretende fundamentalmente, la reafirmación de la *primacía del Ejecutivo* frente a las otras instituciones políticas, mediante la atribución de poderes y mecanismos que aquél requiere para ejercer eficazmente su tarea en el gobierno y administración modernamente concebidas. Tiende asimismo dicha reestructuración, a precisar los mecanismos de control del Parlamento. En todo caso, la reafirmación del fortalecimiento del Ejecutivo, en esta forma, es condición indispensable para llevar adelante una política de desarrollo, que requiere decisiones firmes, ágiles, definidas, y muchas veces audaces". V. A. R. Brewer-Carías, *Una Revolución para el desarrollo*, *cit.*, p. 36.

61. *Cfr.* J.G. Andueza, Introducción a las Actas, *loc. cit.*, p. XXVI.

En efecto, en Venezuela, lamentablemente, en los últimos años, además de la existencia de un sistema presidencial con sujeción parlamentaria y de un sistema electoral minoritario, la invasión de competencias ejecutivas por parte del Congreso ha venido siendo progresiva, sobre todo en cuanto al manejo de la Administración Pública, campo por esencia de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo. En efecto, por ejemplo, la Constitución asigna al Presidente de la República el carácter de Jefe del Ejecutivo Nacional,⁶² y como tal, a él corresponde ejercer la dirección de la Administración Pública. Todo lo concerniente al funcionamiento de ella —no así su legislación, que corresponde al Congreso— evidentemente que es de la exclusiva competencia del Poder Ejecutivo bajo la autoridad y dirección del Presidente y, por supuesto, en ello se incluye todo lo relativo a la administración de personal al servicio del Estado.⁶³ Para auxiliar al Presidente en todo lo relativo a la administración del personal al servicio del Estado, la Ley de Carrera Administrativa de 1970 ha previsto la creación de una Oficina Central de Personal, como una de las Oficinas de la Presidencia de la República. Dada las funciones y el carácter de la misma, parecería evidente que el nombramiento de los funcionarios que han de actuar en la Dirección de esta Oficina Central de Personal, correspondería al Presidente; sin embargo, la Ley de Carrera Administrativa establece el contrasentido institucional, de que uno de los miembros del directorio de la Oficina es "elegido por las Cámaras Legislativas Nacionales en sesión conjunta"⁶⁴ en forma directa; norma evidentemente inconstitucional, por usurpación de funciones por el Poder Legislativo de las que corresponden al Poder Ejecutivo.⁶⁵ Esta tendencia, peligrosamente consagrada en el

62. Artículo 181.

63. En efecto, dejando a un lado los funcionarios públicos de elección popular, todos los demás funcionarios públicos del Poder Ejecutivo, son designados por el Presidente de la República (Art. 190, ord. 2º), sin intervención del Poder Legislativo, salvo las excepciones especialmente previstas en la Constitución cuando exige la intervención de alguna de las Cámaras Legislativas (Procurador General de la República y Jefes de Misiones Diplomáticas; Arts. 150, 7, 190, 6 y 201) o en los casos de organismos con autonomía funcional (Fiscalía General de la República, Contraloría General de la República, Consejo Supremo Electoral, Institutos Autónomos; Arts. 113, 218, 230 y 236). Fuera de estos supuestos, no puede el Congreso intervenir en forma alguna en el nombramiento de funcionarios públicos. V. lo indicado en el párrafo 5, nota N° 138, y particularmente en el párrafo 9.

64. Art. 8 de la Ley de Carrera Administrativa de 1971, reformada parcialmente en 1975.

65. V., nuestra opinión contraria a dicha norma cuando la Ley todavía era Proyecto, en Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, CAP, Caracas, 1971, p. 182, V. lo indicado en el párrafo 9.

texto legal relativo a la carrera administrativa, ya había sido observada a nivel local y, en particular, en los casos en que el Concejo Municipal del Distrito Federal se ha atribuido a sí mismo, mediante ordenanzas, competencias ejecutivas que corresponden al órgano ejecutivo local, el Gobernador del Distrito Federal; tendencia que ha provocado la intervención del Poder Judicial con motivo de algunas acciones de nulidad de actos legislativos locales, declarando nulas usurpaciones similares particularmente en el caso de las Asambleas Legislativas.⁶⁶

Pero no sólo en materia de funcionarios públicos la acción del Congreso ha sido en perjuicio y usurpando funciones ejecutivas, sino que más general e importante, en materia de organización de la Administración Pública, el Congreso ha ido reduciendo progresivamente la competencia del Poder Ejecutivo. En efecto, de acuerdo con la competencia legislativa del Congreso, la organización de la Administración Pública es una actividad de regulación compartida entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo. El artículo 193 de la Constitución exige que la Ley establezca el número y organización de los ministerios, y, por tanto, delimite la competencia reglamentaria del Poder Ejecutivo. En esta forma, el Estatuto Orgánico de Ministerios de 1950 determinó sólo el número y competencia de los ministerios, atribuyendo a la potestad reglamentaria del Ejecutivo todo lo relativo a la organización interna de los mismos, y fue en virtud de ello que se dictaron los viejos reglamentos de la Ley de Ministerios así como el reciente Reglamento del Estatuto Orgánico de Ministerios de 1971.⁶⁷ Este último Reglamento, sin embargo, fue desconocido por el Congreso en 1971 y 1972, así como también el Decreto relativo a la organización interna del Ministerio de Obras Públicas dictado por Decreto N° 540 del 10 de febrero de 1971.⁶⁸

66. V., un recuento de esta tendencia en el Distrito Federal en Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968. V. lo indicado en el párrafo 9, particularmente en su nota N° 60. V. en particular sentencias de la CFC en SPA de 20-10-41 en *M* 1942, p. 290; y de la CSJ en SPA de 14-3-62 en *GF* N° 35, 1962, pp. 177 a 184, y de 30-5-66, en *GF* N° 52, 1966, pp. 111 y 112. V. dichas sentencias, además en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (El Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado), Caracas 1975, pp. 161 y 284; y Tomo II (El Ordenamiento Orgánico y Tributario del Estado), Caracas 1975, N° 259.

67. Dictado por Decreto N° 539 de 10-2-71, en *GO* N° 29.438 de 11-2-71. V. el texto en *CAP. Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol. I, pp. 583 y ss., y los comentarios en pp. 567 y ss. El Decreto fue modificado por Decreto N° 661 de 30-12-74 en *GO* N° 30.586 de 30-12-74.

68. A partir de 1975 el Congreso reconoció la potestad organizativa del Ejecutivo y fueron dictados los Decretos Orgánicos de los Ministerios de Agricultura y Cría,

El Congreso insistió en que todo lo relativo a la organización interna de los ministerios era de la competencia legislativa, desconociendo la competencia ejecutiva, hasta el punto de que después de dictada, en 1971, la Ley sobre los Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, el Congreso desconoció el Decreto Ejecutivo de 1971 que creaba, como órgano administrativo para cumplir dicha Ley, a la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión del Ministerio de Minas e Hidrocarburos,⁶⁹ y dictó, con el mismo texto de dicho decreto, una "ley de creación de la Dirección de Coordinación, Inspección y Control de los Bienes Afectos a Reversión".⁷⁰ En esta forma, el Congreso desconoció toda competencia del Poder Ejecutivo en materia de organización interna de los ministerios, hasta el punto de que, de acuerdo con el criterio seguido en la sanción de la última ley señalada, la creación de cualquier oficina, dirección o unidad administrativa en cualquier ministerio, cualquiera que sea su magnitud y funciones, debía ser objeto de una Ley. Ello, por supuesto, no sólo es absurdo, sino imposible de cumplir.⁷¹

En esta forma, aparecía como evidente la tendencia en el sistema político venezolano, no ya una ampliación de los poderes del Poder Ejecutivo con su contrapartida de controles políticos y jurisdiccionales, tal como es la tendencia universal, sino todo lo contrario, la limitación progresiva de dichos poderes y la tendencia del Congreso, no a controlar al Ejecutivo, sino a coadministrar, contra todo sentido común, y por supuesto contra lo establecido en el propio texto constitucional. El sistema presidencial entonces, no sólo no contó antes de 1973 con un respaldo mayoritario en las Cámaras, sino que además la sujeción parlamentaria fue progresiva e incoherente, pues eran tantas las tendencias de la oposición por la atomización de las fuerzas políticas en el Parla-

Fomento, Educación y Comunicaciones (V. los Decretos Nos. 796, 826, 827 y 839 de 11-3-75, 1-4-75, 1-4-75 y 8-4-75 en GO Nos. 30.651., 30.657, 30.657 y 30.663 de 20-3-75, 1-4-75, 1-4-75 y 8-4-75, respectivamente.

69. V. en GO N° 29.438 de 11-2-71.

70. El Decreto fue el N° 746 de 29 de septiembre de 1971 (GO 29.625 de 1-10-71; V. los comentarios al problema en CAP. Informe sobre la Reforma de la Administración... *cit.*, Tomo I, pp. 530 y ss.; y la Ley dictada con idéntico texto fue promulgada el 10-8-72, en GO N° 29.877 de 11-8-72.

71. La tendencia, por absurda y motivada sólo por posiciones políticas circunstanciales fue modificada al cambiarse la correlación de fuerzas en el Congreso en 1974. De allí que en 1974, el Congreso, al aprobar la Ley de Presupuestos haya aceptado la reforma interna del Ministerio de Obras Públicas; y en 1975 se hayan dictado los Decretos Orgánicos referidos en nota N° 67 de este párrafo 11.

mento, que muchas de las limitaciones al Ejecutivo fueron producto de exigencias de grupos inframinoritarios, como contrapartida a los votos dados para determinados asuntos.⁷²

72. Esta debilidad institucional del Poder Ejecutivo en Venezuela, por la sujeción parlamentaria, tal como hemos señalado, estuvo agravada por la ausencia de un respaldo mayoritario en las Cámaras Legislativas; situación que —corregida momentáneamente en 1973— aparece clara del cuadro de distribución de fuerzas en la Cámara de Diputados entre el gobierno y la oposición, durante el período 1959-1974:

RESPALDO DEL GOBIERNO EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS 1959-1974

	1955	1960	1962	1964	1966	1968	1969	1972	1973	1974
	%	%	%	%	%	%	%	%	%	%
Gobierno:	94	56	41	65	53	37	28	29	28	51
Oposición:	6	44	59	35	47	63	72	71	72	49

En 1959, la coalición gubernamental de partidos tenía el 94 por ciento de los votos de la Cámara de Diputados, porcentaje que con las divisiones de Acción Democrática y la separación de la coalición de gobierno del Partido URD, se redujo al 41 por ciento al final del período constitucional. En el período iniciado en 1964, la coalición gubernamental de partidos tenía un porcentaje considerablemente menor a la de la coalición que inició el período anterior 1958-1963, es decir, del 65 por ciento de los votos de la Cámara de Diputados, porcentaje que se redujo al 37 por ciento al final del período, después de la separación del FND de la coalición de gobierno y de una nueva división de AD. En 1969, al iniciar el período constitucional 1969-1973, el gobierno tenía el respaldo del partido COPEI y de algunos grupos con los cuales tuvo alianza electoral (29 %), y quienes hacia finales del período constitucional en 1973 habían roto sus ligaduras con el gobierno, participando en las elecciones de 1973, la mayoría de ellos con grupos no vinculados a COPEI.

Por ello, el porcentaje propio de respaldo que el gobierno tenía en 1973 era sólo de un 18 por ciento de la Cámara de Diputados. Se puede comprender los esfuerzos de compromisos, pactos y coincidencias que el partido COPEI tuvo que desplegar durante el período constitucional 1969-1973 para poder mantener el gobierno, lo que se vio agravado por la inexistencia en Venezuela de medios de participación política que pudieran permitir al gobierno en un momento dado, apelar al voto popular o al respaldo del país, mediante un referéndum en relación a una determinada decisión política. V. lo indicado en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, cit., capítulos 10 y ss.

§ 12. LA CONSAGRACION DE LOS DERECHOS Y GARANTIAS CONSTITUCIONALES¹

Es indudable que uno de los pilares fundamentales del Estado de Derecho, además de la separación de poderes, ha sido la consagración constitucional de los derechos y garantías del hombre y del ciudadano. Por ello hemos señalado que el Estado de Derecho, en su esencia y desde el punto de vista jurídico, surge no sólo al someterse el Estado a las leyes, sino particularmente, a un tipo especial de leyes: las llamadas Leyes de Libertad, es decir, leyes cuyo objeto era hacer posible el libre desenvolvimiento de los miembros del grupo social.² Allí estaba la esencia del liberalismo político-jurídico, en que el derecho se convertía pura y simplemente en garantía de la libertad.³

El Estado de Derecho y los derechos

Ciertamente que, por supuesto, el contenido del ordenamiento jurídico en el mundo contemporáneo, a pesar de que el esquema estatal siga siendo el del Estado de Derecho, no es la sola protección de los derechos y garantías individuales; por ello, hemos señalado, el Estado, de un Estado Liberal-Burgués de Derecho se ha transformado en un Estado Democrático y Social de Derecho.⁴ Sin embargo, ello no implica que los derechos y garantías del individuo, no encuentren protección; lo que sucede es que no son el único objeto de regulación del ordenamiento jurídico, tal como se ha podido apreciar.

En efecto, en el sistema jurídico venezolano, la Constitución garantiza a todos "el derecho al libre desenvolvimiento de su personalidad, sin más limitaciones que las que derivan del derecho de los demás y del orden público y social",⁵ disposición que sustituye el enunciado tradi-

1. Seguimos, en este párrafo, básicamente lo expuesto en Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Madrid, 1975, capítulo 21.
2. V. Eduardo García de Enterría, *Revolución Francesa y Administración Contemporánea*, Madrid, 1972, pp. 16 y ss.
3. V. lo indicado en el párrafo 2.
4. V. lo indicado en el párrafo 2.
5. Art. 43.

cional de que todos pueden hacer lo que no perjudique a otro y nadie está obligado a hacer lo que la ley no ordene ni impedido de ejecutar lo que ella no prohíba,⁶ y que introduce a la vez, en el ordenamiento constitucional, la noción de orden público como criterio limitante de los derechos y garantías constitucionales y, por tanto, la noción de policía administrativa. En esta forma, la consagración de derechos y garantías constitucionales, si bien no es restrictiva,⁷ tampoco es ilimitada; no se trata, en ningún caso, de derechos y garantías absolutos, sino sometidos a una serie de limitaciones constitucionales y legales, inspiradas por "el derecho de los demás", es decir, el interés general y la justicia social, y el "orden público y social". La protección jurisdiccional de los derechos y garantías, sin embargo, es completa, al menos en el texto constitucional: son nulos —de nulidad absoluta— todos los actos del Poder Público que violen o menoscaben los derechos garantizados por la Constitución, y los funcionarios y empleados públicos que los ordenen y ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa, según los casos;⁸ y los "Tribunales ampararán a todo habitante de la República en el goce y ejercicio de los derechos y garantías que la Constitución establece".⁹ La efectividad de esta protección jurisdiccional, que da origen al recurso de inconstitucionalidad, al recurso de amparo y a los recursos contencioso-administrativos (de ilegalidad) será objeto de análisis más adelante, y en otro lugar hemos analizado la efectividad de la garantía constitucional de los derechos y libertades, es decir, las posibilidades del goce y disfrute de los mismos, y la real protección que en dichos goce y disfrute, tienen los particulares frente al abuso del poder público o al abuso del poder privado, particularmente de tipo económico.¹⁰ Para ello, ahora trataremos de realizar un rápido análisis, garantía por garantía y derecho por derecho, según los enunciados constitucionales: derechos individuales, derechos sociales, derechos económicos y derechos políticos.

6. Tal como se afirma en la Exposición de Motivos de la Constitución de 1961 (Título III, Cap. I).

7. La enunciación de los derechos y garantías contenidas en la Constitución, tal como lo establece el artículo 50 de la misma, "no debe entenderse como negación de otros que, siendo inherentes a la persona humana, no figuren expresamente en ella. La falta de Ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos".

8. Art. 46 de la Constitución.

9. Art. 49 de la Constitución.

10. V., lo indicado en el Capítulo 21 del libro, Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma...*, *cit.*

Los derechos individuales

En el campo de los derechos individuales, el primero que consagra la Constitución es el "derecho a la vida", que es inviolable, por lo que "ninguna Ley podrá establecer la pena de muerte ni autoridad alguna aplicarla".¹¹ Ciertamente que el régimen democrático en Venezuela a partir de los inicios de la década de los sesenta, ha sido la mayor garantía para la inviolabilidad del derecho a la vida, lo que sin embargo no ha significado, en más de una oportunidad, la comisión de abusos por parte de los cuerpos de policía de seguridad del Estado, que han atentado contra la vida de personas, particularmente por motivos políticos. A ello contribuyó, indudablemente, la ausencia de un cuerpo normativo que regule las funciones de policía administrativa, y establezca adecuadamente las responsabilidades de los funcionarios de policía.

La Constitución consagra, además, el derecho de toda persona "a ser protegida contra los perjuicios a su honor, reputación o vida privada";¹² sin embargo, aparte de las protecciones punitivas respecto de los delitos de difamación e injuria que establece el Código Penal, y de las acciones por responsabilidad civil que autoriza el Código Civil, el derecho al nombre, a la privacidad, a la propia imagen, como derechos de la personalidad, no encuentran efectiva protección en el ordenamiento jurídico venezolano, siendo, al contrario, objeto de abusos permanentes por los medios de comunicación social, en base a otro derecho constitucional, el derecho a la libre expresión del pensamiento, tal como se indicará más adelante.¹³

El tercero de los derechos individuales que prevé la Constitución es el derecho a "la libertad y seguridad personales", que también es inviolable, y que da origen a la previsión de una serie de garantías frente el Poder Público, y entre ellas: la determinación legal de los delitos o faltas que puedan dar motivo a la privación de la libertad y la previsión, también en la Ley, de los casos en que una persona puede ser presa o detenida; la prohibición de la incomunicación, la tortura o de los procedimientos que causen sufrimiento físico o moral; la garantía de que nadie podrá ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o a reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo

11. Art. 58.

12. Art. 59.

13. V., por ejemplo, el *Proyecto de Ley sobre el nombre y la protección de la personalidad*, Ministerio de Justicia, Caracas, 1960.

o sus familiares; la garantía de ser notificado personalmente de los cargos y ser oído antes de la condena penal; la prohibición de condenas a penas perpetuas y la limitación a treinta años de las penas restrictivas a la libertad personal; y la prohibición del reclutamiento forzoso para el servicio militar.¹⁴ Sin embargo, este derecho a la libertad y seguridad personales, se encuentra regulado en Venezuela a través de un sistema clásico, basado en un Código Penal inspirado en el Código italiano de 1879, y concebido bajo la idea de que la pena es sólo un castigo, al margen de las modernas concepciones del derecho penal basadas en la noción de defensa social y rehabilitación del delincuente.¹⁵ Por otra parte, por lo que se refiere al procedimiento penal, las consecuencias de la aplicación de un Código de Enjuiciamiento Criminal anticuado, no pueden ser más monstruosas y degradantes y contrarias a la intención del constituyente, debido a lo lento del procedimiento y a las deficiencias del sistema carcelario.

El cuarto derecho individual que prevé la Constitución es el que garantiza a todos la ausencia de discriminación fundadas en "la raza, el sexo, el credo o la condición social",¹⁶ con lo cual se reafirma el principio jurídico de la igualdad. Multitud de leyes, sin embargo, continúan estableciendo discriminaciones fundadas en el sexo, algunas de las cuales ya han sido impugnadas.¹⁷ La prohibición de la discriminación se complementa, también, con la prohibición de que los documentos de identificación para los actos de la vida civil contengan mención alguna que califique la filiación, con lo que se ha venido a remediar una fuente de discriminación de gran importancia en un país donde más del 50 por ciento de los niños que nacen son naturales.

14. Art. 60.

15. Sobre el Código Penal venezolano, Omar Arenas Candelo ha señalado que el mismo "se nos presenta hoy como un abigarrado mosaico de piezas modulares heterogéneas e inorgánicas, muchas veces incongruentes y otras tantas inconsistentes y oscuras, todo lo cual es fruto de consultas y sucesivas reformas introducidas con gran alarde de falta de técnica legislativa, lo que ha determinado que la primitiva y singular unidad estructural orgánica del modelo original se haya perdido totalmente en perjuicio de la eficacia operativa de este fundamental instrumento legal". V., en el Foro realizado por Julio Barroeta Lara, "Nuestras Leyes Penales", en *El Nacional*, Caracas 25 de septiembre de 1972, p. C-1.

16. Art. 61.

17. El artículo 970 del Código de Comercio establecía, en este sentido, la prohibición para la mujer de ser síndico de la quiebra, lo cual fue declarado nulo por la Corte Suprema de Justicia. V. las referencias jurisprudenciales en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (El ordenamiento constitucional y funcional del Estado). Caracas 1975, pp. 395 y ss.

La noción de igualdad ante la ley derivada de este derecho a la no discriminación, ha sido precisada claramente por la jurisprudencia de la Corte Suprema. En tal sentido, ha señalado que la desigualdad proscribida por la Constitución "sólo quiere que los ciudadanos, en circunstancias y casos iguales, sean tratados, en cuanto a derechos y obligaciones, del mismo modo, y no de modo desemejante según rango, raza, color, religión y bienes de fortuna, posición social y otros motivos creados para establecer distinciones y separaciones entre hombres".¹⁸ Por tanto, en materia impositiva el principio de la igualdad se cumple cabalmente y en toda su extensión "cuando en condiciones análogas se imponen los mismos o iguales gravámenes a los contribuyentes, conforme a las diferencias constitutivas que pudiera haber entre ellos", y lo que la garantía constitucional de la igualdad no permite "es que dentro de cada categoría o grupo de contribuyentes se establezcan excepciones o privilegios, recabando de unos lo que no se cobre a los otros del mismo grupo".¹⁹

En quinto lugar, se establece como derecho individual la inviolabilidad del hogar doméstico, y las condiciones para su allanamiento y para las visitas sanitarias.²⁰ Las mismas deficiencias anotadas respecto de las regulaciones de las actividades de policía de seguridad del Estado, hacen indudablemente nugatoria en muchos supuestos, esta regulación, debido a la utilización de la fuerza y las vías de hecho.

En sexto lugar, se consagra constitucionalmente la inviolabilidad de la correspondencia en todas sus formas, con la sola excepción de la

18. V. Sentencia de la CFC en CP de 10-10-47 en *M. 1948*, pp. 6 y 7.

19. La Corte Suprema, al decidir cuestiones sobre la igualdad tributaria ha insistido en la precisión del principio de igualdad ante la ley en los términos siguientes: "La igualdad ante la ley, sanamente entendida, no es ni puede ser otra cosa que el derecho de los ciudadanos a que no se establezcan excepciones o privilegios que excluyan a unos de lo que se concede a los otros en igualdad de circunstancias: que no se establezcan diferencias entre quienes se encuentran en las mismas condiciones; y de allí que una disposición legal no puede jamás violar la garantía constitucional de la igualdad sino cuando en situaciones idénticas establezca desigualdades entre los ciudadanos sin razón alguna que las amerite". V. Sentencia de la CF de 8-6-54 en *GF* N° 4, 1954, pp. 116 y ss. Igual criterio lo ha ratificado la Corte Suprema en sentencias de la CF de 8-7-55 en *GF* N° 9, 1955, p. 10, citada también por J. S. Núñez Aristimuño, *Doctrina Político-Administrativa de la Corte Suprema*, Mérida, 1964, p. 98; y CSJ en SPA (s/f) publicada en *GO* N° 1.542, extraordinaria, de 14-9-72 p. 25. Cfr. la Doctrina de la Procuraduría General de la República de 10-11-70 en *Doctrina PGR 1970*, Caracas, 1971, pp. 266 y ss.; y de 29-12-71 en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 299 y ss. V. todas las sentencias señaladas en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, Tomo I, pp. 395 y ss.

20. Art. 62.

ocupación judicial;²¹ y en séptimo lugar, la libertad de tránsito en todo territorio de la República.²² Particularmente, se consagra la libertad de cambio de domicilio o residencia, de ausentarse con o sin bienes de la República y regresar a ella, con las solas limitaciones que la Ley establezca. En este sentido, la Constitución de 1961 eliminó las limitaciones que existían con anterioridad para el ingreso de los venezolanos a la República, y garantizó el mismo, sin necesidad de autorización alguna. Por último, como corolario de ello, expresamente se establece que ningún acto del Poder Público podrá establecer la pena de extrañamiento del territorio nacional contra venezolanos, salvo como conmutación de otra pena y a solicitud del reo, lo cual ha sido regulado por Ley especial.²³

Por otra parte, como derecho individual se consagra el derecho de profesar la fe religiosa y ejercitar el culto, pública o privadamente, siempre que no sea contrario al orden público o a las buenas costumbres, con lo cual se recoge la mejor tradición sobre libertad de cultos.²⁴ La regulación de la suprema inspección del Ejecutivo Nacional sobre los cultos, sin embargo, no ha sido objeto de ley alguna, salvo la de Patronato Eclesiástico de los años de la Independencia, mandada a aplicar a comienzos de siglo a todos los cultos, y derogada respecto al culto católico en 1965 por la Ley Aprobatoria del *Modus Vivendi* entre la Iglesia y el Estado, que sustituyó el régimen de Patronato.²⁵

El noveno derecho individual que consagra la Constitución es el derecho de todos "de expresar su pensamiento de viva voz o por escrito y de hacer uso para ello de cualquier medio de difusión, sin que pueda establecerse censura previa". Este derecho, ciertamente que está sometido a algunas limitaciones constitucionales;²⁶ sin embargo, por la ausencia de regulaciones legales, su ejercicio, lejos de garantizar el derecho a la

21. Art. 63.

22. Art. 63. V. La Ley sobre conmutación de penas por extrañamiento de 11 de diciembre de 1964 en *GO* N° 27.619 de 15-12-64.

23. *Idem.* Cfr. sobre las limitaciones a la libertad de tránsito las sentencias de la CSJ en SPA de 9-10-68 en *GF* N° 62, 1969, p. 16 y ss. y de 16-7-70 en *GO* N° 29.369 de 14-11-70. V. además en Allan-R. Brewer-Carias, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...* cit., Tomo I, pp. 420 y ss.

24. Art. 65. V. sentencia de la CFC en SF de 2-2-53 en *GF* N° 13, 1953, pp. 17 a 21.

25. Ley de 30-6-64 en *GO* N° 27.478 de 30-6-64. V. José Rodríguez Iturbe, *Iglesia y Estado en Venezuela*, Caracas, 1968.

26. Art. 66. Las limitaciones son: no se permite el anonimato. Tampoco se permitirá la propaganda de guerra, la que ofenda la moral pública ni la que tenga por objeto provocar la desobediencia de las leyes, sin que por esto pueda coartarse el análisis o la crítica de los preceptos legales.

información, ha dado lugar a abusos por parte de las empresas de información y a la ausencia de protección de los ciudadanos frente a la prensa, radio, cine y televisión. En este campo, es uno en los que surge la necesidad de una regulación legal que proteja a los ciudadanos contra el poder privado,²⁷ y proteja también al Poder Público frente a la revelación abusiva de documentos oficiales y secretos.²⁸

En efecto, la ausencia de regulación legal en Venezuela respecto a la prensa, la radio y la televisión, salvo por lo que se refiere a los permisos administrativos para operar, han hecho no sólo casi inexistente el derecho de toda persona a ser informado verazmente, y no intencionadamente, sino que han colocado a los particulares en una situación de indefensión frente a los abusos de los medios de comunicación, particularmente ante otros derechos, como los derechos de la personalidad.²⁹ En tal sentido, parece urgente la necesidad en Venezuela de una Ley de Prensa, Radio y Televisión, que regule las condiciones para la veracidad de la información (noticias falsas), limite la información por razones de seguridad del Estado, de orden público, de orden judicial y de orden personal; prevea las adecuadas garantías de los particulares frente a los abusos de la información, tales como el derecho de rectificación y el derecho de réplica o respuesta, así como las medidas admisibles de policía administrativa,³⁰ y concilie, en definitiva, el derecho de informar con el derecho a la información, de manera que aquél no continúe siendo un medio para la alienación.³¹

Otros derechos individuales consagra también expresamente la Constitución, y entre ellos el derecho de petición ante cualquier entidad o funcionario y a obtener oportuna respuesta. Sin embargo, mientras no se regule legalmente el procedimiento administrativo y se establezcan las normas básicas relativas al ejercicio de los recursos administrativos

-
27. Cfr. Harry Street, *Freedom, the Individual and the Law*, 1972, pp. 251 y ss.
28. V. Sobre el particular: J. G. Andueza, "Interpretación al aparte único del artículo 66 de la Constitución"; Tullio Chiossone, "El Delito de Revelación de Secretos", y Hugo Mármol, "Publicación de Documentos Oficiales", en *Doctrina PGR*, 1971, Caracas, 1972, pp. 21 y ss.
29. V. Allan-R. Brewer-Carías, "Las limitaciones a la libertad de información en el Derecho Comparado (Prensa, Radio, Cine y Televisión)", en *RFD*, UCV, N° 47, Caracas, 1970, pp. 9 y ss.
30. *Idem*, pp. 22 y ss.
31. *Ibidem*, pp. 46 y 47. V., en general: Eddie Rafael Ferreira y Luis Beltrán Guerra, "La Libertad Individual. Algunas consideraciones sobre la libertad de prensa", en *Doctrina PGR*, 1971, Caracas, 1972, pp. 37 y ss.

y a los efectos del silencio de la administración, la efectiva garantía del derecho de petición quedará todavía en suspenso.³² Por otra parte, también se consagra como derecho individual en la Constitución, el derecho a utilizar los órganos de la administración de justicia para la defensa de los derechos e intereses, dentro de las condiciones que establezcan las leyes, siendo además la defensa, un derecho inviolable en todo estado y grado del proceso.³³ Sin embargo, a pesar de la exigencia de la Constitución de que la Ley deberá fijar "normas que aseguren el ejercicio de este derecho a quienes no dispongan de medios suficientes",³⁴ las diferencias de orden económico siguen siendo una de las grandes limitaciones al efectivo y libre acceso a los medios de protección jurisdiccional,³⁵ pues salvo la superada figura de la declaración de pobreza que prevé el Código de Procedimiento Civil,³⁶ la Ley no garantiza el ejercicio pleno de este derecho, el cual queda reservado, de hecho, a una minoría privilegiada económicamente. Por otra parte, y en el mismo orden judicial, la Constitución garantiza el que nadie podrá ser juzgado sino por sus jueces naturales, por lo que no podrán constituirse tribunales *ad hoc* para el castigo de determinadas personas; y el que nadie podrá sufrir pena que no esté establecida por Ley preexistente, recogién-dose un clásico principio de derecho penal.³⁷

Por último, y también como derechos individuales, la Constitución garantiza el "derecho de asociarse con fines lícitos, en conformidad con la ley" y el derecho de todos de "reunirse pública o privadamente, sin permiso previo, con fines lícitos y sin armas"; derechos que bajo el régimen democrático han sido efectivamente garantizados.³⁸ En todo caso, la previsión constitucional, por la ausencia de regulaciones legales adecuadas, resulta claramente incompleta, pues algunos derechos aún no encuentran real y efectiva protección, tal como sucede con el derecho a la información; el derecho a no ser detenido por autoridades policiales por más de ocho días sin intervención de los tribunales,³⁹ o el

32. Art. 67. V., en este sentido, sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en GO N° 29.434 de 6-2-71, p. 219.985.

33. Art. 68.

34. Art. 68.

35. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma... cit.*, capítulo 22.

36. Arts. 28 y siguientes.

37. Art. 69. V. Sentencia de la CFC en SPA de 16-5-38 en M. 1939, pp. 213 y 214.

38. Arts. 70 y 71 V., por ejemplo, la Ley sobre Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas de 15 de diciembre de 1964, en GO N° 27.620 de 16-12-64.

39. V. Disposición Transitoria Sexta de la Constitución.

derecho a la privacidad de las conversaciones, inclusive telefónicas, y a que ellas no sean interceptadas o grabadas sin consentimiento.

Los derechos sociales

El segundo grupo de derechos que la Constitución regula y garantiza son los derechos sociales,⁴⁰ y en relación a éstos pueden distinguirse dos tipos de derechos: por una parte, aquellos expresa y directamente formulados por la Constitución; y por la otra, aquellos que pueden deducirse como contrapartida a las obligaciones que la Constitución establece para el Estado, y que, por tanto, su efectividad depende de la regulación legal que se dicte en cumplimiento de dichas obligaciones. No se trata, por tanto, de derechos exigibles por su sola previsión indirecta en la Constitución, sino que requieren de una consagración o actualización legal para su exigibilidad ante el Estado. Por eso, realmente, podría hablarse respecto a ellos, como "expectativas de derechos". En el primer caso, están sin embargo, el derecho a la protección de la salud, el derecho a la educación, el derecho al trabajo, y el derecho a la huelga.

En primer lugar, el derecho a la protección de la salud, que conlleva una obligación constitucional a las autoridades de velar "por el mantenimiento de la salud pública" y de proveer "los medios de prevención y asistencia a quienes carezcan de ellos".⁴¹ A nivel legislativo, el régimen para garantizar este derecho está establecido en una antigua Ley de Sanidad de 1942, y en varias leyes dispersas, todas dictadas en la década de los años treinta,⁴² siendo la única excepción, el Reglamento General de Alimentos dictado por vía ejecutiva.⁴³ A ello hay que unir la dispersión administrativa del sector salud, con el resultado de que el derecho a la protección de la salud no está debidamente garantizado. En efecto, no sólo no existe a nivel del sector público un Servicio Nacional

40. Sobre el sentido de la consagración de los derechos sociales en la Constitución, V. lo señalado en la Sentencia de la CSJ en CP de 27-5-69, en *GF* N° 64, 1969, pp. 21 y ss., y en *GO* N° 1.484, extraordinario, de 4-10-71, p. 37. V. además, en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema...* Tomo I, cit., pp. 106 y ss.

41. Art. 76.

42. V. por ejemplo, la Ley de Protección contra la Fiebre Amarilla, la Ley de Defensa contra el Paludismo, la Ley de Vacunación, la Ley de Estupefactivos y la Ley de Defensa contra las Enfermedades Venéreas. V. en MSAS, *Legislación Sanitaria Nacional*, 2 tomos, Caracas 1967.

43. V. Decreto N° 525 de 12-1-59 en *GO* N° 25.864 de 16-1-59.

de Salud, sino que a nivel de los servicios privados de atención médica, éstos, por su elevado costo, resultan materialmente inaccesibles. Los particulares, entonces, se debaten entre unos servicios públicos dispersos y deficientes y unos servicios privados de costos inalcanzables.

El derecho a la protección de la salud, por ello, para ser debidamente garantizado, exigirá una firme acción del Estado que proteja a los particulares del poder privado de un sector del gremio médico que sólo ve en los servicios privados de atención médica una manifestación del libre ejercicio de las actividades lucrativas, y no una profesión que en sí misma es un servicio público y social. Por otra parte, se hará indispensable en un futuro próximo, actualizar la previsión constitucional relativa a la posibilidad de que la Ley imponga, a quienes aspiren a ejercer la profesión de médico, el deber de prestar servicios en las instituciones del Servicio Nacional de Salud, por un lapso que podría ser de dos años y en el interior de la República,⁴⁴ como medio para evitar la excesiva concentración de médicos en la capital de la República y en las demás áreas urbanas.

El segundo derecho social directamente establecido en la Constitución, es el derecho a la educación, el cual, a la vez, se configura como una obligación.⁴⁵ Este derecho, también conlleva, correlativamente, la obligación para el Estado de crear y sostener "escuelas, instituciones y servicios suficientemente dotados para asegurar el acceso a la educación y a la cultura, sin más limitaciones que las derivadas de la vocación y de las aptitudes de manera de garantizar a todos una educación gratuita en todos sus ciclos, en los institutos oficiales".⁴⁶ Puede decirse que el sistema venezolano de la educación es de carácter mixto, ya que la Constitución exige al Estado el estimular y proteger la educación privada;⁴⁷ por lo que los conflictos tradicionales a partir de 1945, entre la educación oficial y la privada, particularmente católica, están superados en lo que concierne a su legitimidad.⁴⁸ Se consagra, por tanto, parale-

44. Art. 57.

45. Arts. 55 y 78 y ss.

46. Art. 78.

47. Art. 79.

48. Un interesante análisis de estos conflictos, desde el punto de vista político, puede verse en Daniel H. Levine, *Conflict and Political Change in Venezuela*, Princeton University Press, 1973, pp. 62 y ss.

lamente al derecho a la educación, el derecho a educar o la libertad de enseñanza, sometida también a limitaciones constitucionales y legales.⁴⁹

En todo caso, a pesar de la gratuidad de la educación oficial y de los progresos realizados en los últimos años a nivel de inversión pública, lejos está todavía de ser garantizado el derecho a la educación, y la población venezolana, en muchos casos, se debate entre la ausencia de escuelas, particularmente en las áreas marginales, y lo costoso de la educación privada; y en todo caso, de los libros y materiales escolares. Una regulación de estos últimos, para garantizar la efectiva gratuidad de la enseñanza, ha sido indispensable, a la vez que una regulación de las tarifas de la educación privada, a la cual se ha tendido a subvencionar en muchos casos, de manera que se elimine el carácter clasista de la misma. En todo caso, será indispensable una nueva Ley de Educación que sustituya a la vieja o inadaptada Ley de 1955, aún vigente en 1975.⁵⁰

Además de los derechos a la protección de la salud y a la educación, el tercer derecho directamente establecido en la Constitución es el derecho al trabajo, el cual también, en este caso, se configura como un deber para toda persona apta para prestarlo.⁵¹ En tal sentido, el Estado debe procurar que toda persona apta pueda obtener colocación que le proporcione una subsistencia digna y decorosa,⁵² quedando el trabajo sometido a protección especial por parte del Estado.⁵³ Indudablemente que el pleno empleo es todavía una de las metas a lograr en el desarrollo económico de nuestros países, donde la escasa industrialización aún no permite la creación del número de empleos requeridos para la población activa,⁵⁴ por lo que el derecho al trabajo aún es uno de los derechos

49. Art. 79. La Constitución regula el derecho de toda persona natural o jurídica para dedicarse libremente a las ciencias o a las artes y, previa demostración de su capacidad, para fundar cátedras y establecimientos educativos bajo la suprema inspección y vigilancia del Estado. En relación a las limitaciones a este derecho, V., la sentencia de la CFC en SPA de 16-12-40 en *M*, 1941, pp. 287 y ss., y de 14-8-45 en *M*, 1946, pp. 135 y ss.; de la CFC en CP de 25-5-49, en *GF* N° 2, 1949, pp. 7 a 9; y de la CSJ en SPA de 20-10-60, en *GF* N° 30, pp. 40 y ss., publicada también en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 349 y ss. V. en Allan R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, Tomo I, pp. 426 y ss.

50. Una nueva Ley Orgánica de Educación había sido prometida en el Programa del Gobierno 1974-1979. V. Carlos Andrés Pérez, *Acción de Gobierno*, Caracas, 1973, pp. 43 y ss.

51. Arts. 54 y 84 ss.

52. Art. 84.

53. Art. 85.

54. V., Allan-R. Brewer-Carías, *Cambio Político y Reforma... cit.*

que están por garantizarse materialmente. Ello, sin embargo, no ha impedido el que, desde 1936, se haya dictado una legislación laboral, siendo la Ley del Trabajo, aún en la década de los setenta, un instrumento legal de gran contenido social. Hasta cierto punto, puede decirse que, inclusive, todos los principios contenidos en la Constitución de 1961 sobre la protección del trabajo,⁵⁵ fueron inspirados en la legislación laboral de 1936; y la exigencia constitucional de que el Estado debía propender a mejorar las condiciones de vida de la población campesina,⁵⁶ ha sido cubierta recientemente, mediante el nuevo Reglamento de la Ley del Trabajo de 1974,⁵⁷ que equipara los trabajadores rurales a los trabajadores urbanos, eliminando una odiosa discriminación que perduró durante cerca de cuarenta años. Debe indicarse, además, que íntimamente vinculado al derecho al trabajo, la Constitución regula, también directamente, el derecho a la huelga dentro de las condiciones que fije la Ley, aun cuando en los servicios públicos el mismo sólo podrá ejercerse en los casos en que la propia Ley determine,⁵⁸ lo cual hasta 1975, no se había legislado.⁵⁹

Hemos señalado, sin embargo, que aparte de los cuatro derechos sociales directamente previstos en la Constitución, este texto establece y regula otra serie de derechos en forma indirecta o, mejor dicho, regula expectativas de derecho, al establecer obligaciones al Estado y definir sus fines.⁶⁰ En este sentido, puede decirse que son derechos de carácter social, en primer lugar, el derecho de las asociaciones, corporaciones, sociedades y comunidades que tengan por objeto el mejor cumplimiento de los fines de la persona humana y de la convivencia social, a ser objeto de protección por parte del Estado,⁶¹ el cual, además, está obligado a fomentar la organización de cooperativas y demás instituciones

55. Arts. 85 a 93.

56. Art. 77.

57. Dictado por Decreto N° 1.563 de 31 de diciembre de 1973 (GO N° 1.631, extraordinario, de la misma fecha), que entró en vigencia el 1° de febrero de 1974 (Art. 869).

58. Art. 92.

59. V. Allan-R. Brewer-Carías, "El derecho de huelga en el concepto de libertad en el Estado Moderno", en *RFD*, UCV, N° 21, Caracas, 1961, pp. 251 y ss.

60. *Cfr.* sobre estos derechos, como expectativas de derecho, que no implican directamente una responsabilidad de la Administración, en H. Barbé Pérez. "Adecuación de la Administración conformadora del orden económico y social a las exigencias del Estado de Derecho", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 65, N° 1, Montevideo, p. 9.

61. Art. 72.

destinadas a mejorar la economía popular.⁶² En segundo lugar, también es un derecho social, el derecho de la familia a obtener protección del Estado, como célula fundamental de la sociedad, para lo cual éste tiene la obligación de velar por el mejoramiento de su situación moral y económica.⁶³ En este sentido, el matrimonio también debe ser objeto de protección,⁶⁴ y la familia tiene, además, derecho a que el Estado provea lo conducente a facilitarle la adquisición de vivienda cómoda e higiénica.⁶⁵ En igual sentido, la maternidad también debe ser objeto de protección especial, sea cual fuere el estado civil de la madre, y todo niño, sin discriminación alguna, tiene derecho a protección integral, desde su concepción hasta su completo desarrollo.⁶⁶ Todo niño, además, tiene derecho a conocer a sus padres, sea cual fuere su filiación, por lo que la Ley debe proveer lo conducente a tal fin,⁶⁷ y por ello se ha dictado la Ley de Protección Familiar.⁶⁸ Además, la juventud tiene derecho a ser protegida contra el abandono, la explotación o el abuso y, básicamente, las obligaciones del Estado en este campo están determinadas en el Estatuto de Menores.⁶⁹ Constitucionalmente, por tanto, los derechos sociales de la población marginal, están debidamente garantizados, pero la insuficiencia legislativa de las normas existentes, y la dispersión administrativa del sector de protección y promoción social, indudablemente que hacen nugatorios el cuerpo de derechos tan completamente previstos por el texto constitucional.

Debe destacarse, además, que en el orden social, salvo por lo que se refiere a las leyes de protección familiar, de adopción y del delito de violación de los derechos alimentarios del menor,⁷⁰ la legislación está totalmente alejada de la realidad. Por ejemplo, en el orden civil, las discriminaciones respecto al hijo natural y la ausencia de protección

62. *Idem.*

63. Art. 73.

64. *Idem.* Particularmente se prevé en la Constitución que la ley debe favorecer la organización del patrimonio familiar inembargable.

65. Art. 73.

66. Art. 74.

67. Art. 75.

68. Ley dictada el 22 de diciembre de 1961, en GO N° 26.735 de 22-12-61.

69. Art. 75 del Estatuto de Menores de 30 de diciembre de 1949 en GO N° 23.118 de 5-1-50.

70. Dichas leyes, respectivamente, fueron dictadas el 22 de diciembre de 1961; el 20 de junio de 1972 y el 14 de agosto de 1959. V. respectivamente en GO N° 26.735 de 22-12-61; N° 29.859 de 20-7-72; y N° 26.041 de 20-8-59.

completa respecto a la concubina, a pesar de las normas constitucionales que prohíben todo tipo de discriminación, todavía están vigentes en un Código Civil que si bien fue revolucionario en este campo en 1942, actualmente está desadaptado. No es posible, en este sentido, por ejemplo, seguir regulando civilmente preponderadamente los derechos de los hijos legítimos, cuando lo normal en Venezuela es que los hijos sean naturales, siendo la excepción los hijos legítimos.⁷¹ Por ello, tampoco tiene sentido basar toda la legislación civil en la patria potestad del padre, cuando la realidad social muestra un esquema claro de preponderancia matriarcal en la conducción de los asuntos familiares.⁷² La legislación social en Venezuela, en este sentido, requiere no sólo de una urgente adaptación a la realidad de nuestros fenómenos colectivos actuales, para lo cual es indispensable que el ordenamiento jurídico que se dicte responda a una concepción sociológica acorde con aquellos; sino que es indispensable que esa legislación se establezca con visión de futuro, para dar curso a la nueva sociedad que en menos de una generación existirá en Venezuela.

Por último, y también dentro de los derechos sociales, todos los habitantes de la República tienen derecho a la seguridad social, cuyo sistema el Estado debe desarrollar progresivamente, de manera que tengan protección contra infortunios de trabajo, enfermedad, invalidez, vejez, muerte, desempleo y cualesquier otros riesgos que puedan ser objeto de previsión social, así como contra las cargas derivadas de la vida familiar.⁷³ En este mismo orden de ideas, la ausencia de materialización del derecho a la seguridad social, da origen al derecho a la asistencia social a quienes carezcan de medios económicos y no estén en condiciones de procurárselos.⁷⁴ La materialización de estos derechos a la seguridad social y a la asistencia social, sin embargo, y en especial debido a las deficiencias administrativas, está lejos todavía de producir su ejercicio efectivo.

71. V., lo indicado en el párrafo 7 sobre las normas programáticas de la Constitución. V. Sentencia de la CSJ en CP de 27-5-69 en *GF* N° 64, 1969, pp. 21 y ss., por la cual se declaró sin lugar la acción de inconstitucionalidad del artículo 220 del Código Civil por violación del artículo 75 de la Constitución.

72. V. José F. Iribarren, "Legislación y realidad social", en *El Universal*, Caracas, 15 de febrero de 1974, p. 1-4. V. Allan-R Brewer-Carias, *Cambio Político y Reforma...* cit., capítulos 2, 13 y 14.

73. Art. 94. En tal sentido se orienta la Ley del Seguro Social Obligatorio de 11 de julio de 1966 en *GO* N° 1.096, Extr. de 64-67.

74. Art. 94.

Los derechos económicos

La Constitución, además de los derechos individuales y de los derechos sociales, destina también un capítulo especial a la regulación de los derechos de carácter económico y, particularmente del derecho a la libertad económica y del derecho de propiedad, definiendo además todas las características del régimen económico mixto de la República, con una creciente participación activa del Estado en la conducción del proceso de desarrollo.⁷⁵

En efecto, de acuerdo con la Constitución, todos tienen el derecho de dedicarse libremente a las actividades lucrativas de su preferencia, sin más limitaciones que las previstas en el propio texto constitucional y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad y otras de interés social.⁷⁶ El margen de limitaciones a la libertad económica, por tanto, es sumamente amplio, por lo que no hay duda en considerar que la libertad económica ilimitada, base del liberalismo, en Venezuela quedó en la historia; y particularmente por las limitaciones derivadas de las posibilidades de intervención del Estado para planificar, racionalizar y fomentar la producción, y regular la circulación, distribución y consumo de la riqueza, con el fin de impulsar el desarrollo económico del país;⁷⁷ es decir, para crear nuevas fuentes de riqueza, aumentar el nivel de vida de la población y fortalecer la soberanía nacional,⁷⁸ todo ello dentro de los principios de justicia social que aseguren a todos una existencia digna y provechosa para la colectividad.⁷⁹ Dado el carácter mixto del sistema económico de Venezuela, las necesidades de protección de la libertad económica frente al poder público, sin embargo, y aun cuando todavía importantes, han abierto el paso a otro tipo de protecciones a la propia libertad económica, pero en este caso, frente al abuso del propio poder privado desarrollado a su amparo. El problema lo prevé la propia Constitución al exigir que "la Ley dictara normas para impedir la usura, la indebida elevación de los precios y, en general, las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir

75. V., lo indicado en el párrafo 4.

76. Art. 95.

77. Art. 98.

78. Art. 95.

79. *Idem.* En relación a las limitaciones a la libertad económica, V. Sentencia de la CSJ en SPA de 5-6-67 en GF N° 56, 1968, p. 164, y la doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR* 1966, Caracas, 1967, pp. 179 y ss., y 302 y ss.

la libertad económica".⁸⁰ Estas protecciones, indudablemente que tienen una importancia fundamental en el mundo moderno, de manera que la libertad económica y la propia Ley no se conviertan en un arma utilizada contra el pueblo y principalmente, contra los débiles económicos,⁸¹ particularmente por el poder económico privado.

Tres tipos de protección a la libertad económica prevé entonces la Constitución. En primer lugar, la protección contra la usura y, por tanto, la necesidad de que el Estado intervenga en la limitación de la libertad contractual para proteger a los débiles económicos. En tal sentido, por ejemplo, y después de haberse superado las aberrantes situaciones que produjo el liberalismo imperante durante el siglo pasado,⁸² desde 1946 hasta 1974 estuvo vigente un Decreto-Ley contra la usura que limitaba el tipo máximo de interés a estipularse en los contratos de préstamo de dinero, al 1 por ciento mensual (12 por ciento anual), considerándose como usura todo porcentaje superior a dicho límite, sometida, como delito, a penas de privación de la libertad.⁸³

El segundo tipo de limitaciones a los abusos de la libertad económica, se refiere al poder del Estado de impedir la indebida elevación de los precios, es decir, de regular los precios de los bienes destinados al consumo.⁸⁴ Frente a un proceso de industrialización altamente protegido a través de un mecanismo de sustitución de importaciones, indudablemente que la protección al consumidor se convierte en una exigencia ineludible por parte del Estado, frente a los productores y comerciantes. Sin embargo, en Venezuela hasta 1974, una de las situaciones increíbles derivadas de la ausencia de normativa jurídica adecuada para conducir el proceso de industrialización, fue la ausencia de un cuerpo de normas que permitiera al Estado regular adecuadamente los precios de los artículos de primera necesidad. En 1974, por ejemplo, los mecanismos de protección del consumidor frente al alza de precios derivados del oneroso proceso de industrialización o de las tendencias inflacionarias mundiales,

80. Art. 96.

81. Tal como lo sugiere el título de la obra editada por Robert Lefcourt (ed.), *Law Against the People*, New York, 1971.

82. *V.*, lo indicado en el párrafo 3.

83. *V.*, Decreto-Ley de 9 de abril de 1946 de Represión contra la Usura en *GO* 21.980 de 9-4-46. Este Decreto fue parcialmente derogado por la Ley de Protección al Consumidor de 5-8-74 publicada en *GO* 1.680 Extr. de 2-9-74, cuyo artículo 6º remitió a una decisión del Ejecutivo Nacional la fijación del tipo máximo de interés en las operaciones de crédito o de financiamiento.

84. Arts. 96 y 98.

estaban establecidos en el Decreto N° 176, dictado el 15 de agosto de 1944, en la situación de emergencia de suministros provocada por la guerra mundial, en virtud de una suspensión de garantías constitucionales consagradas en la Constitución de 1936, vigente en aquella época. Este Decreto, en efecto, treinta años después, era el instrumento con que contaba el Estado para regular los precios de los artículos de primera necesidad, y para utilizarlo, durante todo ese lapso, materialmente fue necesario mantener suspendida la garantía constitucional de la Libertad económica.⁸⁵ Desde el punto de vista jurídico-económico, la sociedad venezolana vivió entonces por un lapso de treinta años, en un permanente estado de emergencia económica, pues sólo mediante esa emergencia y la suspensión del derecho a la libertad económica, por ausencia de legislación adecuada, fue que el Estado pudo regular los precios de los artículos de primera necesidad y proteger al consumidor. Fue sólo en el campo de los productos agrícolas, en virtud de las disposiciones de la Ley de Mercadeo Agropecuario, que se previeron legislativamente poderes para la regulación de los precios de los mismos. Esta situación fue remediada en 1974 al promulgarse la Ley de Protección al Consumidor,⁸⁶ que contiene normas relativas a la regulación de precios máximos para bienes y servicios de primera necesidad; a la publicidad comercial e industrial; a las garantías contra defectos o mal funcionamiento; y a la normalización y a la certificación de calidad de los bienes de consumo.

El consumidor, por tanto, puede decirse que fue el gran ausente de las regulaciones y protecciones de nuestro régimen jurídico, siendo hasta 1974, objeto de protección indirecta e inorgánicamente prevista en algunos casos particulares. En efecto, el productor y el comerciante, muy poca o ninguna responsabilidad efectiva tenía frente a los perjuicios y daños que pudieran causarle a los consumidores los bienes producidos o

85. Es de destacar que el mismo día en que se promulgó la Constitución, el 23 de enero de 1961, el Presidente de la República dictó un Decreto de suspensión de la garantía constitucional de la libertad económica, aún vigente en 1975. V. Decreto N° 455 de 23-1-61 en GO 26.464 de 24-1-61.

86. Ley de 5-8-74 en GO N° 1.680, Extr. de 2-9-74. La Ley de Mercadeo Agropecuario de 4-8-70 en GO N° 29.298 de 21-8-70, autorizó al Ejecutivo Nacional para adoptar las medidas necesarias para impedir la indebida elevación de los precios de los productos agrícolas. V. Allan-R. Brewer-Carías. *Derecho y Desarrollo*, Caracas 1971, pp. 32 y 33. La Ley de Mercadeo Agrícola creó a la Corporación de Mercadeo Agrícola como ente autónomo, y la Ley de Protección al Consumidor creó la Superintendencia de Protección al Consumidor como dependencia del Ministerio de Fomento.

vendidos,⁸⁷ salvo las vías de responsabilidad civil previstas en el Código Civil; y las regulaciones concernientes a las pesas y medidas, marcas y denominaciones comerciales y propaganda comercial⁸⁸ eran manifiestamente insuficientes. En particular, en el campo de la publicidad, la situación del consumidor no podía estar más desasistida, sólo existiendo indirectamente, algunas limitaciones de protección por motivos sanitarios.⁸⁹ En términos generales puede decirse, entonces, que las regulaciones de protección al consumidor o eran insuficientes o eran muy anticuadas, salvo por lo que se refiere a las regulaciones y control sobre los bancos y otros institutos de crédito;⁹⁰ sobre las empresas de seguro y reaseguro;⁹¹ sobre las ventas con reserva de dominio;⁹² sobre las ventas de parcelas,⁹³ y sobre las ventas en propiedad horizontal.⁹⁴ Una regulación general, en este campo, que es necesario destacar, aun cuando dictada en 1946, es la Ley contra el Acaparamiento y la Especulación, que otorga poderes sancionadores a la Administración para evitar el acaparamiento de bienes por productores y comerciantes, e inclusive autoriza el comiso de los productos sin indemnización.⁹⁵ Además, la libertad contractual en materia de arrendamientos de inmuebles urbanos ha sido también regu-

-
87. V., en general, Gordon Botrie and Anbrey L. Diamond, *The Consumer, Society and the Law*, 1973.
88. La Ley de Medidas y su aplicación de 15-12-64; la Ley de Propiedad Industrial de 2-9-55 y la Ley sobre Propaganda Comercial de 30-8-44. V. en GO N° 27.619 de 15-12-64, N° 25.227 de 10-12-56 y N° 21.503 de 6-9-44.
89. Tal como, por ejemplo, el Reglamento General de Alimentos lo prevé respecto de la propaganda en la venta de alimentos y bebidas. V., en general, F. Hung Vailant, *La regulación de la actividad publicitaria*, Caracas, 1972.
90. V. la Ley General de Bancos y otros Institutos de Crédito de 22-4-75 en GO N° 1.742 Extr. de 22-5-75.
91. Ley de Empresas de Seguro y Reaseguro de 22-4-75 en GO 1.713 Extr. de 22-5-75. Por lo general, las Superintendencias de Seguros y Bancos, como dependencias del Ministerio de Fomento y del Ministerio de Hacienda, respectivamente tienen a su cargo el control de las actividades bancarias y aseguradoras y la protección del consumidor, mediante la aprobación previa de la mayoría de las formas, de contratos y pólizas.
92. La protección de los consumidores en las operaciones de venta de bienes muebles con reserva de dominio se estableció desde 1955 con la Ley de Ventas con Reserva de Dominio de 29-12-58 en GO N° 25.856 de 7-1-59.
93. Para evitar los abusos originados en la venta de inmuebles urbanos con motivo del proceso de urbanización, en 1960 se dictó la Ley de Venta de Parcelas del 9-12-60 en GO 26.128 de 9-12-60.
94. El auge de la modalidad de venta de inmuebles urbanos en propiedad horizontal provocó la promulgación de la Ley de Propiedad Horizontal de 15-9-58 en GO N° 25.760 de 15-9-68.
95. La Ley contra el Acaparamiento y la Especulación de 2-8-47 en GO N° 22.380 de 7-8-47.

lada e intervenida desde la década de los cuarenta, de manera que, modificándose las normas del Código Civil, la autonomía de la voluntad, en lo que se refiere a la fijación del canon de los arrendamientos, está limitada. Conforme a la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de agosto de 1960,⁹⁶ corresponde a la Administración la determinación unilateral de los cánones de arrendamiento de todos los inmuebles urbanos, facultad que ha sido extendida a los inmuebles rurales mediante la Ley de Reforma Agraria, en cuyo caso, corresponde la determinación al Instituto Agrario Nacional.⁹⁷

Por último, dentro de las limitaciones que la Constitución prevé como protección a la libertad económica, por una parte exige que la Ley dicte normas destinadas a impedir "las maniobras abusivas encaminadas a obstruir o restringir la libertad económica",⁹⁸ y por la otra, prohíbe directamente los monopolios.⁹⁹ Lamentablemente, sin embargo, en Venezuela hasta 1975 no se había dictado ninguna ley contra los monopolios o las prácticas restrictivas a la competencia, y el hecho de que determinadas industrias tuvieran la exclusividad fáctica de la producción de determinados bienes, con las consecuentes maniobras relativas a los precios, no pudo ser realmente evitado por el Estado; sea que se tratara de una sola industria que operase en monopolio o de un grupo de industrias que controlasen el mercado mediante acuerdos o convenios.¹⁰⁰

Además de la consagración del derecho a la libertad económica y sus limitaciones y protecciones, la Constitución garantiza también el derecho de propiedad, pero de ninguna manera como un derecho absoluto, sino esencialmente relativo, como el que más: "En virtud de su

96. V. en GO N° 26.319 de 1-8-60. V. Allan-R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 113, Caracas, 1960, pp. 217 y ss. V. las decisiones de la Corte Suprema sobre esta materia en Allan-R. Brewer-Carías, *Jurisprudencia de la Corte Suprema... cit.*, Tomo I, pp. 465 y ss.

97. La Ley de Reforma Agraria de 5-3-60 en GO N° 611, Extr. de 19-3-60 limitó, asimismo, la autonomía contractual en el campo de los arrendamientos rurales.

98. Art. 96.

99. Art. 97. Medidas que, tal como lo señala la Exposición de Motivos de la Constitución, tienden a "impedir todas aquellas manifestaciones de predominio que en el campo económico suelen ejercerse en detrimento de la efectiva libertad del menos fuerte".

100. En 1974 se presentó al Congreso un proyecto de Ley Anti-Monopolios y de Protección al Consumidor que realmente no regulaba dicha protección y era permisiva —en lugar de prohibitiva— respecto a los Monopolios y Carteles. Dicho proyecto fue modificado y con fecha 5-8-74 se aprobó una Ley de Protección al Consumidor (V. en GO N° 1.680, Extr. de 2-9-74), sin regulaciones reativas a los monopolios.

función social la propiedad estará sometida a las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la Ley con fines de utilidad pública o interés general".¹⁰¹ La propiedad, por tanto, ha sido regulada en la Constitución, en tanto que objeto de limitación,¹⁰² y como tal, se prevé expresamente la expropiación por causa de utilidad pública o interés social,¹⁰³ se prohíbe la confiscación salvo algún caso especial;¹⁰⁴ se prevé la reversión de los bienes afectos a la exploración o explotación de las concesiones mineras y de hidrocarburos, los cuales al extinguirse por cualquier causa las concesiones, pasarán en plena propiedad a la Nación,¹⁰⁵ se afectan al servicio del público los ferrocarriles, carreteras, oleoductos y demás vías de comunicación y de transporte construidos por empresas de explotación de recursos naturales;¹⁰⁶ se declara contrario al interés social el régimen latifundista,¹⁰⁷ y se prevén limitaciones al aprovechamiento de los recursos naturales.¹⁰⁸ Todas estas limitaciones autorizadas por la Constitución han dado lugar a la promulgación de una serie de normas legales, de manera de hacer efectivas algunas de ellas: Ley de Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Social, Ley sobre Bienes Afectos a Reversión en las Concesiones de Hidrocarburos, la Ley de Reforma Agraria y la Ley Forestal, de Suelos y Aguas.¹⁰⁹

Aparte de los derechos de carácter económico que expresa y directamente prevé la Constitución, puede asimismo identificarse un tercer derecho indirectamente consagrado —tratándose también, en este caso, de una expectativa de derecho—, pero no por ello ausente de protección: el derecho de los campesinos y trabajadores rurales a ser dotados de tierras, cuando carezcan de ellas, para lo cual la Ley debe disponer lo con-

101. Art. 99.

102. Sobre las limitaciones a la propiedad. V. Sentencias de la CFC en SF de 15-12-33 en *M.* 1934, pp. 240 y ss.; y de 15-2-38 en *M.* 1939, pp. 452 y ss.; de la CFS en SPA de 20-11-36 en *M.* 1937, pp. 226 y ss., y de 10-1-41 en *M.* 1942, pp. 106 y ss.; y de la CFC en CP de 4-6-52 en *GF* N° 11, 1952, pp. 27 y ss. V., además, la doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR* 1963, Caracas, 1964, pp. 185 y ss., y *Doctrina PGR* 1972, Caracas, 1973, pp. 71 y ss.

103. Art. 101. V. Allan-R. Brewer-Carías, *La Expropiación por causa de utilidad pública o social*, Caracas, 1966.

104. Arts. 102 y 250.

105. Art. 103.

106. Art. 104.

107. Art. 105.

108. Art. 106.

109. Dichas Leyes, respectivamente son de 6-11-47 en *GO* N° 22.458 de 6-11-47 (reformada parcialmente por Decreto N° 184 de 25-4-58 en *GO* N° 25.642 de 25-4-58); de 30-6-71 en *GO* N° 29.577 de 6-8-71; de 5-3-60 en *GO* N° 611, Extr. de 19-3-60; y de 30-12-65 en *GO* N° 1.004, Extr. de 26-1-66.

ducente.¹¹⁰ En realidad, se trata de una obligación impuesta al Estado de dictar la Ley que conduzca a la eliminación del latifundio y a la consecuente dotación de tierra, lo que se produjo al promulgarse la Ley de Reforma Agraria de 1960. Dicho derecho indirecto de los campesinos y trabajadores rurales, sin embargo, lejos está aún de haber sido garantizado cabalmente, a pesar de todos los progresos realizados en el campo.

Los derechos políticos y la regulación constitucional de los derechos y garantías

Por último, y también en el orden de los derechos consagrados en la Constitución, se prevén los derechos políticos, reservados a los ciudadanos: el derecho activo y pasivo al sufragio,¹¹¹ el derecho a ejercer funciones públicas;¹¹² el derecho a asociarse en partidos políticos;¹¹³ el derecho de manifestar pacíficamente y sin armas,¹¹⁴ y el derecho de asilo político.¹¹⁵ Los referidos derechos, particularmente los del ejercicio del sufragio y de asociarse en partidos políticos han sido analizados anteriormente.¹¹⁶

Ahora bien, no todos estos derechos tienen igual consagración constitucional. No sólo algunos, en realidad, han sido consagrados como meras expectativas de derecho cuya actualización depende enteramente del Legislador, tal como se señaló anteriormente, sino que incluso en los derechos directamente consagrados por el constituyente pueden distinguirse diversas graduaciones: En algunos casos se trata de derechos absolutos, que no admiten restricciones, suspensiones ni limitaciones en su ejercicio; en otros casos, se trata de derechos que no pueden ser limitados por el Legislador, aun cuando su ejercicio puede ser restringido o suspendido temporalmente; en otros casos, se trata de derechos que

110. Art. 103 de la Constitución.

111. Arts. 110, 111, 112 y 113, regulados en la Ley Orgánica del Sufragio de 6-9-73 en GO 1.609 Extr. de la misma fecha.

112. Art. 112, regulado en la Ley de Carrera Administrativa de 3-9-70 en GO N° 1.428, Extr. de 4-9-70 modificada por Decreto-Ley N° 914 de 13-5-75 en GO 1.745 Extr. de 23-5-75.

113. Art. 114. Regulado en la Ley de Partidos Políticos, Reuniones y Manifestaciones Públicas de 15-12-64 en GO N° 27.725 de 30-4-65.

114. Art. 115.

115. Art. 116.

116. V. lo indicado en el párrafo 10. Para un análisis estrictamente jurídico de estos derechos V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*, Caracas, 1965, y *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971.

pueden ser limitados o regulados en aspectos específicos por el Legislador; en otros casos, puede tratarse de derechos que pueden ser regulados o limitados sin restricciones por el Legislador, y por último, puede tratarse de derechos que requieren de regulación legal para poder ser ejercidos.

En efecto, puede decirse que son derechos fundamentales de carácter absoluto, el derecho a la vida; el derecho a no ser incomunicado, ni sometido a tortura o a otros procedimientos que causen sufrimiento físico o moral; y el derecho a no ser condenado a penas perpetuas o infamantes o a penas restrictivas de la libertad personal por lapsos mayores de treinta años.¹¹⁷ Estos derechos, ni pueden ser limitados en forma alguna por el Legislador, ni pueden ser restringidos o suspendidos en su ejercicio por actos de gobierno, ni siquiera en los casos de emergencia o conmoción que pueda perturbar la paz de la República o de graves circunstancias que afecten la vida económica y social.¹¹⁸ Salvo estas solas tres excepciones, todos los derechos y garantías constitucionales admiten algún tipo de limitación o restricción y, por tanto, tienen carácter relativo.

En primer lugar, el texto constitucional consagra una serie de derechos fundamentales que si bien no pueden ser limitados por el Legislador pueden, sin embargo, ser suspendidos o restringidos por actos de gobierno, temporalmente, en situaciones o circunstancias excepcionales. En este grupo se incluyen el derecho a ser protegido contra los perjuicios al honor, reputación o vida privada;¹¹⁹ el derecho a no ser obligado a prestar juramento ni constreñido a rendir declaración o reconocer culpabilidad en causa penal contra sí mismo o contra otras personas expresadas en el texto constitucional;¹²⁰ el derecho a no continuar detenido después de dictada orden de excarcelación por la autoridad competente o una vez cumplida la pena impuesta;¹²¹ el derecho a no ser sometido a juicio por los mismos hechos en virtud de los cuales hubiere sido juzgado anteriormente;¹²² el derecho a la igualdad ante la ley y a la no discriminación,¹²³ el derecho a la libertad religiosa,¹²⁴ el derecho a expre-

117. Artículos 58, 60, 3 y 60,7 de la Constitución.

118. Art. 241.

119. Art. 59.

120. Art. 60, 4.

121. Art. 60, 6.

122. Art. 60, 8.

123. Art. 61.

124. Art. 65.

sar el pensamiento y a informar;¹²⁵ el derecho de petición y a obtener oportuna respuesta;¹²⁶ el derecho a ser juzgado por sus jueces naturales, a ser juzgado sólo por penas establecidas y preexistentes y el derecho a la defensa;¹²⁷ el derecho de reunión;¹²⁸ el derecho a la protección de la salud;¹²⁹ el derecho a la educación;¹³⁰ el derecho al trabajo,¹³¹ y el derecho activo al sufragio.¹³² No todos estos derechos, sin embargo, pueden ser ejercidos a plenitud, directamente, en virtud de su consagración constitucional, pues en algunos casos, dada la redacción de la norma respectiva, alguna regulación legal es necesaria para hacerlos efectivos; tal es el supuesto del derecho a ser protegido contra los perjuicios al honor, reputación o vida privada;¹³³ el derecho a obtener oportuna respuesta derivado del derecho de petición;¹³⁴ el derecho a la protección de la salud;¹³⁵ el derecho a la educación;¹³⁶ el derecho al trabajo.¹³⁷

En todos estos derechos, es indudable que una normativa adicional de carácter legal es indispensable que establezca las vías o recursos legales destinados a asegurar la protección contra los perjuicios al honor, reputación o vida privada; que establezca cuándo se considera o no oportuna la respuesta a las peticiones; en qué forma el Estado protegerá la salud o asegurará el acceso de todos a la educación; y en qué forma se asegurará el derecho al trabajo.

En segundo lugar, dentro de los derechos consagrados en la Constitución, pueden distinguirse aquellos que sí admiten en su ejercicio limitaciones de carácter legal, pero en aspectos específicamente señalados, además de admitir suspensión o restricción por acto de gobierno. Dentro de esta categoría de derechos, se pueden incluir: el derecho a no ser condenado a causa penal sin haber sido notificado personalmente de los cargos y oído "en la forma que indique la ley";¹³⁸ el derecho a la inviolabilidad del hogar doméstico salvo los allanamientos permitidos para

125. Art. 66.

126. Art. 67.

127. Arts. 68 y 69.

128. Art. 71.

129. Art. 76.

130. Art. 78.

131. Art. 84.

132. Art. 111.

133. Art. 59.

134. Art. 67.

135. Art. 76.

136. Art. 78.

137. Art. 84.

138. Art. 60, 5.

cumplir "de acuerdo con la ley las decisiones que dicten los tribunales";¹³⁹ el derecho a la inviolabilidad de la correspondencia salvo los casos de ocupación judicial "con el cumplimiento de las formalidades legales" o de inspección o fiscalización de los documentos de contabilidad "de conformidad con la ley";¹⁴⁰ y el derecho a ejercer funciones públicas o a ser elegido salvo las restricciones "derivadas de las condiciones de aptitud que, para el ejercicio de determinados cargos, exijan las leyes".¹⁴¹

En tercer lugar, otra serie de derechos constitucionales, están consagrados de tal forma que admiten regulaciones y limitaciones de orden legal de carácter materialmente amplio. En tal caso están el derecho a no ser preso o detenido, a menos que sea sorprendido in fraganti, sino en virtud de orden escrita del funcionario autorizado para decretar la detención "en los casos y con las formalidades previstos por la ley";¹⁴² el derecho a no ser privado de la libertad por obligaciones cuyo incumplimiento no haya sido definido "por la ley como delito o falta";¹⁴³ el derecho a no ser objeto de reclutamiento forzoso ni sometido al servicio militar "sino en los términos pautados por la ley";¹⁴⁴ el derecho, a la libertad de tránsito "sin más limitaciones que las establecidas por la ley";¹⁴⁵ el derecho al ejercicio del culto sometido a la suprema inspección del Ejecutivo Nacional, "de conformidad con la ley";¹⁴⁶ el derecho a dedicarse a la actividad lucrativa de la preferencia de cada quien "sin más limitaciones que las previstas en esta Constitución y las que establezcan las leyes por razones de seguridad, de sanidad u otras de interés social";¹⁴⁷ el derecho de propiedad, sometidos a "las contribuciones, restricciones y obligaciones que establezca la ley con fines de utilidad pública o de interés social";¹⁴⁸ el derecho a asociarse en partidos políticos regulado por el Legislador para asegurar su carácter democrático y su igualdad ante la ley;¹⁴⁹ el derecho a manifestar "sin otros requisitos que

139. Art. 62.

140. Art. 63.

141. Art. 112. La Corte Suprema, sin embargo, ha admitido otras limitaciones al derecho pasivo al sufragio, como la necesidad de que el elegido esté inscrito en el Registro Electoral. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 9-4-69 en *GF* N° 64, 1969, pp. 42 y 56.

142. Art. 60, 1.

143. Art. 60, 2.

144. Art. 60, 9.

145. Art. 64.

146. Art. 65.

147. Art. 96.

148. Art. 99.

149. Art. 114.

los que establezca la ley".¹⁵⁰ Dentro de esta categoría de derechos debe señalarse que la delegación constitucional hacia el Legislador ha sido de tal naturaleza que en algunos casos los derechos no pueden ejercerse sin la regulación legal, como, por ejemplo, en el derecho a utilizar los órganos de la administración de justicia "en los términos y condiciones establecidos por la ley";¹⁵¹ el derecho de asociarse con fines lícitos "en conformidad con la ley";¹⁵² y el derecho de huelga "dentro de las condiciones que fije la ley" o "en los casos en que aquella determine" en los servicios públicos.¹⁵³

El amparo

En todo caso, la consecuencia fundamental que produce la consagración constitucional de los derechos y garantías, es la previsión de una serie de medios de protección destinados a asegurar el ejercicio de dichos derechos y a impedir restricciones o limitaciones abusivas o ilegales. Estos medios jurídicos de protección de estos derechos son el recurso de amparo, el recurso de inconstitucionalidad y el recurso contencioso-administrativo.¹⁵⁴

En efecto, tal como lo hemos señalado, la Constitución, al establecer los derechos individuales, sociales, económicos y políticos, garantiza que el goce y ejercicio de los mismos será amparado por los tribunales.¹⁵⁵ Con ello, la Constitución de 1961 dio entrada en el ordenamiento jurídico venezolano al recurso de amparo, no sólo respecto a la libertad personal como lo había previsto la Constitución de 1947,¹⁵⁶ sino respecto de todos los derechos y garantías "que la Constitución establece".¹⁵⁷ La previsión constitucional, sin embargo, supeditó el ejercicio del recurso de amparo a lo que la ley estableciera, por lo que "a fin de no dejar en suspenso su eficacia hasta la promulgación de la ley

150. Art. 115.

151. Art. 68. *Cfr.* Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GF* N° 70, 1970, pp. 179 a 185, publicada también en *GO* N° 29.434, de 6-2-71.

152. Art. 70.

153. Art. 92.

154. Sobre el control de la constitucionalidad de los actos del Poder Público, *V.* lo indicado en el parágrafo 13.

155. Art. 49.

156. Art. 32. *V.* en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 843.

157. Art. 49.

respectiva, se consagra en las Disposiciones Transitorias, el derecho de *habeas corpus*, reglamentándolo de manera provisional".¹⁵⁸

En esta forma, la Disposición Transitoria Quinta reguló el "amparo a la libertad personal, hasta que se dicte la ley especial"; norma aún vigente en 1975 por la ausencia de la prometida —constitucionalmente— ley reglamentaria del recurso. El resultado de esta situación ha sido evidentemente que, con la sola excepción de la libertad personal mediante la transitoria regulación del *habeas corpus*, los demás derechos y garantías constitucionales han carecido de protección mediante el recurso de amparo, por lo que la falta del Legislador aquí también ha sido insólita: por la ausencia de legislación, un preciso medio de control judicial de las arbitrariedades de la Administración, ha resultado inexistente, debido al carácter programático de la norma constitucional.¹⁵⁹

Las precisas disposiciones de la Constitución, en el sentido de prever directamente sólo el amparo a la libertad personal,¹⁶⁰ sin embargo, no fueron obstáculo para que algunos jueces de instancia, por las insuficiencias constitucionales, hacia finales de la década de los sesenta, comenzaran a admitir recursos de amparo para proteger otras libertades o garantías distintas de la libertad individual.¹⁶¹ El problema interpre-

158. V., Exposición de Motivos del Proyecto de Constitución, en *RFD*, N° 21, Caracas 1961, p. 381.

159. V. sobre ello lo indicado en el párrafo 7.

160. En este sentido fue tradicional el criterio de la Procuraduría General de la República. V., por ejemplo, doctrina de 14-10-65 en *Doctrina PGR 1965*, Caracas, 1966, pp. 20 y ss.; y doctrina de 23-2-66 en *Doctrina PGR 1966*, Caracas, 1967, pp. 267 y siguientes.

161. Por sentencia del 13-9-68 del Juez Séptimo de Primera Instancia en lo Penal del Distrito Federal, confirmada por fallo de 4-10-68 de la Corte Superior Segunda en lo Penal del Distrito Federal, se otorgó amparo a un ciudadano contra un acto administrativo que ordenó la detención de su automóvil en virtud de que el mismo no había sido importado regularmente al país. Asimismo, con fecha 14-4-69 otro juez de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal, acordó recurso de amparo, confirmado por decisión de 14-7-69 de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil del Distrito Federal, contra un acto de la Policía Técnica Judicial que detuvo a un particular y se le obligó a reconocerse como padre de un menor y a pagar una pensión alimentaria. Estas decisiones, tomadas de referencias contenidas en la publicación periódica *Síntesis Jurídica* (Escritorio Santana Mujica) fueron comentadas por dicha publicación en los siguientes términos: "Como un paso formativo del lento avance de nuestro país hacia un eficiente estado de derecho, ha de apuntarse las iniciales sentencias, derivadas de jueces penales y civiles, donde se derrota la tesis restrictiva, que se sostuvo inicialmente de que el amparo no era aplicable en el país, pese a su consagración en la Constitución, porque carecía de reglamentación. Ahora se sostiene que cualquier juez es competente para conocer y decidir el amparo, que el fallo dictado no tiene consulta, que la ausencia de procedimiento no impide la procedencia del amparo, porque la Constitución dice: «la

tativo, sin embargo, pronto habría de ser resuelto por la Corte Suprema de Justicia a finales de 1970,¹⁶² al señalar, en relación a la Disposición Transitoria Quinta, que "la protección de cualquier otro derecho —establecido o no en la Constitución— queda excluido del campo de aplicación de esa norma, por ser evidente la intención del constituyente de limitar su alcance al caso expresamente previsto por ella", calificando las decisiones adoptadas por jueces de instancia en lo penal amparando otros derechos distintos a la libertad personal, como "extralimitación de atribuciones".¹⁶³

En todo caso, el recurso de amparo no es el único medio jurisdiccional de protección y amparo de los derechos constitucionales contra actos arbitrarios de la Administración, por lo que aun cuando haya sido limitada la procedencia del recurso de amparo a la libertad personal hasta tanto se dicte la ley respectiva, ello no significa que frente a actos administrativos arbitrarios, violatorios de derechos individuales, los particulares afectados se encuentren desasistidos. Al contrario, éstos pueden o utilizar las vías ordinarias¹⁶⁴ o las vías de control jurisdiccional de la legalidad de los actos administrativos ante la jurisdicción contencioso-administrativa.¹⁶⁵ Es más, en caso de regularse legalmente el recurso

falta de ley reglamentaria de estos derechos no menoscaba el ejercicio de los mismos» (Art. 50 CN), y se otorga ante cualquier acto público o privado, que desconozca, disminuya o menoscabe las garantías constitucionales". Este criterio, sin embargo, era evidentemente erróneo no sólo por la precisión del texto constitucional sobre la procedencia del amparo sólo sobre la libertad personal hasta que no se dictara la correspondiente ley, sino porque tal recurso no procedería nunca contra actos "privados" sino sólo contra actos públicos.

162. En la Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70 en *GO* N° 1.447, extraordinario, de 15-12-70, pp. 27 y 28, ya se vislumbra la interpretación que posteriormente se adoptaría: "A diferencia de otras situaciones en relación a las cuales el Congreso, aún no ha determinado por ley, cuál es el juez competente y el procedimiento a seguir a fin de obtener amparo judicial...".
163. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 14-12-70 en *GO* N° 29.434 de 6-2-71, pp. 219.984 y 219.985, y en *GF* N° 70, 1970, pp. 179 y ss. Esta decisión fue ratificada por sentencia de la misma Corte de 26-4-71 en *GO* N° 1.478, Extr. de 16-7-71, p. 31, y en *Repertorio Forense* N° 1.741 de 12-8-71, pp. 4 y ss.; y por Acuerdo de 24-4-72 en *GO* N° 29.788 de 25-4-72, p. 222.865. El criterio de la Corte había sido también el de la Procuraduría General de la República. V. *Doctrina PGR 1970*, Caracas, 1971, pp. 37 y ss.; y las referencias en Nota N° 160 de este párrafo 12.
164. En los casos en que la "acción esté dirigida a la defensa de derechos definidos y protegidos por el derecho común", como los que serían objeto de acciones posesorias, V. Sentencia de la CSJ en SPA de 11-11-70, en *GO* N° 1.447 de 15-12-70, p. 27.
165. En tal sentido, la Corte Suprema ha señalado frente a un acto administrativo de expulsión de un extranjero del país respecto del cual se solicitó amparo, que "calificado como ha sido de acto administrativo la medida de expulsión en referencia, es obvio que el interesado puede recurrir ante la Corte, si considera que el acto

de amparo, habría que excluirlo en los supuestos en que están previstas otras vías de amparo o protección jurisdiccional en el ordenamiento jurídico, como podrían ser el recurso contencioso-administrativo¹⁶⁶ o las acciones posesorias. En todo caso, es evidente que hasta que no se dicte dicha ley, los particulares están desasistidos frente a las violaciones de sus derechos y garantías constitucionales cometidas por la Administración por vías de hecho, es decir, mediante actos materiales en los cuales la actuación arbitraria de la Administración no está respaldada en un acto administrativo.

Por último, debe señalarse que la institución del recurso de amparo es concebida en el ordenamiento constitucional venezolano, siguiendo la orientación del derecho comparado latinoamericano, como un medio jurídico de protección contra las actuaciones del Estado que lesionen o menoscaben los derechos y garantías constitucionales, por lo que no procedería en ningún caso contra actos de particulares que afecten a otros particulares.¹⁶⁷ Las vías judiciales ordinarias están precisamente abiertas en estos casos.

El control político y fiscal

Pero, aparte de los medios jurisdiccionales de protección a los derechos y garantías constitucionales,¹⁶⁸ el ordenamiento jurídico ha ido perfilando diversos mecanismos parlamentarios o administrativos

es nulo por inconstitucionalidad o ilegalidad", por lo que decidió que la sentencia del Juez de Primera Instancia en lo Penal que otorgó el amparo "carecía de jurisdicción para conocer y decidir sobre el mismo, ya que su competencia se limita a conocer del recurso de *habeas corpus*". V. Sentencia de la CSJ en SPA de 26-1-71 en GO N° 1.178, extraordinario, de 16-7-71. V., en general, J.G. Sarmiento Núñez, "El amparo contra los actos administrativos", en *Ministerio Público*, Caracas, enero-abril, 1971, pp. 127 a 132.

166. Debe señalarse, en todo caso, que el recurso de amparo no está previsto en el ordenamiento constitucional venezolano, como una institución comprensiva o sustitutiva del control de la legalidad de los actos administrativos por la vía contencioso-administrativa, como podría serlo en otros sistemas jurídicos, como el mexicano (V., en particular, H. Fix Zamudio, "Algunos aspectos comparativos del derecho de amparo en México y Venezuela", en *Libro Homenaje a Lorenzo Herrera Mendoza*, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1970, pp. 333 a 389), por lo que su regulación legal deberá diferenciar los supuestos en que proceden ambas vías de protección jurisdiccional.
167. Cfr. Guacaipuro Martínez M., "Acción de Amparo. Legitimación Pasiva", en *Doctrina PGR 1971*, Caracas, 1972, pp. 9 y ss.
168. Sobre el recurso de inconstitucionalidad, V. lo indicado en el parágrafo 3.

de control, de manera de mantener incólumes los derechos y garantías constitucionales frente a la propia Administración.¹⁶⁹

En efecto, ante todo es necesario señalar que el Congreso, como representante de la voluntad popular, en el sistema constitucional de la separación de poderes,¹⁷⁰ tiene el control de la Administración Pública central¹⁷¹ y descentralizadas,¹⁷² y en tal virtud, todos los funcionarios de la Administración y de los institutos autónomos están obligados a comparecer ante las Cámaras Legislativas y a suministrarles las informaciones y documentos que requieran para el cumplimiento de sus funciones.¹⁷³ En esta forma, puede decirse que dentro de los límites constitucionales y legales, los poderes de control parlamentario directo de la Administración por el Congreso, son suficientemente amplios; y a ello habría que agregar el control político, evidenciado en la posibilidad que tiene la Cámara de Diputados de dar un voto de censura a los ministros.¹⁷⁴

Pero el Congreso, además, tiene una serie de medios de control indirectos sobre la Administración Pública, y particularmente, en el campo del control, vigilancia y fiscalización de los ingresos, gastos y bienes nacionales, que realiza a través de la Contraloría General de la República, en su carácter de "órgano auxiliar del Congreso", el cual, sin embargo, goza de autonomía funcional en el ejercicio de sus atribuciones.¹⁷⁵ La efectividad del control de la Contraloría General de la República, sin embargo, particularmente en relación a las entidades descentralizadas o a los funcionarios públicos, ha sido sólo a partir de 1975 cuando ha comenzado a lograrse, con motivo de la promulgación de la nueva Ley Orgánica de la Contraloría General de la República que sustituyó a las normas de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, concebidas conforme a los mismos moldes de las que dieron origen a dicho organismo en la década de los treinta.¹⁷⁶

169. Para una reciente visión de la problemática en los países desarrollados, V. Guy Braibant, Nicole Questiau et Céline Wiener, *Le Contrôle de l'Administration et la Protection des citoyens (Étude Comparative)*, París, 1973.

170. V. lo indicado en el párrafo 9.

171. Art. 139 de la Constitución.

172. Art. 230 de la Constitución.

173. Art. 160 de la Constitución.

174. Art. 153, 2 de la Constitución.

175. Arts. 234, 235 y 236 de la Constitución.

176. V. Allan-R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969, pp. 111 y ss., y 123 y ss.; y "Aspectos de la actividad contralora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias", en

Aun cuando nuestro sistema constitucional no regula expresamente la figura del delegado parlamentario para la protección de los ciudadanos conforme al modelo del *Ombudsman* adoptado ya en varios países,¹⁷⁷ es indudable que por la amplitud de sus funciones —“velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales”—,¹⁷⁸ el Fiscal General de la República como director del Ministerio Público designado por el Congreso¹⁷⁹ podría, indudablemente, asimilarse a aquel “delegado parlamentario”. Sin embargo, a pesar de la amplitud de las competencias del Fiscal General de la República,¹⁸⁰ no podría considerarse que se guarde como un efectivo guardián de la constitucionalidad y protector de los derechos y garantías constitucionales. Estas deficiencias provocaron la creación de otros organismos y, entre ellos, del Comisionado del Presidente de la República para Denuncias, Quejas y Reclamos.¹⁸¹ Este funcionario, integrado dentro de la propia Administración Pública a nivel de la Presidencia y designado por el propio Presidente, tuvo competencias para conocer y tramitar “las denuncias, quejas y reclamos que los ciudadanos formulen al Ejecutivo Nacional, sobre el mal funcionamiento de los servicios públicos, la incorrecta administración de los fondos públicos, el tráfico de influencias y, en general, sobre cualquier irregularidad administrativa”.¹⁸² Las diferencias con la institución del *Ombudsman*, sin embargo, son evidentes: por una parte su inte-

Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal, N° 129, Caracas, 1965, pp. 9 y ss. La Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 28-12-74, en GO N° 1.712 Extr. de 6-1-75 entró en vigencia el 7-7-75.

177. *V.*, en general, Donald C. Rowat (ed.), *The Ombudsman, Citizen's Defender*, London, 1965.

178. Art. 220, 1° de la Constitución.

179. Arts. 218 y 219 de la Constitución.

180. Conforme al artículo 220 de la Constitución, además de las competencias para “velar por el respeto de los derechos y garantías constitucionales”, tiene las siguientes: “velar por la celeridad y buena marcha de la administración de justicia y porque en los tribunales de la República se apliquen rectamente las leyes en los procesos penales y en los que estén interesados el orden público y las buenas costumbres”; “ejercer la acción penal en los casos en que para intentarla o proseguirla no fuere necesaria instancia de parte, sin perjuicio de que el tribunal proceda de oficio cuando lo determine la Ley”; “velar por el correcto cumplimiento de las leyes y la garantía de los derechos humanos en las cárceles y demás establecimientos de reclusión”; “intentar las acciones a que hubiere lugar para hacer efectiva la responsabilidad civil, penal, administrativa o disciplinaria en que hubieren incurrido los funcionarios públicos con motivo del ejercicio de sus funciones”. *Cfr.* Humberto J. La Roche “El Ombudsman en los países nórdicos y el caso de Venezuela” en *RFD, U. del Z.*, N° 19, 1969, pp. 40 y ss.

181. Creado por Decreto N° 95 del 16-6-69 publicado en GO N° 28.972 de 17-7-69.

182. Art. 1, *idem*.

gración dentro de la Administración Pública y su ausencia de vinculación con la representación popular —el Congreso—, y por otra parte, sus funciones limitadas a la búsqueda de eficiencia y moralidad en el funcionamiento de la Administración, sin directa vinculación con los derechos y garantías constitucionales. Por ello, pensamos que difícilmente puede hablarse de este funcionario como un "Ombudsman Presidencial",¹⁸³ aun cuando indudablemente que puede comparársele con aquella institución.¹⁸⁴ En todo caso, la función del Comisionado Presidencial, indudablemente que desde el punto de vista administrativo podría ser de enorme utilidad, para lo cual habría que dotársele de nuevos poderes, inclusive algunos de carácter decisorio, y no sólo de mera tramitación. Ello aunado a la asunción por el Fiscal General de la República de sus funciones de contralor de los derechos y garantías constitucionales, indudablemente que contribuirían a garantizar y proteger, extrajudicialmente, dichos derechos frente al Estado y a su Administración.

183. V. Guillermo Quintero, "La experiencia venezolana del «Ombudsman» Presidencial" en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Bruselas, 1972, pp. 312 y ss.

184. V. G. Braibant, N. Questiau et C. Wienet, *op. cit.*, p. 297.

§ 13. EL CONTROL JURISDICCIONAL DE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LOS ACTOS ESTATALES

La consecuencia fundamental del postulado de la supremacía constitucional, que como principio básico de nuestro ordenamiento constitucional exige que todos los actos estatales estén sometidos a sus disposiciones,¹ es la *previsión* de medios jurídicos destinados a garantizar su efectividad. El Estado de Derecho, en este sentido, no tendría plena vigencia, si los particulares no pudieran promover algún control de la constitucionalidad de aquellos actos.

El Estado de derecho y los controles en el derecho comparado

Como medios para garantizar este Estado de Derecho, el ordenamiento constitucional y legal venezolano consagra una serie de recursos jurisdiccionales y defensas judiciales que, indudablemente, constituyen, formalmente, uno de los catálogos más completos que pueden encontrarse en el derecho comparado. En efecto, los actos emanados del Poder Judicial pueden ser cuestionados a través de los recursos de apelación que el ordenamiento procesal consagra, y algunos de ellos, los más importantes, pueden ser impugnados mediante el recurso de casación por ante la Corte Suprema de Justicia.² Mediante éste, la Corte ejerce un control de la constitucionalidad y legalidad de los actos judiciales.³ Los actos administrativos generales o individuales, por otra parte, pueden ser impugnados por ante la misma Corte Suprema de Justicia mediante el recurso contencioso-administrativo de anulación, en cuyo conocimiento la Corte ejerce el control de la constitucionalidad y legalidad de los mismos, es decir, controla la conformidad con el derecho

1. V. lo indicado en el párrafo 7.

2. Art. 215, ord. 10, de la Constitución. Los actos judiciales, por tanto, no pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad: Cfr. sentencia de la CF de 20-5-55 en GF N° 8, 1955, pp. 96 a 99; y sentencias de la CSJ en SPA de 7-11-63 en GF N° 42, 1963, pp. 240 y ss. y de 27-5-64 en GF N° 44, 1963, p. 78.

3. V. Allan-R. Brewer-Carías, "El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación", *Revista Rayar*, UCAB, Caracas, Nos. 7-8, 1962, p. 38.

de los actos administrativos.⁴ Por último, la Corte Suprema de Justicia también es competente para conocer del recurso de inconstitucionalidad, es decir, para controlar la constitucionalidad de "las leyes nacionales y demás actos de los cuerpos legislativos", "de las leyes estatales, de las ordenanzas municipales y demás actos de los cuerpos deliberantes de los Estados o Municipios", y de los "Reglamentos y demás actos del Ejecutivo Nacional".⁵ En esta forma, todos los actos estatales o, en otras palabras, todos los actos dictados en ejercicio del Poder Público, caen bajo el control de la constitucionalidad del Poder Judicial, sea de la Corte Suprema de Justicia directamente, sea de los demás Tribunales de la República en los casos de la mayoría de los actos judiciales. De acuerdo a ello, entonces, indudablemente que en la aplicación del principio de la separación de poderes en Venezuela, corresponde al Poder Judicial asumir el papel de fiel de la balanza entre los diversos órganos estatales respecto de su conformidad constitucional.

Pero entre estos diversos medios de control de la constitucionalidad y legalidad de los actos estatales, interesa ahora analizar particularmente el control de la constitucionalidad de las leyes y demás actos de los cuerpos deliberantes de carácter nacional, estatal o municipal, de los reglamentos y de los actos de gobierno, es decir, el control de la constitucionalidad de los actos estatales, con exclusión de los actos judiciales y de los actos administrativos que, como se dijo, tienen sus propios medios de control, que serán analizados posteriormente. Y en este sentido quizás deba señalarse que este control de la constitucionalidad de las leyes está reservado a los actos estatales de rango legal (leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos de gobierno) y a los reglamentos dictados por el Ejecutivo Nacional, exclusivamente.

Ahora bien, este control de la constitucionalidad de los actos estatales⁶ permite a la Corte Suprema de Justicia declarar su nulidad cuando sean violatorios de la Constitución y permite además a los Tribunales de la República declarar la inaplicabilidad de dichos actos en un caso concreto. Por tanto, el sistema venezolano de control de la constitucionalidad de las leyes, puede decirse que es uno de los más amplios conocidos en el mundo actual, si se lo compara con los que muestra el

4. Arts. 206 y 215, ord. 7, de la Constitución. Sobre la jurisdicción contencioso-administrativa, V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 293 y ss.

5. Art. 215, ords. 3, 4 y 6, de la Constitución.

6. V. sentencia de la CFC en SPA de 5-5-37 en *M. 1937*, pp. 182 y 185.

derecho comparado, pues mezcla el llamado control *difuso* de la constitucionalidad de las leyes con el control *concentrado* de la constitucionalidad de las mismas, siguiendo la terminología desarrollada por Calamandrei.⁷ En efecto, cuando se habla de control difuso de la constitucionalidad, se quiere significar, que la facultad de control no se concentra en un solo órgano judicial, sino, por el contrario, corresponde, *en general, a todos los órganos judiciales de un determinado país*, que poseen el poder-deber de desaplicar las leyes inconstitucionales en los casos concretos sometidos a su conocimiento; en cambio, en el denominado método de control concentrado, el control de la inconstitucionalidad se centraliza en un solo órgano judicial, quien *tiene el monopolio de la declaratoria de la nulidad de las leyes inconstitucionales*.⁸ Confrontados estos dos métodos con los sistemas que muestra el derecho comparado, se ha identificado como arquetipo del denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, al sistema norteamericano, y, en cambio, como arquetipo del denominado control concentrado, al sistema austríaco.⁹

En Venezuela, al contrario de los sistemas que normalmente se aprecian en el derecho comparado, el control de la constitucionalidad de las leyes no puede identificarse en particular con alguno de esos dos métodos o sistemas, sino que, realmente, está conformado por la mezcla de ambos,¹⁰ configurándose entonces como un sistema híbrido y de una amplitud no comparable con otro sistema de los fundamentales que muestra el derecho comparado.

En efecto, como es sabido, el Código de Procedimiento Civil vigente señala expresamente que "cuando la ley vigente, cuya aplicación se pida, colidiere con alguna disposición constitucional, los tribunales aplicarán ésta con preferencia",¹¹ norma recogida por primera vez en nuestro ordenamiento jurídico en el Código de Procedimiento Civil de 1897.¹²

7. V. Piero Calamandrei, *La Illegittimità Costituzionale delle Leggi*, Padova, 1950, p. 5.

8. V. Mauro Cappelletti "El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes en el Derecho Comparado", en *Revista de la Facultad de Derecho*, México, N° 65, Tomo XVI, 1966, pp. 28 a 33.

9. *Idem*, p. 29.

10. Cfr. la doctrina de la Procuraduría General de la República en *Doctrina PGR*, 1968, Caracas 1969, pp. 20 y ss. V., además, sentencias de la CSJ en SPA de 14-6-65 en *GF* N° 48, 1967, pp. 192 y ss.

11. Art. 7.

12. Cfr. José Guillermo Andueza, *La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1955, p. 38. (Esta obra ha sido reeditada por el Instituto de Derecho Público, UCV, en 1974).

En ella, claramente se ve la consagración del denominado control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que permite a cualquier juez, inaplicar una ley que estime inconstitucional, aplicando preferentemente la Constitución, siempre que ello haya sido solicitado, como excepción, por una de las partes, en un proceso cuyo conocimiento le corresponda.¹³ Pero, además, la Constitución atribuye expresamente a la Corte Suprema de Justicia competencia para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, de las leyes estatales y de las ordenanzas municipales, y de los actos de gobierno y reglamentos que colidan con la Constitución,¹⁴ consagrándose un control concentrado reservado a la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena¹⁵ y que tiene por objeto no ya inaplicar la ley en un proceso concreto, sino declarar la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes con efectos *erga omnes*, cuando ello se ha solicitado por vía de acción.

La propia Corte Suprema de Justicia ha insistido sobre el ámbito del control de la constitucionalidad de las leyes en Venezuela al señalar que está encomendado "no tan sólo al Supremo Tribunal de la República, sino a los jueces en general, cualquiera sea su grado y por ínfima que fuere su categoría. Basta que el funcionario forme parte de la rama judicial para ser custodio de la Constitución y aplicar, en consecuencia, las normas de ésta prevalecientemente a las leyes ordinarias. . . . Empero, la aplicación de la norma fundamental por parte de los jueces de grado, sólo surte efecto en el caso concreto debatido, y no alcanza, por lo mismo, sino a las partes interesadas en el conflicto; en tanto, que cuando se trata de la ilegitimidad constitucional de las leyes pronunciadas por el Supremo Tribunal en ejercicio de su función soberana, como intérprete de la Constitución y en respuesta a la acción pertinente, los efectos de la decisión se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de ley. En el primer caso, el control es *incidental y especial*; y en el segundo, *principal y general*; y cuando éste ocurre, vale decir, cuando el recurso es autónomo, éste es *formal o material*, según que la nulidad verse sobre una irregularidad concerniente al proceso elaborativo de la ley, o bien que, no obstante haberse legislado regularmente en el aspecto formalista, el contenido intrínseco de la norma dé vicios sustanciales".¹⁶

13. *Idem.*, pp. 37 y 38. *Cfr.* sentencia de la CFC en SF de 18-5-45 en *M.* 1946, pp. 226 y ss.

14. Art. 215, ords 3, 4 y 6.

15. Art. 216.

16. *V.* sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF* N° 1, 1953, pp. 77 y 78.

La evolución del recurso de inconstitucionalidad

Ahora bien, dejando aparte el control difuso de la constitucionalidad de las leyes que corresponde a todo tribunal¹⁷ y sobre cuyos efectos insistiremos más adelante, interesa ahora analizar el control concentrado de la constitucionalidad que se ejerce por vía de acción (recurso de inconstitucionalidad) por ante la Corte Suprema de Justicia.

El recurso de inconstitucionalidad hoy consagrado casi en términos absolutos para ser ejercido contra los actos estatales de rango legal y los reglamentos, *no siempre ha tenido tal amplitud. En realidad, en la Constitución de 1858, donde por primera vez se consagró la competencia de la Corte Suprema en esta materia, se la limitó a "declarar la nulidad de los actos legislativos sancionados por las legislaturas provinciales, a petición de cualquier ciudadano, cuando sean contrarios a la Constitución".*¹⁸ Nació entonces el recurso de inconstitucionalidad con carácter de acción popular, otorgada a "cualquier ciudadano", pero limitado a la impugnación de las leyes estatales. Este sistema, que perseguía evitar las invasiones de los Estados a las competencias del Poder Central, se invierte en la Constitución Federal de 1864, para proteger a los Estados de las invasiones en sus competencias y derechos por parte del Poder Central.¹⁹ En esta forma, se eliminó la popularidad del recurso y se limitó la legitimación activa a las legislaturas estatales cuando lo decidieran por mayoría. Se consagró, sin embargo, en 1864, la competencia de la Corte Suprema para "declarar cuál sea la ley vigente cuando se hallen en colisión las nacionales entre sí o éstas con las de los Estados o las de los mismos Estados",²⁰ lo cual si bien *no constituía un control de la constitucionalidad de las leyes, permitía a la Corte ejercer un control de la vigencia y legalidad del ordenamiento normativo.*

Esta situación se mantuvo invariable hasta que el texto constitucional de 1893 extendió este control de la vigencia y legalidad del ordena-

-
17. Un buen ejemplo de la realización de este control puede verse en la sentencia del Tribunal Segundo de Primera Instancia en lo Civil del Distrito Federal y Estado Miranda de 4-5-72 en *Doctrina, PGR, 1971, Caracas, 1972, pp. 326 a 334.*
 18. Art. 113, ord. 8, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 294. Las citas posteriores a textos constitucionales se referirán a esta obra.
 19. En tal sentido, el artículo 92 de la Constitución de 1864 dispuso que "Todo acto del Congreso o del Ejecutivo Nacional que viole los derechos garantizados a los Estados en esta Constitución o ataque su independencia, deberá ser declarado nulo por la Alta Corte, siempre que así lo pida la mayoría de las Legislaturas", *loc. cit.*, p. 319.
 20. Art. 89. ord. 9, *loc. cit.*, p. 318.

miento normativo, a otros actos estatales y a su conformidad con la Constitución, al atribuir a la Corte Suprema competencia para "declarar cuál sea la ley, decreto o resolución vigente cuando estén en colisión las nacionales entre sí, o éstas con las de los Estados, o las de los mismos Estados, o cualquiera con esta Constitución".²¹ Se consagró así, de nuevo, el recurso de inconstitucionalidad, extendido a "la ley, decreto o resolución", manteniéndose además la norma de protección de los derechos de los Estados frente a las invasiones de sus competencias por el Poder Nacional.²² Por otra parte, en el mismo texto constitucional de 1893 por primera vez se consagraba una protección efectiva, al menos teóricamente, a los derechos garantizados en el texto fundamental, al señalar que las leyes que los menoscabaren o dañaren "serán tenidas como inconstitucionales y carecerán de toda eficacia".²³ Por último, la misma Constitución atribuyó a la Corte Suprema competencia para declarar la nulidad de todos los actos dictados con usurpación de autoridad y de las decisiones acordadas por requisición directa o indirecta de la guerra, o de reunión del pueblo en actitud subversiva,²⁴ por lo que indudablemente que puede situarse en este texto constitucional de 1893 el punto de partida efectivo del control concentrado de la constitucionalidad de los actos estatales, lo cual se completaría con la consagración del control difuso cuatro años después, en el Código de Procedimiento Civil del 14 de mayo de 1897.

Este sistema de la Constitución de 1893, con la sola excepción del texto constitucional de 1901,²⁵ se mantuvo más o menos en los mismos términos en todos los textos posteriores pero dentro de un proceso de ampliación del ámbito de control del recurso. En efecto, en la Constitución de 1925 se agregó la competencia de la Corte Suprema para declarar la nulidad de las Ordenanzas Municipales que menoscabaran o dañaran los derechos garantizados a los ciudadanos,²⁶ y en 1936 se incluyó en la enumeración a los Reglamentos.²⁷ En todo caso, en este texto de 1936

21. Art. 110, ord. 8, *loc. cit.*, p. 415.

22. Art. 123, *loc. cit.*, p. 417.

23. Art. 17, *loc. cit.*, pp. 401 y 402.

24. Arts. 110, ords. 9, 118 y 119, *loc. cit.*, pp. 415 y 417.

25. La Constitución de 1901 eliminó la acción directa de inconstitucionalidad y consagró una vía indirecta de carácter judicial: los Tribunales *motu proprio* o a instancia de parte podían propener ante la Corte la cuestión de inconstitucionalidad de las leyes. Art. 106, ord. 8, *loc. cit.*, p. 445. Sobre la especificidad de esta vía de control, V. J. G. Andueza, *op. cit.*, p. 33.

26. Art. 34, *loc. cit.*, p. 620.

27. Art. 34, *loc. cit.*, p. 768.

se consagró la amplitud total del recurso respecto a cualquier acto del Poder Público violatorio de la Constitución (y no sólo violatorio de los derechos garantizados por la misma).²⁸

Por último, debe destacarse que paralelamente a esta ampliación del ámbito del recurso de inconstitucionalidad, desde 1925 se consagra el recurso de ilegalidad, inicialmente limitado a los Decretos o Reglamentos que dictare el Poder Ejecutivo para la ejecución de las leyes y a las Resoluciones ministeriales²⁹ y posteriormente extendidos en 1931 a todos los actos administrativos.³⁰

En esta forma puede decirse que desde 1893 hasta 1925 se estableció un control de la constitucionalidad de ciertos actos estatales,³¹ y entre 1925 y 1936 se regularon paralelamente los recursos de inconstitucionalidad y de ilegalidad, que podían ser intentados contra actos estatales diferentes, coincidiendo sólo dichos recursos respecto de los Reglamentos. Sin embargo, en el texto constitucional de 1936, al consagrarse el recurso de inconstitucionalidad contra todos los actos del Poder Público y el recurso de ilegalidad contra todos los actos administrativos, se estableció una coincidencia de recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad contra los actos administrativos, que habría de originar una tremenda confusión entre los recursos de inconstitucionalidad y el recurso contencioso-administrativo de anulación, que aún perduraría hasta la década de los sesenta.³²

En efecto, en la Constitución de 1936 y posteriormente en la de 1945, de efímera vigencia efectiva, se consagraron ambos recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad y expresamente se previó que el recurso de ilegalidad contra los actos administrativos estaba sometido a un lapso de caducidad, sólo cuando los motivos de impugnación eran exclusivamente de ilegalidad; por lo que dicho lapso no tenía vigencia cuando se impugnaba el acto por motivos de inconstitucionalidad (violación de principios, garantías o derechos consagrados por la Constitu-

28. Art. 123, ord. 11, p. 787.

29. Art. 120, ord. 12, *loc. cit.*, p. 637.

30. Art. 120, ord. 12, *loc. cit.*, p. 746.

31. Entre los cuales se incluían los actos administrativos. J. G. Andueza considera que también debían incluirse las decisiones del Poder Judicial, *op. cit.*, p. 33.

32. V. las referencias jurisprudenciales en Allan-R. Brewer-Carías: *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, *cit.*, pp. 395 y ss. V. por ejemplo, la sentencia de la CF de 8-8-51 en *GF* N° 8, 1962, pp. 213 y ss.

ción).³³ Igual distinción se recogió en la Constitución de 1947³⁴ y si bien se eliminó del texto constitucional de 1953³⁵ se recogió en la aún vigente Ley Orgánica de la Corte Federal.³⁶ Desde 1936 hasta 1961, por tanto, los actos administrativos individuales podían ser objeto de dos recursos: uno por inconstitucionalidad, no sometido a lapso de caducidad alguno, y otro de ilegalidad, sometido a un lapso de caducidad que desde 1953 se estableció en seis meses. Ello traía como consecuencia que en innumerable cantidad de supuestos, al encontrarse vencido dicho lapso, los particulares pretendieran ejercer el recurso de inconstitucionalidad, alegando siempre violación de la Constitución que la mayoría de las veces, era una violación indirecta, en virtud de una ilegalidad.³⁷

A partir de la Constitución de 1961, la delimitación entre ambos recursos, el de inconstitucionalidad y el de ilegalidad, se ha precisado: mediante el primero, como se dijo, pueden impugnarse las leyes nacionales y estatales, y las Ordenanzas Municipales, así como los demás actos de las Cámaras Legislativas y cuerpos deliberantes de los Estados y Municipios; y los Reglamentos y actos de gobierno del Ejecutivo Nacional, cuando colindan o sean violatorios de la Constitución;³⁸ mediante el segundo, sólo pueden impugnarse los actos administrativos, por contrariedad al derecho, es decir, por motivos de inconstitucionalidad e ilegalidad.³⁹ Sin embargo, la ausencia de una regulación legal de la juris-

33. Art. 123, ord. 11, de la Constitución de 1936, y art. 128, ord. 11, de la Constitución de 1945, *loc. cit.*, pp. 787 y 825.

34. Art. 220, ord. 10, *loc. cit.*, p. 882.

35. El artículo 133, ord. 3, de esta Constitución se limitaba a atribuir a esta Corte Federal competencia para "declarar la nulidad de los actos del Poder Público que sean violatorios de esta Constitución", *loc. cit.*, p. 923.

36. La Ley Orgánica de la Corte Federal de 2-8-53, (GO N° 24.207 de 6-8-53), aún vigente en 1975, consagraba la competencia de la Corte Federal para "declarar la nulidad de todos los actos del Poder Público que sean violatorios de la Constitución", cuyo recurso no quedaba sometido a lapso de caducidad alguno y cuyo procedimiento no era de carácter contencioso (ord. 8, art. 7); paralelamente a la competencia para conocer en "juicio contencioso de las acciones y recursos por abusos de poder y otras ilegalidades de las Resoluciones Ministeriales y en general de los actos de la Autoridad Administrativa, en cualquiera de sus ramas Nacionales, Estatales y Municipales", cuyo recurso quedaba sometido a un lapso de caducidad de seis meses (ord. 9, art. 7).

37. Frente a los casos de incompetencia que daban origen a violaciones legales se alegaba siempre violación de la norma constitucional que establecía el principio de que "cada una de las ramas del Poder Público tiene sus funciones propias".

38. Art. 215, ord. 3, 4 y 6. No procede el recurso de inconstitucionalidad, en ningún caso, contra actos administrativos individuales. V. sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-60 en GO N° 26.222 de 1-4-60, p. 194.255. Cfr. *Doctrina PGR, 1966*, Caracas, 1967, p. 11.

39. Arts. 206 y 215, ord. 7, V. sentencia de la CSJ en SPA de 2-6-64 en GO N° 27.474 de 25-6-64, p. 204.365.

dicción contencioso-administrativo produjo cierta confusión en la procedencia de dichos recursos, que ha sido aclarada parcialmente por la jurisprudencia de la Corte Suprema. En las páginas que siguen nos limitaremos a analizar el recurso de inconstitucionalidad en Venezuela, dejando para más adelante el estudio de la jurisdicción contencioso-administrativo.⁴⁰

El régimen en la Constitución de 1961

En efecto, conforme a la Constitución de 1961, como se dijo, el control de la constitucionalidad de los actos estatales por vía de acción está reservado a actos de rango legal, es decir, dictados en ejecución directa de la Constitución, y a los Reglamentos. En el ámbito nacional, estos actos estatales de rango legal son las leyes, los actos parlamentarios sin forma de ley y los actos de gobierno;⁴¹ y en el ámbito estatal y municipal, las leyes estatales y las Ordenanzas Municipales, así como los actos de los cuerpos deliberantes de esos niveles político-territoriales. En el ámbito nacional, por tanto, con la sola excepción de los Reglamentos, sólo pueden ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad los actos dictados por el Congreso y las Cámaras Legislativas el Ejecutivo Nacional en ejecución directa de la Constitución.⁴²

En este sentido, conforme a la Constitución, podrían ser objeto de un recurso de inconstitucionalidad los siguientes actos estatales: 1) Las leyes nacionales; 2) Las leyes estatales; 3) Las ordenanzas municipales; 4) Los actos del Congreso o de las Cámaras Legislativas Nacionales, de

40. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo... cit.*, pp. 293 y ss.; y "Aspects Généraux de la Procédure contentieuse administrative au Venezuela", en Conseil d'Etat, *Études et Documents*, 1972, Paris, 1973, pp. 339 y ss.

41. De allí que la Corte haya reservado este recurso de inconstitucionalidad a los actos de efectos *erga omnes*, que interesan a todos. V. sentencia de la CSJ en SPA de 14-3-60 en GO N° 26.222 de 1-4-60, p. 154-255.

42. Claramente la Corte Suprema de Justicia ha expresado este criterio en los siguientes términos: "el examen de una acción por inconstitucionalidad supone la confrontación entre el acto que se considera viciado y las normas de la Constitución presuntamente infringidas por éste. Si tales normas condicionan el acto, es decir, determinan, por ejemplo, la finalidad de éste, la autoridad competente para realizarlo, o los requisitos intrínsecos o extrínsecos cuyo incumplimiento puede afectar su validez, la acción o recurso dirigido a anularlo, por colidir con la Constitución, es de *inconstitucionalidad*. Pero si el acto no es regulado por una disposición de la Carta Fundamental sino por una ley, la contravención a éstas u otras irregularidades menos aparentes que la doctrina denomina exceso, abuso o desviación de poder, dan lugar a una acción o recurso de ilegalidad". V. sentencia de la CSJ en SPA de 13-2-68 en GF N° 59, 1968, p. 83.

las Asambleas Legislativas o de los Concejos Municipales dictados en ejercicio de la función legislativa (es decir, que no sean dictados en ejercicio de la función administrativa y que constituyan actos administrativos),⁴³ 5) Los actos de gobierno del Ejecutivo Nacional; y 6) Los Reglamentos del Ejecutivo Nacional.⁴⁴

En esta forma, puede decirse que el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales está consagrado en términos absolutos, en el texto fundamental, sea a través de los recursos judiciales ordinarios, respecto de los actos judiciales; sea a través de los recursos contencioso-administrativos, respecto de los actos administrativos emanados de cualquier autoridad; sea a través del recurso de inconstitucionalidad, respecto de los actos estatales de rango legal y los reglamentos. Sin embargo, a pesar de lo absoluto de dicho control, la Corte Suprema de Justicia, en una forma incomprensible, en un fallo de 1965 se limitó a sí misma sus facultades y señaló que "el control jurisdiccional de la constitucionalidad intrínseca de los actos estatales no ha sido consagrado en forma absoluta", por lo que "se justifican situaciones excepcionales en que los actos del Poder Público en sus tres ramas no están sometidos al control de la jurisdicción constitucional".⁴⁵ Estas declaraciones y los ejemplos de actos que a su juicio no están sometidos al control de la constitucionalidad, en una sentencia dictada en un recurso de inconstitucionalidad de un artículo de la ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norte América, no sólo eran totalmente innecesarias, sino peligrosas para el futuro, como lo demostró acertadamente el Voto Salvado al fallo.⁴⁶ En este sentido, la Corte no sólo se declaró incompetente para conocer de los recursos de inconstitucionalidad de las leyes aprobatorias de Tratados Internacionales, sino para conocer de recursos intentados contra actos dictados en ejercicio de

43. V. lo indicado en el párrafo 9.

44. Art. 215, ord. 3, 4 y 6 de la Constitución. Cfr. el voto salvado del magistrado J. G. Sarmiento Núñez a la sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65 publicada por la Imprenta Nacional, Caracas, 1965, p. 25.

45. V. sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65 publicada por la Imprenta Nacional, Caracas 1965, p. 9.

46. El magistrado J. G. Sarmiento Núñez, observó acertadamente que "por no ser necesario para arribar a la conclusión a que llega el fallo, no ha debido la sentencia dejar establecido que existan actos del Poder Público que, en su concepto, no están sometidos a revisión por inconstitucionalidad; pues ello implica comprometer anticipadamente el criterio de este Supremo Tribunal sobre materias no planteadas en el proceso, y ajenas al supuesto que es objeto del presente juicio; ya que, sobre la posibilidad de control constitucional de estos actos, debe decidirse en la oportunidad en que surja un caso determinado", *loc. cit.*, p. 48.

atribuciones privativas de las Cámaras Legislativas, salvo los casos de "extralimitación de atribuciones";⁴⁷ y para conocer de recursos intentados contra los actos de gobierno del Presidente de la República.⁴⁸ Los argumentos de la Corte en 1965, indudablemente, carecieron de toda consistencia y un solo ejemplo basta para comprobarlo: el artículo 61 de la Constitución establece que "no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo o la condición social"; por tanto, ¿podría afirmarse, cómo resultaría de los argumentos de la Corte, que no serían impugnables por inconstitucionalidad, un acto del Senado que niegue la autorización a un funcionario a aceptar recompensas de gobiernos extranjeros en virtud de que el funcionario es de raza negra; el voto de censura a un Ministro o la improbación de la Memoria y Cuenta de un Ministro por no haber aplicado durante su gestión, discriminaciones fundadas en la raza o la condición social; o el acto del Presidente de la República que al fijar el contingente de las Fuerzas Armadas excluya a los miembros de una determinada Iglesia o secta religiosa? Indudablemente que esos actos legislativos sin forma de ley o esos actos de gobierno serían impugnables por inconstitucionalidad, máxime cuando la Constitución no da pie para la exclusión de ninguno de ellos del control de la Corte; lo contrario significaría propiciar la apertura de una brecha a la supremacía constitucional, al reconocer, contrariamente a lo que sus normas prevé, que hay actos no sometidos al control constitucional y que pueden, impunemente, violar la Constitución.

El control de la constitucionalidad de las leyes

Pero entre todos los actos sometidos al control de la constitucionalidad, indudablemente que los de mayor importancia son las leyes, en

47. Este criterio en cuanto al ámbito del control de la constitucionalidad de los actos privativos de las Cámaras Legislativas, lamentablemente ha sido ratificado por la Corte en 1968 en los siguientes términos: "De los textos constitucionales antes copiados se desprende claramente que los actos de los cuerpos legislativos en ejercicio de sus atribuciones privativas, no están sometidos al veto del Presidente de la República, que es quien constitucionalmente puede ejercerlo, ni al examen y control de la Corte Suprema de Justicia, salvo cuando el cuerpo legislativo incurra en extralimitación de atribuciones. Es entendido, por lo tanto, que solamente cuando los cuerpos legislativos, en ejercicio de sus atribuciones privativas, se extralimiten contrariando lo que sobre la materia establece la misma Constitución, podrá esta Corte declarar la nulidad de tales actos". V. sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68 publicada por el Senado de la República, Caracas 1969, p. 193. V., sobre el particular, G. Pérez Luciani, "El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de los Actos de Organización Interna de las Cámaras Legislativas", en RFD, UCAB, N° 8, 1968-1969, pp. 141 a 196.

48. V. sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, *loc. cit.*, pp. 10 y 11.

virtud de su generalidad. La Constitución, en tal sentido, señala expresamente la competencia de la Corte Suprema para declarar la nulidad total o parcial de las leyes nacionales, de las leyes estatales y de las ordenanzas municipales que colidan con la Constitución.⁴⁹ En el ámbito nacional, por tanto, todos los actos que sancionen las Cámaras Legislativas como cuerpos colegisladores, son leyes,⁵⁰ y son impugnables ante la Corte Suprema por la vía del recurso de inconstitucionalidad. Sin que valga distinción alguna entre la ley formal o la ley material como objeto de este recurso.⁵¹ En tal sentido, así como en 1962 la Corte Suprema admitió el recurso de inconstitucionalidad contra un artículo de una ley aprobatoria de un contrato administrativo,⁵² así mismo, iguales criterios deben ser válidos frente a los recursos de inconstitucionalidad de las leyes aprobatorias de tratados internacionales;⁵³ en ambos casos, se trata de leyes, es decir, actos de las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores, por lo que no se justifican los argumentos que se fundamentan en la especificidad de las leyes aprobatorias para excluir el control de la constitucionalidad. Por otra parte, en cuanto a los efectos de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de los tratados en el ámbito internacional, si bien la decisión de la Corte no los tendría sino en el ámbito interno, su efecto fundamental sería obligar al Ejecutivo Nacional a denunciar el Tratado para que cese sus efectos en el ámbito internacional.

Pero dejando a un lado el problema relativo a las leyes aprobatorias de contratos o tratados, que serán objeto de estudio detenido más adelante,⁵⁴ ahora interesa precisar cuándo pueden ser impugnadas las

49. Art. 215, ords. 3 y 4.

50. Art. 162 de la Constitución.

51. Distinción abandonada totalmente a partir de la Constitución de 1961 (Art. 162). *Cfr.* el criterio de la CSJ en CP de 15-3-62 en *GO* N° 760, Extraordinario, de 22-3-62.

52. *V.* sentencia de la CSJ en CP de 15-3-62 en *GO* N° 760, Extr. de 22-3-62. *V.* Sobre el particular G. Pérez Luciani: "El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes no Normativas Aprobatorias de Contratos", en *RFD*, UCAB, N° 2, 1965-1966, pp. 207 a 231. *V.*, además, los argumentos del Voto Salvado del magistrado J. G. Sarmiento Núñez, a la sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, *loc. cit.*, pp. 31 y ss. y 66 y ss.

53. *V.* G. Pérez Luciani, "El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad de las Leyes Aprobatorias de Tratados Internacionales", en *RFD*, UCAB, N° 4, 1966-1967, pp. 293 a 335; J. E. Quintero Marquina: "¿Pueden ser Demandados por Inconstitucionalidad los Tratados Internacionales ante el Organismo Contralor?", *RFD*, ULA, Mérida, 1966, N° 14, pp. 207 a 231.

54. *V.* Allan-R. Brewer-Carías, *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*, Caracas 1968, pp. 109 y ss.

leyes por la vía del recurso de inconstitucionalidad. En principio, sólo puede ser objeto del recurso de inconstitucionalidad la ley vigente; sin embargo, las dudas se plantean respecto de las leyes sancionadas, aún no promulgadas, y respecto de las leyes derogadas.

En efecto, en cuanto a las *leyes sancionadas por el Congreso pero no promulgadas por el Presidente de la República*, ya en la década de los treinta, la Corte admitió la posibilidad de su impugnación por inconstitucionalidad por el Presidente de la República, alegando que resultaría un contrasentido el que la autoridad ejecutiva la promulgara y luego solicitara la nulidad de la ley.⁵⁵ En la *Constitución de 1961 se reguló definitivamente el procedimiento y se facultó al Presidente de la República para acudir ante la Corte Suprema de Justicia, dentro del término fijado para la promulgación de la ley, solicitando decisión sobre la inconstitucionalidad de la ley*,⁵⁶ disposición que ha sido acogida y repetida por las constituciones estatales. En estos casos, como lo ha señalado la Corte, la decisión judicial tiene carácter previo a la promulgación, por lo que éstas sólo podrían tener lugar con posterioridad al fallo respectivo.⁵⁷

Sin embargo, en relación a la procedencia de este recurso de inconstitucionalidad de la ley sancionada, antes de su promulgación, hay que compatibilizarlo con el procedimiento del veto y reconsideración ante el órgano legislativo. En efecto, conforme al artículo 173 de la Constitución, que recogen las constituciones estatales, el Presidente de la República, al recibir la ley sancionada por el Congreso, tiene un lapso de diez días para promulgarla, y dentro del mismo puede devolverla al Congreso para su reconsideración o impugnarla ante la Corte por motivos de inconstitucionalidad. En caso de optar por el primer procedimiento, parecería lógico que el Presidente tendría que esperar su agotamiento y devolución de la ley por el Congreso, para acudir ante la Corte. Se aplicaría

55. "Resultaría por lo menos irregular de parte del Ejecutivo —señaló la Corte—, el ordenar su ejecución, promulgación y publicación, o sea elevarlo a la categoría de ley vigente, para luego instar su nulidad por razón de su inconstitucionalidad, aparte de que semejante proceder del ciudadano Presidente, frente a un acto del Poder Público, que conceptúa de su exclusiva competencia, podría interpretarse como un asentimiento a la usurpación cometida contra su propia autoridad". V. sentencia de la CFC en SPA de 22-12-37 en *M.* 1938, p. 383. *Cfr.* sentencia de la CFC en SPA de 6-6-40 en *M.* 1941, pp. 167 y 168, en la cual la Corte insistió en que "el interés jurídico de la acción de nulidad estribará, pues, en que si la ley está en su primer estado, no se promulgue; si ha sido promulgada, no se la publique; y si ya ha sido publicada, no sea obligatoria".

56. Art. 173.

57. V. Sentencia de la CSJ en SPA de 12-5-65 en *GF* Nº 48, 1965, pp. 116 y 117.

aquí el principio de que el recurso extraordinario sólo procedería una vez agotados los recursos ordinarios, lo cual ha sido acogido repetidamente por la Corte Suprema.⁵⁸

En todo caso, en los supuestos de impugnación de leyes sancionadas, pero no promulgadas, en virtud de que cuando sea procedente, la decisión de la Corte debe ser previa a la promulgación, el recurso tiene efectos suspensivos respecto a la promulgación de la ley, siendo este el único supuesto en que un recurso de inconstitucionalidad de las leyes produciría la suspensión de los efectos de las mismas.⁵⁹

Pero en el otro extremo de la vida de las leyes, la cuestión relativa a la posibilidad de impugnar por vía del recurso de inconstitucionalidad, las leyes ya derogadas, también se ha planteado, y su solución depende evidentemente de los efectos de la sentencia declaratoria de la inconstitucionalidad. En Venezuela, como se verá, siendo los efectos de la sentencia declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de efectos constitutivos, pro futuro, no hay duda, en principio, que sólo pueden ser objeto del recurso de inconstitucionalidad las leyes vigentes.⁶⁰

El recurso de inconstitucionalidad como acción popular

Ahora bien, la característica fundamental del recurso de inconstitucionalidad en el ordenamiento venezolano, es que está configurado como una *acción popular*, es decir, un recurso que corresponde a cual-

58. La Corte Suprema, en efecto, ha declarado extemporáneas las solicitudes de nulidad por inconstitucionalidad de leyes estatales sancionadas, aún no promulgadas por los Gobernadores, cuando aún está pendiente la decisión del veto y de reconsideración formulada ante la Asamblea Legislativa correspondiente. La Corte ha señalado, en este sentido, que "mientras la Asamblea Legislativa no decida acerca de la solicitud de revisión del Gobernador, el acto legislativo no es perfecto, ni tiene carácter definitivo, pues, en el curso de las dos discusiones de que ha de ser objeto en el seno de aquel cuerpo, su contenido puede ser modificado, acogiendo o no lo pedido por el Gobernador". V. sentencia de la CSJ en SPA de 18-1-68 en GF N° 59, 1969, pp. 53 a 55. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 5-5-70, en GO N° 29.339 de 8-10-70, p. 219.225.

59. Repetidamente la Corte ha sostenido que el recurso de inconstitucionalidad de leyes sancionadas pero no promulgadas, es el único supuesto en que el recurso de inconstitucionalidad de las leyes tiene efectos suspensivos. V. sentencias de la CSJ en SPA de 16-1-68, en GF N° 59, 1968, pp. 47 y ss.; de 6-2-69 en GF N° 63, 1969, p. 137; de 28 y 29-7-69 en GF N° 65, 1969, pp. 102, 103, 115 y 116; de 25-2-70 en GF N° 67, 1970, p. 224; y de 7-6-73 en GO N° 1.618, extraordinario, de 16-10-73, p. 7. En tal sentido, la Corte se ha declarado incompetente para suspender los efectos de un acto de instalación de una Asamblea Legislativa. V. sentencia de la CSJ en SPA de 15-2-67, en GF N° 55, 1968, pp. 66 y 70.

60. V. sentencia de la CFC en CP de 21-3-49 en GF N° 1, 1949, pp. 13 a 15, y sentencia de la CSJ en SPA de 20-1-66, GF N° 51, 1968, pp. 13 y 14.

quier ciudadano que se encuentre en el pleno goce de sus derechos.⁶¹ Como lo ha dicho la Corte, esta acción popular que se da "a cualquiera del pueblo (de allí la denominación) está dirigida a la defensa de un interés público que es a la vez simple interés del accionante quien, por esta sola razón, no requiere estar investido de un interés jurídico diferencial o legítimo". Por ello, la acción popular en Venezuela, está consagrada "para impugnar la validez de un acto del Poder Público, que por tener un carácter normativo y general, obra *erga omnes* y, por tanto, su vigencia afecta e interesa a todos por igual".⁶² De aquí resulta una de las grandes diferencias entre el recurso de inconstitucionalidad y el recurso contencioso-administrativo: el primero no requiere legitimación activa especial, basta el simple interés en la legalidad; en cambio, en el segundo, se requiere que el recurrente sea titular de un derecho subjetivo o de un interés personal, legítimo y directo en la legalidad del acto.⁶³ Esto a la vez da origen a otra diferencia: el recurso de inconstitucionalidad por tener como objeto actos de carácter general o de rango legal, no está sujeto a lapso de caducidad alguno, es imprescriptible,⁶⁴ en tanto que el recurso contencioso-administrativo está sometido a un lapso de caducidad de seis meses.⁶⁵

Correspondiendo, en todo caso, el recurso de inconstitucionalidad a cualquier ciudadano, es claro que las deficiencias que puedan existir en la representación que se atribuye el recurrente no impiden el que se pueda admitir el recurso, pues igual posibilidad de recurrir tendría a título personal.⁶⁶ Pero, además, así como cualquier ciudadano puede ejercer el recurso de inconstitucionalidad de las leyes, y demás actos

61. *Cfr.* sentencia de la CF de 22-2-60 en *GF* N° 27, 1960, pp. 107 y 108, y sentencias de la CSJ en SPA de 3-10-63 en *GF* N° 42, 1963, pp. 19 y 20; de 6-2-64 en *GO* N° 27.373 de 21-2-64; de 30-5-63 en *GF* N° 52, 1968, p. 109; y de 25-9-73 en *GO* N° 1.643, extraordinario, de 21-3-74, p. 15.
62. *V.* sentencia de la CSJ en SPA de 18-2-71 en *GO* N° 1.472, extraordinario, de 11-6-71, p. 6. *Cfr.* sentencia de la CSJ en SPA de 6-2-64 en *GO* N° 27.373 de 21-2-64.
63. *V.*, por ejemplo, sentencia de la CSJ en SPA de 18-2-71 en *GO* 1.472, extraordinario, de 11-6-71, p. 6.
64. *V.* sentencia de la CSJ en SPA de 3-10-63 en *GF* N° 42, 1963, pp. 20 y 21.
65. Art. 7, ord. 9, de la Ley Orgánica de la Corte Federal. Sólo cuando el recurso contencioso-administrativo se intenta contra actos administrativos por violación directa de la Constitución (violación del artículo 61, por ejemplo), el recurso será imprescriptible conforme a lo dispuesto en el ord. 8 del artículo 7 de la misma ley. *V.* sentencia de la CSJ en SPA de 3-10-63 en *GF* N° 42, 1963, pp. 20 y 21.
66. *V.*, por ejemplo, sentencias de la CF de 12-6-53 en *GF* N° 1, 1953, pp. 48 a 50; y de 22-2-60 en *GF* N° 27, 1960, pp. 107 y 108; y de la CSJ en SPA de 25-9-73 en *GO* N° 1.643, extraordinario, de 21-3-74, p. 15.

estatales en los casos señalados, asimismo cualquier ciudadano tendría derecho a presentar escritos y alegatos en el juicio, inclusive en defensa de la ley o acto impugnado, sin que valga en este recurso el concepto de parte,⁶⁷ por no tener carácter contencioso.

En efecto, a diferencia del procedimiento del recurso contencioso-administrativo, que como su nombre lo indica, tiene carácter contencioso, el procedimiento del recurso de inconstitucionalidad, tiene carácter sumario, no contencioso, por lo que no se exige citación de persona alguna⁶⁸ y sólo se notifica al Procurador General de la República cuando no sea este funcionario el recurrente.⁶⁹ Siendo, por tanto, distinto el procedimiento en uno y otro recurso, no es posible acumularlos ni siquiera en aquellos casos en que corresponda a una misma Sala de la Corte Suprema su conocimiento,⁷⁰ y mucho menos, cuando el conocimiento de dichos recursos corresponde normalmente a la Corte en pleno, en la acción popular, y a la Sala Político-Administrativa en el recurso contencioso-administrativo de anulación.⁷¹

El recurso de inconstitucionalidad, por otra parte, se inicia mediante escrito de recurso en el cual el recurrente ha de expresar con claridad el acto recurrido⁷² e indicar con precisión las inconstitucionalidades denunciadas, es decir, tanto los motivos del recurso como las normas constitucionales que se dicen violadas.⁷³ Sin embargo, y tratán-

67. Es de destacar que la Corte Suprema, al decidir el recurso de inconstitucionalidad del Acto de Instalación de las Cámaras Legislativas del 5 de marzo de 1968, ante escritos presentados por dos ciudadanos en contra de los pedimentos de los recurrentes, estableció, contrariamente a lo expresado en el texto, que la Corte "se limitó a hacer agregar a los autos, dichos escritos, por no ser los nombrados parte [*sic.*] en el presente juicio ni haber intervenido en los actos impugnados por los demandantes. El ejercicio de la acción popular... es el derecho que tiene cualquier ciudadano para constituirse en demandante en los casos permitidos por la ley, pero no para hacerse parte como demandado cuando la acción no ha sido intentada contra él". V. sentencia de la CSJ en CP de 12-6-68, publicaciones del Senado, *cit.*, pp. 190 y 191. En otra sentencia, la Corte señaló que para que un abogado pudiera asumir la defensa de la constitucionalidad de una ley, debía tener la representación de la respectiva Asamblea Legislativa, por lo que declaró improcedentes los pedimentos de dicho abogado por no tener dicha representación. V. sentencia de la CSJ en SPA de 27-5-70 en GF N° 68, 1970, p. 111.

68. V. sentencia de la CFC en SPA de 20-11-40 en M. 1941, pp. 265 y 266.

69. Art. 27 de la LOCF.

70. Por ejemplo, a la Sala Político-Administrativa, según la Disposición Transitoria Decimoquinta de la Constitución.

71. *Cfr. Doctrina PGR, 1964*, Caracas 1965, pp. 82 y ss.

72. *Cfr.* sentencia de la CSJ en SPA de 23-1-69 en GF N° 63, 1969, p. 95.

73. *Cfr.* sentencia de la CFC en CP de 14-12-50 en GF N° 6, 1950, pp. 46 y 47; y sentencia de la CSJ en SPA de 11-8-64 en GF N° 45, 1964, pp. 185 y 186.

dose de una acción popular en la cual está en juego la vigencia de una ley y la supremacía constitucional, parecería lógico que la Corte pudiera apreciar la inconstitucionalidad del acto impugnado, de oficio, por vicios no alegados por el recurrente,⁷⁴ y no que tuviera que someterse a las denuncias formuladas por el recurrente.⁷⁵ El conocimiento de la Corte Suprema en los recursos de inconstitucionalidad, no está sujeta totalmente a la voluntad del recurrente, quien, por ejemplo, no puede desistir del recurso, una vez intentado, teniendo la Corte que conocerlo y decidirlo en todo caso.⁷⁶

En cuanto a los motivos del recurso de inconstitucionalidad, ante todo, en el mismo, sólo pueden alegarse violaciones o colisiones con la Constitución, es decir, motivos de inconstitucionalidad.⁷⁷ Pero no toda norma constitucional puede servir de fundamento a una acción popular; al contrario, tiene que tratarse de una norma directamente operativa por lo que no procede el recurso cuando se alegan violaciones de normas programáticas.⁷⁸ Por otra parte, la denuncia de inconstitucionalidad debe necesariamente plantear la "vinculación lógica, a través de una seria y necesaria motivación, entre el acto recurrido y la norma que se dice quebrantada por ésta",⁷⁹ por lo que se considerarían formalmente insuficientes las denuncias de infracciones de normas constitucionales cuando dicha vinculación no aparece de las denuncias. En todo caso, es claro que la violación de la Constitución puede surgir cuando el acto recurrido contradice el espíritu y propósito de una norma constitucional⁸⁰ y no sólo cuando hay contradicción literal entre las normas y el acto impugnado.

74. En tal sentido, la Procuraduría ha señalado que la constitucionalidad de los actos legislativos es materia de orden público eminente; por tanto, en los juicios en que se ventilan tales problemas, las facultades del juez no están ni pueden estar limitadas por lo alegado y probado en autos. *V. Doctrinas PGR, 1963, Caracas 1964, pp. 23 y 24.*

75. Tal como la Corte Suprema lo ha sostenido. *V. sentencia de la CSJ en CP de 15-3-62 en GO 760, extraordinario, de 22-3-62.* En este sentido, J. G. Andueza sostiene que la sentencia no puede contener *Ullia petita, op. cit., p. 37.*

76. *Cfr. J.G. Andueza, op. cit., p. 37.*

77. No pueden alegarse, por tanto, motivos de ilegalidad. *V. sentencia de la CSJ en SPA de 13-2-68 en GF N° 59, 1969, pp. 85 y 86.*

78. *V. sentencias de la CSJ en CP de 12-9-69 en GF N° 65, 1969, p. 10; y en SPA de 27-4-69 en GF N° 64, 1969, pp. 23 y 24.* Sobre las normas programáticas de la Constitución, *V. lo indicado en el parágrafo 7.*

79. *V. sentencia de la CSJ en SPA de 20-12-67 en GF N° 58, 1968, p. 68.*

80. *V. sentencia de la CF de 25-3-58 en GF N° 19, 1958, p. 58.* En sentido contrario la Procuraduría General de la República ha sostenido que no puede ser causa de anulación de un texto legal la infracción de los móviles de la Constitución. *V. Doctrina PGR, 1964, Caracas, 1965, p. 158.* En otra parte, sin embargo, la misma Procuraduría ha sostenido que se viola la Constitución cuando la ley pretende alcan-

Efectos del control difuso de la constitucionalidad

Ahora bien, hemos señalado que el control de la constitucionalidad de las leyes en Venezuela se ejerce por los órganos del Poder Judicial, sea a través del control difuso que corresponde a todos los tribunales de la República al declarar inaplicable una ley, sea a través del control concentrado que corresponde a la Corte Suprema de Justicia. En este último, la Corte asume su rol de supremo intérprete⁸¹ o defensor⁸² de la Constitución, a quien corresponde el fiel de la balanza en la aplicación del principio de la separación de poderes,⁸³ teniendo que proclamar, al decidir el recurso, la "extinción jurídica" del acto recurrido o el mantenimiento del mismo con la plenitud de sus efectos.⁸⁴ Los efectos del control de la constitucionalidad en ambos casos, sin embargo, difieren, y en ausencia de una ley reguladora de la jurisdicción constitucional,⁸⁵ las soluciones del derecho comparado pueden servir de ilustración sobre el alcance y efectos de dichos controles, y han servido de orientación frecuentemente utilizada por las decisiones de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, en el denominado control o método difuso, cuyo arquetipo ha sido el sistema norteamericano, los efectos del control son radicalmente distintos a los efectos que produce la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad en el denominado control concentrado, cuyo arquetipo es el austriaco, por lo que no es posible pretender aplicar los efectos de uno de ellos al otro. De aquí que, por ejemplo, no sea posible aplicar las características del control de la constitucionalidad de las leyes del sistema norteamericano, exclusivamente de carácter difuso, al control de la constitucionalidad de las leyes que ejerce la Corte

zar fines diferentes a los propuestos por la Constitución, y no solamente cuando existe una contradicción literal entre la norma constitucional y la norma legal. *V. Doctrina PGR, 1969*, Caracas, 1970, p. 111. En general sobre los diversos tipos de motivos de inconstitucionalidad de las leyes, *V. Doctrina PGR, 1966*, Caracas, 1967, pp. 170 a 174.

81. Lo que implica la irrevisibilidad de sus decisiones. *V. Art. 211 de la Constitución*. La doctrina, sin embargo, ha sido establecida desde hace muchos años por la propia Corte, *V.*, por ejemplo, sentencia de la CFC en SPA de 17-11-38 en *M. 1939*, pp. 330 y ss.
82. *V.* sentencia de la CSJ en SPA de 4-3-41 en *M. 1942*, pp. 128 a 130.
83. *V.*, por ejemplo, sentencia de la CFC en SPA 3-5-39 en *M. 1940*, p. 217; y de 17-4-41 en *M. 1942*, pp. 182 y ss.
84. *V.* sentencia de la CSJ en SPA de 20-1-66 en *GF* N° 51, 1968, p. 13.
85. *V.*, por ejemplo, el Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol. II, pp. 547 y ss.

Suprema de Justicia en Venezuela, de carácter monopolísticamente concentrado.

En efecto, en el control difuso de la constitucionalidad de las leyes, que en Venezuela ejercen todos los órganos jurisdiccionales conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil cuando un juez desaplica una ley que estima inconstitucional aplicando preferentemente la Constitución, su decisión no es una declaratoria "de nulidad" de la ley que estima inconstitucional, sino una declaratoria de que la ley "es inconstitucional"; al desaplicarla, evidentemente que aprecia que esa ley nunca ha podido haber surtido sus efectos en el caso concreto que conoce; estima al desaplicar la ley, que ésta no existe, y que nunca ha existido. Este y no otro puede lógicamente ser el efecto de su decisión: el juez, al conocer un caso concreto pretendidamente regulado en el pasado por una ley que una de las partes del proceso estima inconstitucional, al decidir la inaplicabilidad de la ley al caso concreto, está "ignorando" la ley, en su criterio, inconstitucional, y, por tanto, estimando que la misma, en el pasado, nunca tuvo efectos sobre el caso concreto sometido a su consideración. Los efectos de la decisión del juez al declarar la inaplicabilidad por inconstitucionalidad de la ley conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, si se quiere, son los de una sentencia declarativa: el juez declara la inconstitucionalidad de la ley y no la aplica, la ignora, estimando que nunca ha surtido efectos en relación al caso, lo que equivale a considerar que la ley nunca ha existido, es decir, que es inexistente. Lógicamente, esta decisión del juez conforme a lo previsto en el artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, es una decisión de efectos *inter partes* y, por tanto, relativos:⁸⁶ la ley se considera inconstitucional, se la desaplica y se estima que nunca pudo surtir efectos, exclusivamente en relación al caso concreto cuyo conocimiento ha sido sometido a un juez, de acuerdo con sus competencias procesales; y los efectos de esa decisión, por supuesto, no obligan a los otros jueces y ni siquiera al mismo juez que lo dictó quien, en otro juicio, puede variar de criterio jurídico. La ley inaplicada en un caso concreto, por otra parte, no se ve afectada en su vigencia general con motivo de esa decisión: la ley, como tal, continúa vigente, y sólo perderá sus efectos generales si es derogada⁸⁷ o si se le declara nula por la Corte Suprema de Justicia.⁸⁸ El hecho de que haya sido decla-

86. V. sentencia de la CF de 19-6-53 en GF N° 1, 1953, pp. 77 y 78.

87. Art. 177 de la Constitución.

88. Art. 215, ords. 3° y 4°.

rada inaplicable por inconstitucional por un juez en un proceso determinado, insistimos, no afecta su vigencia ni equivale a una declaratoria de que es nula, no siendo además la decisión del juez obligatoria, como precedente, para ningún otro juez y ni siquiera para el mismo juez que la dictó en los otros procesos que le corresponda conocer.⁸⁹

Los efectos relativos del control difuso de la constitucionalidad de las leyes se encuentran, por otra parte, en todos los sistemas que han seguido el modelo norteamericano,⁹⁰ tal como sucede con el argentino, el más similar a aquél desde el punto de vista del sistema constitucional, entre todos los latinoamericanos,⁹¹ aun cuando ha habido discusión en relación a los efectos de dichas decisiones cuando han sido dictadas por la Corte Suprema en virtud del valor de las mismas como precedentes.⁹²

En términos generales, entonces, los efectos de la decisión de desaplicar una ley conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil venezolano, tal como se dijo, son similares a los de los sistemas denominados de control difuso en el derecho comparado, y particularmente al sistema americano, con la gran diferencia sin embargo, de que en Estados Unidos las decisiones de los tribunales sí se consideran y aprecian como precedentes para otras decisiones. Pero aparte de esta trascendental distinción, los efectos "declarativos" de la decisión son evidentemente similares. Basta aquí para darse cuenta de ello, recordar lo expuesto por A. y S. Tunc en su magistral análisis del sistema constitucional norteamericano sobre la decisión de desaplicar una ley por inconstitucional en Estados Unidos: "La ley no es ni derogada ni anulada. Ella es pura y simplemente desconocida como si no fuera una ley sino, si se

89. M. Cappelletti, al referirse a los ordenamientos que siguen esta fórmula de control (norteamericano, japonés y mexicano), resume los efectos de la decisión del juez, señalando que éste debe limitarse a desaplicar la ley inconstitucional en el caso concreto, de manera que el control judicial de la constitucionalidad de las leyes, carece, como en Austria, de eficacia general, *erga omnes*, pues únicamente posee eficacia particular, limitada al caso concreto, aun cuando, por otra parte, debe hacerse notar que en los Estados Unidos esta característica ha sido descartada en buena parte especialmente cuando se trata de control ejercitado por la *Supreme Court* en virtud del principio del *stare decisis*, *loc. cit.*, pp. 59 y 60.

90. V. A. Jorge Alvarado, *El Recurso contra la Inconstitucionalidad de las Leyes*, Madrid, 1920, pp. 60 y ss.

91. V. Alejandro E. Ghigliani, *Del Control Jurisdiccional de Constitucionalidad*, Buenos Aires, 1952, p. 97.

92. V. Carlos A. Ayarragaray, *Efectos de la Declaración de Inconstitucionalidad*, Buenos Aires, 1955, pp. 32 y ss; Alejandro E. Ghigliani, *op. cit.*, pp. 100 y ss.

quiere, una simple apariencia de ley, y los derechos de las partes son regulados como si ella no fue nunca aprobada. (La decisión del juez) se limita, pura y simplemente a ignorar la ley. . . Del principio según el cual una ley inconstitucional se la considera como si nunca hubiera sido aprobada, deriva el efecto retroactivo de la declaración de inconstitucionalidad; efecto retroactivo que, como se puede adivinar, conlleva cuando se trata de una ley importante, las más profundas perturbaciones".⁹³ De acuerdo con la expresión de los Tunc, la "retroactividad" de la declaratoria de no aplicabilidad de la ley tiene sólo sentido bajo el ángulo de que el juez estima que ella nunca ha surtido efectos, es decir, de que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad operan *ex tunc*, al ser una decisión mero declarativa de una inconstitucionalidad o nulidad preexistente. En este sentido, por ejemplo, la apreciación de la inconstitucionalidad de la ley ya derogada, pero que se aplicó durante su vigencia al caso concreto que el juez está conociendo, tiene justificación, pues la declaratoria de inaplicabilidad de la ley, al ignorar la existencia de la ley, tiene sentido para el proceso, aun cuando la ley esté derogada en el momento de la decisión. Por ello se ha dicho que si la decisión judicial que se pronuncia en el control de la constitucionalidad de las leyes, como sucede con el control difuso, tiene "efectos retroactivos", evidentemente que pueden anularse las leyes derogadas, ya que así se pone término a los efectos que la ley durante su vigencia pudo producir.⁹⁴

Conforme a lo anteriormente señalado, puede entonces estimarse como claro que la decisión de desaplicar una ley inconstitucional en los sistemas *difusos* de control de la constitucionalidad de las leyes, entre los cuales se incluye el que se ejerce en Venezuela conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, si bien tiene solo y exclusivamente efectos *inter partes*, equivale a una decisión mero declarativa, de efectos retroactivos o *ex tunc*. El juez no anula la ley al ejercer este control, sino que sólo declara o constata una nulidad o inconstitucionalidad preexistente, por lo que ignora la existencia de la ley (la considera inexistente) y no la aplica al caso concreto cuyo conocimiento jurisdiccional le corresponde.

93. V. A. y S. Tunc, *Le Système Constitutionnel des Etats-Unis d'Amérique*, Paris, 1954, Vol. II, pp. 294 y 295.

94. V. J.G. Andueza, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

Efectos de control concentrado de constitucionalidad

Pero si bien esto es cierto en el control de la constitucionalidad de las leyes que se ejerce conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil venezolano y en todos los controles de la constitucionalidad denominados *difusos*, los efectos de la decisión de declaratoria de nulidad (anulación) de una ley por inconstitucionalidad pronunciada en Venezuela por la Corte Suprema de Justicia en pleno, son entera y completamente distintos, así como lo son en todos los sistemas que siguen el modelo austriaco de control concentrado.

En efecto, en los sistemas denominados concentrados de control de la constitucionalidad de las leyes, el monopolio de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes corresponde a la Corte Suprema de Justicia o su equivalente, en el sentido de que ningún otro tribunal tiene competencia para ello. En la decisión que la Corte Suprema de Justicia adopta en Venezuela conforme a lo previsto en el artículo 215, ordinales 3º y 4º, de la Constitución, la Corte "declara la nulidad" de la ley, es decir, anula la ley, la cual hasta el momento en que la sentencia de la Corte se publica, es válida y eficaz, habiendo surtido todos sus efectos, no obstante su inconstitucionalidad; y esto, en virtud de la presunción de constitucionalidad que las leyes tienen,⁹⁵ equivalente, *mutatis mutandis*, a la presunción de legalidad que acompaña a los actos administrativos.⁹⁶

En efecto, tal como lo señala Cappelletti al insistir en la diferencia entre los métodos difusos y concentrado del control de la constitucionalidad, "puede afirmarse que mientras el sistema estadounidense de control judicial de la constitucionalidad de las leyes, tiene el carácter de un control *meramente declarativo*, a la inversa, el austriaco asume la naturaleza de un control *constitutivo* de la invalidez y de la consiguiente ineficacia de las leyes contrarias a la Constitución, y de aquí se concluye con plena coherencia, que, mientras en el primer sistema de eficacia (meramente declarativa) opera *ex tunc*, o sea, retroactivamente —se trata en efecto, repito, de la simple declaración de una nulidad absoluta preexistente—, en el sistema austriaco, por el contrario, la eficacia (constitutiva, es decir, de anulación) de la sentencia de inconstitucionalidad, obra *ex nunc* y, por lo tanto, *pro futuro*, excluyéndose una retroactividad

95. Cfr. J.G. Andueza, *op. cit.*, p. 90.

96. V. Allan-R. Brewer Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y Jurisprudencia Venezolana*, *cit.*, p. 131.

de la eficacia de anulación".⁹⁷ A esta diferencia entre el control difuso y el control concentrado de la constitucionalidad de las leyes, hay que agregar otra complementaria y también fundamental: la naturaleza "general" de la anulación, que si bien carece de eficacia retroactiva, pues como se dijo la misma es *ex nunc* o pro futuro, opera sin embargo, *erga omnes*.⁹⁸

Ahora bien, así como puede afirmarse que la generalidad de los sistemas de control concentrado de la constitucionalidad de las leyes que nos muestra el derecho comparado, y particularmente el austriaco⁹⁹ y el italiano,¹⁰⁰ establecen indubitablemente los efectos generales de las sentencias del Tribunal Supremo que declare la nulidad por inconstitucionalidad de una ley y su eficacia *ex nunc*, es decir, sólo hacia el futuro, asimismo sucede con el control de la constitucionalidad de las leyes que ejerce en forma concentrada, la Corte Suprema de Justicia en Corte plena, conforme a los ordinales 3º y 4º del artículo 215 de la Constitución. Es más, puede afirmarse que en ninguno de los sistemas concentrados del control de la constitucionalidad de las leyes que se conocen, se atribuye efectos generales hacia el pasado, es decir *ex tunc*, a todas las sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad, las cuales no son mero declarativas ni tienen efectos retroactivos, sino que son sólo constitutivas; y en los casos en que se atribuye algunos efectos hacia el pasado, como en los sistemas italiano y alemán, estos son restringidos fundamentalmente al ámbito penal.¹⁰¹ Y la solución de estas

97. V. Mauro Cappelletti: *loc. cit.*, pp. 58 y 59. Subrayado en el original.

98. V., por ejemplo, sentencia de la CFC en SPA de 17-11-58 en *M.* 1939, pp. 330 a 334; sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF* N° 1, 1953, pp. 77 y ss.; y sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, publicada por la Imprenta Nacional, 1965, pp. 13 y 16. Cfr. *Doctrina PGR. 1963*. Caracas 1964, pp. 199 a 201. V. En otras palabras, tal como Cappelletti señala, "una vez pronunciada la sentencia de inconstitucionalidad, la ley respectiva es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiese sido abrogada por una ley posterior, y, por el contrario, recuperan su vigencia las disposiciones legislativas anteriores a la ley de inconstitucionalidad" (*loc. cit.*, p. 59 —subrayado del autor—); siendo los efectos del control concentrado de la inconstitucionalidad radicalmente distintos a los efectos particulares *inter partes* del control difuso de la constitucionalidad, tal como se ha visto.

99. Cfr. M. Cappelletti, *loc. cit.*, pp. 59 y 60.

100. V. F. Rubio Llorente, *La Corte Constitucional Italiana*. Cuadernos del Instituto de Estudios Políticos, N° 8, UCV, Caracas, 1966, p. 30.

101. Tal es el supuesto, por ejemplo, de la Ley Constitucional italiana de 11 de marzo de 1955, que establece las normas complementarias de la Constitución en lo concerniente a la Corte Constitucional, cuyo artículo 30 expresa: "las normas declaradas inconstitucionales no pueden ser aplicadas a partir del día siguiente a la publicación de la decisión. Cuando en aplicación de la norma declarada inconstitucional haya sido pronunciada una sentencia irrevocable, cesará su ejecución y todos

dos legislaciones —la italiana y la alemana— es lógica, pues si bien sería monstruoso, por las repercusiones que tendría sobre la seguridad jurídica, pretender que las sentencias declaratorias de la nulidad por inconstitucionalidad de una ley tienen efectos mero declarativos, y que, por tanto, se tienen como nunca dictados o cumplidos los actos realizados antes de que la ley fuera declarada nula, asimismo podría resultar injusto que en los casos penales las sentencias adoptadas conforme a una ley declarada posteriormente nula, no fueran afectadas por la anulación por inconstitucionalidad. De ahí la excepción respecto de los casos penales que la legislación italiana y alemana establecen para el principio de que los efectos de las sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad sólo se producen hacia el futuro. Es más, la misma situación pragmática del conflicto que puede surgir entre la seguridad jurídica y las sentencias penales, ha llevado a la jurisprudencia norteamericana a establecer excepciones al principio contrario: hemos visto que en Estados Unidos, el control constitucional es de carácter difuso, siendo los efectos de las sentencias declaratorias de inconstitucionalidad de carácter retroactivo por ser mero declarativas. Hemos señalado que, en principio, el ámbito de dichas sentencias es *inter partes*, pero que en virtud de la técnica de los precedentes, las mismas adquieren carácter general obligatorio. Sin embargo, a pesar de ello, la jurisprudencia ha extendido sólo el carácter retroactivo a los casos penales, respetando, al contrario, los efectos cumplidos en materias civiles y administrativas en base a una ley declarada inconstitucional.¹⁰²

Ahora bien, siendo el control de la constitucionalidad de las leyes atribuido por la Constitución a la Corte Suprema de Justicia¹⁰³ un control similar a los denominados concentrados en el derecho comparado, es evidente que los efectos de la declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de una ley, en ausencia de norma constitucional o legal alguna, sólo pueden ser producidos *erga omnes* pero hacia el futuro; es decir,

los efectos penales”, (V. F. Rubio Llorente, *op. cit.*, p. 53). Asimismo, la Ley del Tribunal Constitucional Federal alemán de 12 de marzo de 1951, establece que “permanecen inmutables las resoluciones firmes, apoyadas en una norma declarada nula” por el Tribunal Constitucional Federal, aun cuando “es admisible la revisión del procedimiento, según los preceptos de la Ley de Procedimiento Penal, contra una sentencia penal formal apoyada” sobre la misma norma declarada nula (V. Art. 79 en F. Rubio Llorente, “El Tribunal Constitucional Alemán”, *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 18, Caracas, 1959, p. 154).

102. V. M. Cappelletti, *loc. cit.*, pp. 63 y 64.

103. Art. 215, ords. 3 y 4.

las sentencias son en principio constitutivas y sus efectos no pueden extenderse hacia el pasado (no pueden ser retroactivas). Puede decirse que este ha sido el criterio no sólo seguido por la doctrina venezolana, por cierto escasa,¹⁰⁴ sino por la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

En efecto, la Corte ha sostenido expresamente que "las leyes se dictan para que tengan ejecución, debiendo, por ello, ser cumplidas aun cuando su existencia, por razones de adecuada impugnación, sufra la contingencia de su nulidad constitucional. Sólo se extingue su vigencia por la sentencia definitiva declaratoria de haber lugar a dicha impugnación".¹⁰⁵ En otras palabras, mediante la sentencia de la Corte de declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad, ésta se limita a "proclamar la extinción jurídica" de la ley impugnada.¹⁰⁶ Es decir, la Corte ha sostenido que las leyes producen todos los efectos hasta tanto no sean declaradas nulas; pues como ha señalado en otra decisión, "los actos anulables son válidos y, una vez consumados, surten plenamente sus efectos, mientras no sea declarada su nulidad";¹⁰⁷ y si bien los efectos de sus sentencias declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad son de carácter general, *erga omnes*,¹⁰⁸ es evidente que las decisiones de la Corte en materia de inconstitucionalidad al declarar nula una ley, entran a formar parte, *mutatis mutandis*, de "una legislación especial emergente del Poder Constituyente secundario que en tales materias ejerce este Alto Tribunal",¹⁰⁹ pues esas decisiones "tienen carácter de disposiciones com-

104. En su libro sobre *La Jurisdicción Constitucional en el Derecho Venezolano* (cit.), José Guillermo Andueza ha sido abundante y terminante en la demostración de que la sentencia de declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad es de carácter constitutivo, pues "la presunción de constitucionalidad de que gozan los actos de los Poderes Públicos hace que éstos produzcan todos sus efectos jurídicos hasta tanto la Corte no pronuncie su nulidad. En consecuencia, la sentencia de la Corte deberá necesariamente respetar los efectos que el acto estatal produjo durante su vigencia" (p. 93), pues "ella realiza una modificación en los efectos del acto estatal. Es decir, la sentencia hace ineficaz un acto que antes era válido" (p. 94). Conforme al mismo Andueza y en acuerdo con la más ortodoxa doctrina, "lo que caracteriza a las sentencias constitutivas es la ausencia de efectos retroactivos. Ellas continúan siempre *pro futuro, ex nunc*; es decir, que la sentencia produce sus efectos desde el día de su publicación (p. 94). No compartimos, por tanto, la opinión de Humberto J. La Roche, *El Control Jurisdiccional de la Constitucionalidad en Venezuela y Estados Unidos*, Maracaibo 1972, p. 153.
105. Sentencia de la CFC de 20-12-40, cit. por J. A. Andueza: *op. cit.*, p. 90.
106. V. sentencia de la CSJ en SPA de 20-1-66 en GF N° 51, 1966, p. 13.
107. V. sentencia de la CSJ en SPA de 15-2-67 en GF N° 55, 1967, p. 70.
108. Cfr. sentencias de la CFC en SPA de 17-11-38, M. 1939, p. 330; de 21-3-39, en M. 1940, p. 176; de 16-12-40 en M. 1941, p. 311; y de la CF de 19-6-53, en GF N° 1, 1953, pp. 77 y 78.
109. V. sentencia de la CFC en SPA de 16-12-40, en M. 1941, p. 311.

plementarias de la Constitución y leyes de la República",¹¹⁰ o, en otras palabras, como lo ha dicho expresamente la Corte, los efectos de dichas decisiones "se extienden *erga omnes* y cobran fuerza de ley".¹¹¹ Por tanto, si la ley declarada nula por inconstitucionalidad en virtud de la decisión respectiva, como dice Cappelletti, "es privada de efectos de manera general, ni más ni menos que si hubiera sido *abrogada* por una ley posterior",¹¹² es claro que así como una ley no puede tener efectos retroactivos, la sentencia declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad, que tiene como lo sostiene la jurisprudencia venezolana "fuerza de ley", tampoco puede tener efectos retroactivos; y tan lógica es esta afirmación que en algunos sistemas constitucionales latinoamericanos, el principio clásico de irretroactividad de las leyes¹¹³ ha sido extendido a las sentencias del Tribunal Supremo.¹¹⁴

La irretroactividad de las decisiones de inconstitucionalidad

Este principio de la irretroactividad de los efectos de las decisiones de la Corte Suprema declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes, que surge de su carácter constitutivo y no declarativo, ha sido reconocido expresamente por la misma Corte Suprema en sentencia de 1965, cuando al declarar nulidad por inconstitucionalidad de una Ordenanza Municipal que creó un impuesto contraviniendo la prohibición contenida en el artículo 18, ord. 4, de la Constitución, rechazó la solicitud del recurrente de "que se condene a la Municipalidad, al reintegro de las sumas de dinero que haya recabado indebidamente, por concepto del cobro de la contribución discutida... por considerar que ella no está ajustada a derecho".¹¹⁵ En esta forma, la Corte reconoció el carácter constitutivo, de efectos hacia el futuro de su decisión de nulidad de la Ordenanza, pues de lo contrario, si hubiera estimado que los efectos de la decisión eran mero declarativos, *ex tunc*, hubiera procedido el reintegro solicitado.

Por otra parte, en 1968, la Corte insistió en la presunción de legitimidad de las leyes al señalar que "los actos legislativos nacionales una vez sancionados y promulgados conservan su validez y eficacia hasta que

110. V. sentencia de la CFC en SPA de 21-3-39 en *M.* 1940, p. 176.

111. V. sentencia de la CF de 19-6-53 en *GF* N° 1, 1953, pp. 77 y 78.

112. V. M. Cappelletti, *loc. cit.*, p. 59.

113. Art. 44 de la Constitución.

114. V. la cita de la Constitución del Ecuador que hace J. G. Andueza, *op. cit.*, p. 94.

115. V. sentencia de la CSJ en SPA de 18-11-65 en *GF* N° 50, 1967, p. 111.

no sean derogados por el cuerpo que los dictó o anulados por la Corte, y, entre tanto, su legitimidad ampara también las actuaciones de otras autoridades en conformidad con los poderes que les atribuyan".¹¹⁶ por lo que declarada la nulidad por inconstitucionalidad, dando efectos retroactivos a dicha declaratoria, equivaldría a dejar sin efectos todos los actos cumplidos en ejecución de la ley, con grave perjuicio para la seguridad jurídica. En el mismo año 1968, la Corte Suprema incidentalmente reconoció el carácter constitutivo y no declarativo de sus sentencias al sostener que "los efectos de las decisiones que dicte la Corte al ejercer esa atribución (el control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes) sólo se extiende al tiempo durante el cual subsista (hacia el futuro, por supuesto) la vigencia del precepto constitucional en que aquellas (las decisiones de la Corte) se hayan basado. Por consiguiente, es posible que una disposición legal anulada por ser contraria a la Constitución —pero que de hecho haya seguido formando parte de un instrumento legal no derogado— recobre su eficacia jurídica al entrar en vigencia una reforma que derogue la norma constitucional en que se haya apoyado la Corte, para declarar la nulidad de aquella, o que cambie radicalmente el régimen anteriormente establecido".¹¹⁷ Si es posible el planteamiento que hace la Corte en su decisión, es precisamente porque los efectos cumplidos por la ley declarada nula antes de esa decisión quedaron incólumes, por los efectos constitutivos de la sentencia. De lo contrario el trastorno del ordenamiento jurídico sería insostenible, pues si las decisiones de la Corte en ejercicio del control jurisdiccional de la constitucionalidad de las leyes tuvieran efectos retroactivos, es decir, fueran mero declarativas, no sólo los actos cumplidos con anterioridad a la decisión judicial conforme a la ley declarada inconstitucional serían ineficaces sino que al ser la ley inconstitucional inexistente, nunca podría darse el supuesto de que recobrase su vigencia si la Constitución conforme a la cual se declaró su inconstitucionalidad, se modifica, como lo plantea la Corte. Por ello, insistimos, no hay duda de que en Venezuela, los efectos de las decisiones declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes, son los propios de las sentencias constitutivas, es decir, se producen sólo hacia el futuro.

Esta afirmación, por otra parte, se deduce de otras decisiones de la propia Corte Suprema de Justicia, en relación a solicitudes de nulidad

116. V. sentencia de la CSJ en SPA de 13-2-68 en GF N° 59, 1969, p. 85.

117. V. sentencia de la CSJ en SPA de 19-12-68 en GF N° 62, 1969, p. 112.

por inconstitucionalidad de leyes ya derogadas. En efecto, puede afirmarse, como lo señala J. G. Andueza, que la posición que se adopte en torno a esas solicitudes, "depende de la posición que se tenga sobre los efectos de la sentencia de inconstitucionalidad". Si a ésta le damos efectos retroactivos, evidentemente que pueden anularse las leyes derogadas, ya que así se pone término a los efectos que la ley, durante su vigencia, pudo producir. Pero si la sentencia sólo rige *pro futuro*, resulta contradictorio que pueda anularse una ley que no existe, ya que los efectos producidos durante su vigencia no pueden destruirse en virtud del principio que ampara a todo acto estatal, el de la presunción de constitucionalidad.¹¹⁸ Puede decirse, en base a esta alternativa, que las decisiones de la Corte con posterioridad a 1949 han sido denegatorias de las solicitudes de nulidad de leyes derogadas. En efecto, si bien en 1940 la Corte Suprema sostuvo que había interés en demandar la nulidad de una ley derogada, pues "la anulación obra retroactivamente y suprime todos los efectos que había producido la aplicación de la ley nula",¹¹⁹ ese criterio ha sido cambiado radicalmente a partir de 1949, no sólo en relación a la no admisibilidad de recursos de inconstitucionalidad de leyes ya derogadas, sino en relación a los efectos sólo constitutivos de las sentencias de la Corte declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes. En efecto, en 1949, la Corte sostuvo que "las facultades constitucionales de control de la Constitución de este Alto Tribunal sólo se refieren a las leyes vigentes", por lo que al solicitarse la nulidad por inconstitucionalidad de una ley derogada "la Corte carece de materia sobre qué decidir".¹²⁰ Recientemente, en 1966, la Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa ha sostenido el mismo criterio, al precisar que entre las circunstancias determinantes de la relación procesal en el recurso de inconstitucionalidad, "tiene especial relieve la existencia misma del acto impugnado por inconstitucional, cuya validez o nulidad viene a constituirse, precisamente, en la materia u objeto del proceso", por lo que al solicitarse la nulidad de un acto que ya ha cesado en su vigencia, el recurso "carece de objeto".¹²¹

Ahora bien, conforme a este criterio sostenido por la Corte, es evidente que en Venezuela, como principio general, las sentencias declara-

118. V. J. G. Andueza, *op. cit.*, pp. 56 y 57.

119. V. sentencia de la CFC en SPA de 13-1-40 en *M.* 1941, p. 102.

120. V. sentencia de la CFC en CP de 21-3-49 en *GF* N° 1, 1949, p. 15.

121. V. sentencia de la CSJ en SPA de 20-1-66 en *GF* N° 51, 1968, pp. 13 y 14.

torias de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes tienen efectos generales *erga omnes*, pero que sólo se extienden hacia el futuro en el sentido de que las mismas anulan una ley que si bien produjo sus efectos hasta el momento de la publicación de la sentencia, la misma se extingue jurídicamente a partir de ese momento. Los efectos de la sentencia, en este sentido, no pueden ser retroactivos propios de las sentencias mero declarativas, sino sólo *pro futuro*, propios de las sentencias constitutivas.¹²²

En nuestro criterio, no hay, por tanto, duda en torno a que en Venezuela el control jurisdiccional de constitucionalidad de las leyes que realiza la Corte Suprema de Justicia conforme al artículo 215, ordinales 3º y 4º, de la Constitución, siendo equivalente a los controles denominados "concentrados" en el derecho comparado, tienen por objeto la anulación de las leyes ("declarar la nulidad" dice la Constitución, y no "declarar la inconstitucionalidad"); anulación que se realiza con efectos *erga omnes*, los cuales se extienden *pro futuro* (*ex nunc*) mediante una sentencia de las denominadas "constitutivas", por oposición a las "declarativas",¹²³ salvo que se trate de casos de nulidad absoluta, tal como se verá.

122. Este y no otro fue, por ejemplo, el criterio seguido en la Corte en la sentencia que declaró la nulidad por inconstitucionalidad del artículo 20 de la ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, S.A. dictada el 15 de marzo de 1962 (V. sentencia de la CSJ en CP en GO N° 760, extraordinario, de 22-3-62), y para darse cuenta de ello basta recoger la opinión del Magistrado Ponente de dicha sentencia José Gabriel Sarmiento Núñez, sostenida en su voto salvado a la sentencia de la Corte Suprema de Justicia que declaró sin lugar la demanda de nulidad por inconstitucional del ordinal 14º del artículo II de la Ley aprobatoria del Tratado de Extradición suscrito entre Venezuela y los Estados Unidos de Norte América el 29 de abril de 1965. En dicho voto salvado el Magistrado Ponente de la sentencia de declaratoria de nulidad del artículo 20 de la ley aprobatoria del contrato celebrado entre el Ejecutivo Nacional y el Banco de Venezuela, al insistir en la distinción entre el control difuso y el concentrado de la constitucionalidad de las leyes en Venezuela, señaló que en el primero, el que ejercen los tribunales conforme al artículo 7 del Código de Procedimiento Civil, la decisión "tiene un carácter relativo, ya que afecta sólo al caso concreto controvertido y no obliga las futuras decisiones de ese u otros tribunales. En cambio, lo decidido al respecto por la Corte Suprema de Justicia (en el control concentrado) tiene un carácter absoluto: la nulidad de la ley es proclamada *erga omnes*, o sea, frente a todos los casos, y surte efectos *ex tunc* (sic), es decir, a partir de la decisión". V. sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, publicada por la Imprenta Nacional, 1965, p. 74).

123. En este sentido, debe señalarse que este criterio universal en el derecho comparado y aceptado por la jurisprudencia y doctrina venezolanas, ha sido acogido por los proyectistas de la Ley de la Jurisdicción Constitucional, al establecer en el artículo 19 del Proyecto lo siguiente: "Las normas declaradas inconstitucionales no podrán ser aplicadas ni tendrán efecto alguno desde el día siguiente a la publicación en la

La inconstitucionalidad como nulidad absoluta o relativa

Pero si bien este es el principio general en el sistema constitucional venezolano, habría que plantearse si en el ordenamiento jurídico-público venezolano, la anulación por inconstitucionalidad que la Corte Suprema puede declarar respecto de las leyes, sólo se realiza por motivos de nulidad relativa o, al contrario, la Constitución regula casos de nulidad absoluta; en otras palabras, habría que precisar si todas las leyes inconstitucionales son "actos anulables" o si, por el contrario, existen supuestos de leyes inconstitucionales de un vicio tal que sean consideradas por el ordenamiento jurídico como "actos nulos".¹²⁴

En Venezuela, en efecto, como regla general puede admitirse que las sentencias de la Corte mediante la cual declara la nulidad de las leyes son constitutivas, siendo, por tanto, las leyes inconstitucionales, en principio, actos estatales afectados de nulidad relativa, es decir, actos anulables, dejando a salvo solamente dos supuestos, y he aquí la excepción de la regla.

En efecto, sólo en dos casos puede llegarse a admitir en el ordenamiento constitucional venezolano que las sentencias de la Corte Suprema declaratorias de nulidad de una ley tienen la categoría de sentencias declarativas produciendo enteros efectos hacia el pasado: en primer lugar, cuando la propia Constitución califica a una ley o acto estatal como nulo o ineficaz, supuesto que sólo se regula en los artículos 46 y 119 de la Constitución; y en segundo lugar, cuando la Corte Suprema estime y declare expresamente, en cada caso, que la ley declarada inconstitucional es nula de nulidad absoluta.¹²⁵ El segundo supuesto,

Gaceta Oficial de la sentencia o, a falta de publicación, a partir del décimo día de su firma. Cuando en virtud de ellas hubiese sido pronunciada una sentencia firme de condena en curso de ejecución, cesará ésta y con ella todos los demás efectos penales". (V. Proyecto de Ley de la Jurisdicción Constitucional elaborado por los profesores Sebastián Martín-Retortillo, Francisco Rubio Llorente y Allan-R. Brewer-Carías, en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, CAP, Caracas, 1972, Vol. II, p. 551).

124. Tal como J. G. Andueza lo señala, "la diferencia que existe entre un acto nulo y el anulable debe verse en la naturaleza del pronunciamiento judicial. Si la sentencia es solamente declarativa, con efecto retroactivo, cuando el acto se anula *pro pretérito* podemos afirmar que estamos en presencia de una nulidad absoluta. Por el contrario, cuando el juez dicta una sentencia constitutiva, con efecto *ex nunc. pro futuro*, el vicio solamente tiene como consecuencia la anulabilidad del acto estatal", *op. cit.*, pp. 92 y 93.

125. En alguna sentencia aislada, en este sentido, la Corte ha señalado al anular una Ordenanza Municipal contraria a la igualdad tributaria, que las infracciones constitucionales de la misma "vician de nulidad absoluta todas sus disposiciones". V. sentencia de la CFC en SPA de 28-3-41 en *M. 1942*, p. 158.

aun cuando de difícil configuración teórica en virtud de la relativamente amplia concepción contenida en el primero, es de lógica jurisdiccional dejarlo abierto ¹²⁶ respetando la soberanía y autonomía de la Corte Suprema; pero en todo caso, teniendo en cuenta que si la Corte Suprema de Justicia no califica expresamente en su decisión a una ley que declara nula como viciada de nulidad absoluta, se tiene como vigente el principio general señalado de la nulidad relativa, no pudiendo los jueces de instancia sustituirse a la decisión de la Corte, y estimar por sí mismos los efectos de sus decisiones.

En cuanto a la primera excepción señalada al principio general de la nulidad relativa de las leyes inconstitucionales y de los efectos constitutivos de la sentencia de la Corte, éstas provienen de texto expreso, lo cual evidentemente que confirma la regla ya señalada. En efecto, el artículo 46 de la Constitución contiene la primera de las normas que declara, *per se*, la nulidad absoluta de los actos del Poder Público, en los cuales se incluyen las leyes: "Todo acto del Poder Público —dice la norma— que viole o menoscabe los derechos garantizados por esta Constitución es nulo, y los funcionarios y empleados públicos que lo ordenen o ejecuten incurrir en responsabilidad penal, civil y administrativa según los casos, sin que les sirva de excusa órdenes superiores manifiestamente contrarias a la Constitución y a las leyes". Conforme a esta primera excepción expresa, una ley que, por ejemplo, establezca una discriminación fundada en "la raza, el sexo, el credo o la condición social",¹²⁷ viola expresamente el derecho a la igualdad garantizado por la propia Constitución, y conforme al texto constitucional del artículo 46 es "nula", con vicio de nulidad absoluta, no pudiendo producir ningún efecto jurídico e inclusive no debiendo ser aplicada por autoridad alguna so pena de incurrir en responsabilidad. En estos casos, la decisión de la Corte Suprema de declarar la nulidad por inconstitucionalidad de la ley no puede ser otra que de carácter mero declarativo en virtud del texto expreso de la Constitución, la constatación de una nulidad ya establecida en la Constitución, extinguiéndose la ley hacia el futuro y hacia el pasado, en el sentido que en virtud de la propia declaratoria de la ley como "nula" por la Constitución, ella nunca pudo surtir efectos. En los supuestos en que están en juego los derechos garantizados por la Constitución y que son los que regula el artículo 46 de dicho texto, no

126. Cfr. J. G. Andueza, *op. cit.*, p. 93.

127. Art. 61 de la Constitución.

podría tener efectos constitutivos la sentencia, dejando incólumes los efectos producidos por una ley inconstitucional con anterioridad a la declaratoria de nulidad por la Corte.

El segundo caso de regulación expresa de la excepción al principio del efecto constitutivo de las sentencias de la Corte Suprema declaratorias de nulidad por inconstitucionalidad de las leyes, está contenida en el artículo 119 de la Constitución que establece que "toda autoridad usurpada es ineficaz, y sus actos son *nulos*"; y por usurpación de autoridad hay que entender "el vicio que acompaña a todo acto dictado por una persona desprovista totalmente de autoridad";¹²⁸ es decir, "el usurpador de autoridad es aquel que la ejerce y realiza sin ningún tipo de investidura, ni regular ni prescrita. El concepto de usurpación, en este caso, emerge cuando una persona que no tiene *autoritas* actúa como autoridad";¹²⁹ en el sentido en que la propia Constitución emplea el término "autoridad";¹³⁰ y de ahí que, como dice la Constitución, la autoridad usurpada sea ineficaz y sus actos sean nulos. Este segundo caso de texto expuesto de la Constitución que declara como "nulo", con vicio de nulidad absoluta, e "ineficaz" un acto estatal, implica que la sentencia que declare la nulidad por inconstitucionalidad, por ejemplo, de una "ley" dictada por un gobierno que se organice por la fuerza,¹³¹ sólo puede tener efectos declarativos de una nulidad ya establecida expresamente en la propia Constitución.

Pero, insistimos, aparte de estas dos previsiones expresas de la Constitución mediante los cuales el mismo texto constitucional declara la nulidad absoluta de una ley, lo cual produce, como consecuencia, que la sentencia de la Corte Suprema de Justicia declaratoria de la nulidad por inconstitucionalidad tenga meros efectos declarativos; sólo podrían admitirse como excepción al principio adoptado por nuestro sistema constitucional de los efectos constitutivos de las sentencias de la Corte Suprema, declaratorias de la nulidad por inconstitucionalidad de las leyes que se estiman, como principio general, viciadas de nulidad relativa, aquellos casos en los cuales la misma Corte Suprema, en forma expresa en su sentencia, establezca la nulidad absoluta, lo que podría producirse, por ejem-

128. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 62.

129. *Idem*, p. 59.

130. Art. 250 de la Constitución.

131. En el sentido del Art. 250 de la Constitución.

plo, en algunos supuestos de usurpación de funciones, concepto constitucional enteramente distinto al señalado de usurpación de autoridad.¹³²

De acuerdo con lo anteriormente señalado, puede por tanto concluirse que, como principio general, toda sentencia declaratoria de nulidad por inconstitucionalidad de una ley dictada por la Corte Suprema de Justicia en Corte Plena, conforme al artículo 215, ordinales 3º y 4º, de la Constitución, tiene efectos *erga omnes*, y el carácter de una sentencia constitutiva, de nulidad relativa, salvo que el propio texto de la sentencia declare la nulidad absoluta de la ley o esta se pronuncie en virtud de lo previsto en los artículos 46 y 119 de la Constitución, en cuyo caso tendría carácter declarativo. Sin embargo, inclusive en estos casos, esta irretroactividad de la sentencia no es absoluta, sino que en realidad implica que todas las situaciones particulares nacidas de la aplicación de la ley declarada nula son susceptibles de impugnación,¹³³ por lo que en muchos supuestos podría sostenerse que permanecerían incólumes las situaciones jurídicas respecto de cuya impugnación se hayan consumado los lapsos de caducidad o prescripción de las acciones correspondientes.

132. V. Allan-R. Brewer-Carías. *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 60.

133. Este es el criterio, con el cual coincidimos, de la Procuraduría General de la República. Diferimos del mismo en el sentido de que la Procuraduría estima que todas las sentencias declaratorias de nulidad de una ley tienen carácter declarativo y, por tanto, efectos hacia el pasado. V. el criterio de 12-11-68 en *Doctrina PGR, 1968*, Caracas, 1969, pp. 20 y ss., en particular p. 25.

CAPITULO CUARTO

**LOS SUPUESTOS ADMINISTRATIVOS: LA ADMINISTRACION
PUBLICA, LA FUNCION ADMINISTRATIVA
Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA**



INTRODUCCION

Hemos señalado que el derecho administrativo no es una ciencia jurídica intemporal, sino que está condicionada por una serie de factores que provocan su configuración en un espacio y tiempo determinados. En los tres capítulos anteriores hemos analizado los supuestos históricos, socioeconómicos, políticos y constitucionales del derecho administrativo venezolano; corresponde ahora estudiar los supuestos administrativos.

En efecto, determinada la existencia, en Venezuela, en el último cuarto del siglo xx, de un Estado Democrático y Social de Derecho, producto de una concreta evolución histórica, con unos fines específicos y con un basamento político y constitucional determinado, es necesario ahora precisar someramente el instrumental de que dispone ese Estado para la consecución de sus fines. Este instrumental, que no es otro que la Administración Pública, no sólo permitirá al Estado concretizar su acción, sino que condicionará la extensión, ámbito y sentido del derecho administrativo.

En este sentido, es claro que la Administración Pública debe considerarse como el instrumento por excelencia del Estado para el cumplimiento de sus fines.¹ El carácter y extensión de la Administración Pública está, por tanto, condicionada por los fines del Estado, y el derecho administrativo que la regule variará, en definitiva, con la variación de los fines del Estado.²

Esta consideración de la Administración Pública como instrumento para la realización de los fines del Estado³ implica, ante todo, su carácter subordinado a la política. En este sentido, la Administración

1. Sobre el carácter instrumental de la Administración Pública en relación al Estado, V. lo indicado en sentencia de la CSJ en SPA de 16-6-69, en GF N° 64, 1969, p. 328.
2. Sobre los fines del Estado contemporáneo en Venezuela, V. lo indicado en el parágrafo 5.
3. Cfr. Charles Debbasch, *Science Administrative*, Paris, 1972, p. 28; Jean Boulouis, *Administration Publique et Developpement Economique et Social*, IIAP, 1970-71 (policopiado), Paris, p. 29; Héctor Giorgi, *La Nueva Administración Pública*, Montevideo, 1965, pp. 53 y ss.; M. Lesage, "L'Administration et son milieu: Le milieu politique", en *Traité de Science Administrative*, Paris, 1966, pp. 165 y ss.

Pública de cualquier país es un producto del sistema político respectivo,⁴ por lo que la misma no tiene ni puede tener autonomía ideológica respecto de éste, sino que tampoco puede tener fines propios.⁵ Los fines de la Administración Pública son los fines de la sociedad y del Estado, y su filosofía es la filosofía del sistema político que la condiciona.

Por ello, al variar la concepción del Estado, de su papel en los procesos económicos y sociales y el régimen político que lo sustenta, variará correlativamente la concepción y el papel de la Administración Pública dentro del sistema social. En este sentido, la Administración del Estado Absoluto no fue la misma que la Administración del Estado de Derecho;⁶ y en este último, la Administración del Estado Liberal Burgués de Derecho no fue la misma que la del Estado Social de Derecho o la de un Estado Socialista. En la misma forma, la Administración de un Estado democrático no es la misma que la de un Estado autocrático.⁷

Administración y política, por tanto, son elementos interconexos dentro de cada sistema social, que no pueden separarse, pues la primera tiene sentido en tanto en cuanto sirve para ejecutar las decisiones políticas. Pero si bien esto es cierto, no es menos cierto que, particularmente en los Estados con regímenes democrático-liberales, influenciados por las ideas de los teóricos norteamericanos de la Administración Científica, se ha pretendido "despolitizar" la Administración Pública al quererla sustraer de las influencias partidistas.⁸ Ello ha dado origen a todo un movimiento tendiente a independizar la Administración Pública de los cambios de gobierno y de los partidos políticos en el poder, lo que indudablemente ha producido resultados positivos en cuanto a la continuidad del sector público a través de un cuerpo de funcionarios públicos

4. Cfr. Bernard Gournay, Jean-François Kesler et Jeanne Siwek-Pouydesseau, *Administration Publique*, París, 1967, pp. 71 y ss.; M. Duverger, "La influencia de las fuerzas políticas en la Administración Pública en los países en proceso de desarrollo", en ESAP, *La Administración Pública en los países en desarrollo*, Tomo I, Bogotá, 1963, pp. 17 y ss.

5. Cfr. Charles Debbasch, *op. cit.*, pp. 38 y 39; S. Royo-Villanova, "La Administración y la Política", en *RAP*, N° 10, 1953, p. 24.

6. V. lo indicado en los párrafos 1 y 2.

7. Cfr. José Luis Villar Palasí, *Derecho Administrativo*, Introducción y Teoría de las Normas, Madrid, 1968, p. 39.

8. Cfr. Fernando Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1970, p. 58; Dwight Waldo, *Teoría Política de la Administración Pública*, Madrid, 1961, pp. 75 y ss.

profesionalizados.⁹ Sin embargo, una cosa es despartidizar la Administración Pública y otra despolitizarla. En el primer caso, sólo se busca garantizar la continuidad del sector público al eliminarse el sistema del "botín"; pero ello no puede conducir a una despolitización de la Administración, la cual, al contrario, debe necesariamente responder a la política del gobierno y, por tanto, del partido en el poder.¹⁰ El problema, por supuesto, no se discute en los regímenes de partido único ni en los países socialistas.¹¹

En todo caso, una de las consecuencias de mayor interés que ha resultado de los intentos por independizar y despolitizar a la Administración Pública ha sido la pretendida asimilación de la Administración Pública a la Administración Privada, tan difundida por las ciencias administrativas norteamericanas desde principios de este siglo.¹² Una y otra, sin embargo, son imposibles de identificar debido a sus insalvables diferencias.¹³ Baste señalar que los fines, en una y otra, son absolutamente distintos: la Administración Pública tiene por finalidad la satisfacción del interés público concretizado en cualquiera de los fines del Estado; la Administración Privada tiene por finalidad primordial, la obtención de una ganancia o provecho personal para los particulares.¹⁴

9. Ejemplos característicos lo serían el Civil Service británico y los cuerpos de funcionarios públicos franceses. En tal sentido se encuadran los movimientos latinoamericanos por establecer una carrera administrativa en la función pública. Allan-R. Brewer-Carías, *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa*, Caracas, 1971.
10. Es de destacar, por ejemplo, cómo inclusive en países con una Administración más o menos rígida y estable como Francia, los gobernantes han sentido necesidad de insistir en que esa Administración no puede gobernar sola, sino que ha de estar sometida a la política del Gobierno. En tal sentido, son significativas las palabras de Giscard d'Estaing al celebrar, como Presidente de Francia, la primera reunión de su Consejo de Ministros en mayo de 1974: "*La France, actuellement, est une administration, d'ailleurs excellente, représentée par les hommes politiques. Or l'enjeu est qu'elle soit gouvernée par les responsables politiques*". V. en *Le Monde*, 30-5-74, p. 8.
11. Sobre el papel de los regímenes de partido único en relación a la Administración Pública, V. Bernard Gournay, Jean François Kesler y Jeanne Siwek-Pouydesseau, *op. cit.*, pp. 74 y ss.
12. Para un análisis de toda la literatura norteamericana que surgió en base a este dogma o consigna, V. Dwight Waldo, *op. cit.*, pp. 76 y ss.
13. Para un estudio exhaustivo de la especificidad de la Administración Pública y su distinción respecto de la Administración Privada, V. León Cortiñas Peláez, "Las Ciencias Administrativas en América Latina", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. 2, 1970-71, Caracas, 1972, pp. 34 y ss.; León Cortiñas Peláez, "Estado Democrático y Administración Prestacional", en *RAP*, N° 67, 1972, pp. 110 y ss.
14. En este sentido, la jurisprudencia de la Corte Suprema es terminante: entre la Administración Pública y la Administración Privada "existe otra diferencia sustantiva, derivada de que no son idénticos los motivos que determinan la acción estatal y la

A la diferencia de fines, por supuesto, corresponde la diferencia de medios¹⁵ de que se dispone para la realización de las finalidades respectivas: la Administración Pública, como titular del Poder Público, puede imponer su voluntad a los particulares, debiendo ceder, en tales casos, el interés particular ante el general.¹⁶ Por tanto, las relaciones jurídicas en las que es parte la Administración, ésta no está situada en el mismo plano de igualdad, como ocurriría en las relaciones entre particulares, sino en un plano de superioridad debido al interés que busca gestionar: el interés público.¹⁷

Pero, por supuesto, el papel y la importancia de la Administración Pública dependerá de cuáles sean los intereses públicos que le corresponde gestionar; en definitiva, como antes se ha dicho, dependerá de la amplitud de los fines del Estado. En Venezuela, precisados estos fines como los de un Estado Democrático y Social de Derecho,¹⁸ la Administración que ha de realizarlos *no puede ser otra que una Administración conformadora del orden económico y social*, cuyas funciones no son sólo reguladoras y de fomento, como la Administración liberal tradicional, y ni siquiera prestadoras o prestacionales, como la Administración de carácter social, sino, más aún, planificadoras y empresariales, en suma, conformadoras.¹⁹

de los particulares en los campos que, respectivamente, le sean asignados: la satisfacción de las necesidades colectivas constituye —como ya se ha dicho— uno de los fines del Estado y no la ocasión o medio de obtener una ganancia, ni aun en el caso de que los usuarios estén obligados a pagar una retribución por el servicio que se les presta. En cambio, es la especulación, entendida en el sentido de obtener un beneficio lícito en el ejercicio de una actividad lucrativa, lo que impulsa generalmente a los particulares a encargarse de la gestión de servicios de utilidad pública. Por tanto, lo que es para los particulares un simple negocio, puede significar para el Estado, en la generalidad de los casos, el cumplimiento de un deber insoslayable". V. sentencia de la CSJ en SPA de 5-10-70, en GO N° 1.447, extraordinario, de 15-12-70, p. 11. Sobre la actividad de la Administración Pública condicionada por la finalidad o el interés social, V. sentencia de la CFC en SF de 26-10-49, en GF N° 3, 1949, p. 26, y de 23-2-50, en GF N° 4, 1950, p. 87.

15. Cfr. Jean Rivero, *Droit Administratif*, París, 1973, p. 11.

16. V. sentencia de la CF de 16-10-58, en GF N° 22, 1958, p. 82.

17. La noción de "gestión del interés público", como se verá, acompaña siempre a la noción de Administración Pública. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, p. 114; Ramón Martín Mateo, *Manual de Derecho Administrativo*, Madrid, 1970, pp. 19 y 25; F. Garrido Falla, *op. cit.*, Tomo I, p. 25; y J. Rivero, *op. cit.*, p. 12. Cfr., además, la jurisprudencia de la Corte Suprema en sentencias de la CSJ en SPA de 30-7-63, en GF N° 41, 1963, p. 156, y de 2-11-67, en GF N° 58, 1967, p. 47.

18. V. lo indicado en el Capítulo Segundo.

19. Cfr. Ernst Forshoff, *Tratado de Derecho Administrativo*, Madrid, 1958, p. 116; H. Barbé Pérez, "Adecuación de la administración conformadora del orden económico y

Ahora bien, es indudable que al hablar de Administración Pública, o Administración simplemente, estamos utilizando una terminología ambivalente que algunas veces se refiere a un complejo de órganos, y que otras a una actividad del Estado. Cuando la Constitución atribuye a los Estados "la administración de sus bienes",²⁰ indudablemente que se refiere a una actividad, utilizándose aquí el concepto material de Administración. Pero cuando la Constitución habla de "los empleados de la Administración Pública",²¹ en sentido distinto, se refiere al complejo de órganos que forman la Administración del Estado. Esta distinción, que aparece del texto constitucional en varias de sus disposiciones²² y que resulta además del lenguaje común, tiene sentido preciso en el campo del derecho administrativo. Por ello, los párrafos que siguen se destinarán a la precisión del conjunto orgánico que conforma la Administración Pública; a la caracterización de la función administrativa dentro de las funciones del Estado; y a la identificación de la actividad administrativa como una de las actividades del Estado.

social a las exigencias del Estado de Derecho", en *Revista de Derecho, Jurisprudencia y Administración*, Tomo 65, N° 1, Montevideo, s/f, pp. 1 y ss.; L. López Rodó, *La Administración Pública y las transformaciones socioeconómicas*, Madrid, 1965, p. 124.

20. Art. 17, ord. 3.

21. Art. 122.

22. En sentido material, por ejemplo, utilizan la expresión "Administración" o "Administración Pública", como actividad, los artículos 17, ord. 3; 21; 23, ord. 3; 27; 30; 126; 190, ord. 19; 191; 206; 233 y 235. En sentido orgánico, referida al conjunto de órganos diferente del Congreso o los tribunales, la utilizan los artículos 19; 122; 139; 160 y 202, ord. 3 y único aparte; y la Disposición Transitoria Décima de la Constitución.

§ 14. LA ADMINISTRACION PUBLICA COMO COMPLEJO ORGANICO

El ordenamiento constitucional venezolano, si bien recoge el principio de la separación de poderes o mejor dicho, de división del poder en diversas funciones, en términos relativos, es indudable que sí establece en términos absolutos la llamada separación orgánica de los poderes.¹ La realidad política del país y la normativa constitucional, en efecto, muestran la existencia de tres grupos de órganos del Estado, independientes entre sí y con relativa autonomía en el ejercicio de sus funciones: en el ámbito nacional, las Cámaras Legislativas (Cámara de Diputados y el Senado), los órganos del Ejecutivo Nacional y los Institutos Autónomos, y los Tribunales de la República; y en el ámbito estatal, las *Asambleas Legislativas* y los *órganos de los Ejecutivos Estadales*. Es decir, a nivel nacional y estatal existe y ha existido una separación orgánica entre órganos legislativos, órganos ejecutivos y órganos judiciales, aun cuando estos últimos sólo existan a nivel nacional.² En el ámbito municipal, en cambio, con excepción de la Municipalidad del Distrito Federal,³ los órganos legislativos locales (Concejos Municipales) no se han diferenciado orgánicamente de los órganos administrativos municipales, lo que ha dado origen a multitud de interferencias funcionales.

En todo caso, es claro, no sólo constitucional sino práctica y realmente, que a nivel nacional, al lado del Congreso y de los Tribunales de la República, existe todo un complejo orgánico que el lenguaje común y técnico identifica como Administración Pública, compuesto por Ministerios, Oficinas Presidenciales, Comisiones e Institutos Autónomos.⁴ En

1. Sobre la separación de poderes en el ordenamiento constitucional venezolano, *V.* lo indicado en el párrafo 9.
2. Como se dijo, a partir de la Constitución de 1945 se "nacionalizó" la justicia en Venezuela. *V.* lo indicado en el párrafo 9.
3. En el caso del Distrito Federal se distingue el Concejo Municipal de la Gobernación del Distrito Federal. *V.* Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Caracas, 1968, pp. 57 y ss.
4. Este es el sentido, por ejemplo, de las expresiones de los artículos 122, 139 y 160 de la Constitución. *V.* sobre la Administración Pública como conjunto orgánico, Tomás Polanco, "La Administración Pública" en *Anales de la Facultad de Derecho*, UCV, Caracas 1951, pp. 117 y ss.

principio, es a este complejo orgánico al cual se refiere el derecho administrativo.

En todo caso, ese conjunto de órganos ejecutivos, que existe en la actualidad, es el resultado de un largo proceso de crecimiento desordenado a medida que las realidades económicas y sociales fueron planteando modificaciones a los fines del Estado, es decir, el resultado de un proceso de adaptación y acomodo del instrumento administrativo a los fines del Estado. Ese proceso no sólo se puede apreciar a nivel de la Administración Central (Ministerios y Oficinas Presidenciales), sino de la administración descentralizada (Institutos Autónomos).

La evolución de la administración ministerial

Concentrándonos ahora a las estructuras de la Administración Central, y particularmente a la estructura ministerial que ha sido el pilar de la actuación del Estado en toda la historia administrativa de Venezuela hasta 1958, cuando comienzan a surgir las oficinas presidenciales,⁵ la evolución de la misma, marca claramente la transición de un Estado liberal clásico y abstencionista, con fines de policía y administración general hasta 1863, pasando por un Estado liberal que se comienza a preocupar por "fomentar" diversas actividades de la vida del país hasta 1936, hacia un Estado Social de Derecho que comienza a intervenir en la vida económica y social, conformándola desde esa fecha hasta nuestros días.⁶

En el primer período hasta 1863, entre los hechos resaltantes de la evolución ministerial pueden destacarse los siguientes: en la Constitución de 1819, aparecen en el texto constitucional seis Secretarías con la posibilidad de que se agruparan dos o más de ellas en una: Relaciones Exteriores, Interior, Justicia, Hacienda, Marina y Guerra;⁷ Secretarías que en realidad correspondían a las funciones esenciales y clásicas necesarias para la existencia de todo Estado y, en particular, del Estado Liberal-Burgués de Derecho que se crea a partir de 1811 a imagen y semejanza de los recién creados con posterioridad a la Revolución Fran-

5. La Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan) y la Comisión de Administración Pública fueron creadas en 1958.

6. V. lo indicado en el Capítulo Segundo.

7. Art. 1, Sección Sexta, del Título VII de la Constitución de 1819, en Luis Mariñas Otero, *Las Constituciones de Venezuela*, Madrid, 1965, p. 180. En las notas sucesivas, todas las citas relativas a los textos constitucionales anteriores al de 1961 se referirán a esta obra.

cesa.⁸ Estas Secretarías se reducen a cinco, al no incluirse la Secretaría de Justicia en la enumeración del texto constitucional de 1821,⁹ y llegan a tres en la Constitución de 1830, al preverse las Secretarías de Interior y Justicia; de Hacienda; y de Guerra y Marina.¹⁰ Esta Constitución de 1830, es el último de los textos constitucionales venezolanos que incluyó la enumeración de las Secretarías o despachos ministeriales, pues en la Constitución de 1857, si bien se exigían cuatro Secretarías, no se les indicó competencias específicas, cuya determinación se dejó a la ley.¹¹ Por ello, por Ley de 25 de mayo de 1857 se establecieron las cuatro Secretarías siguientes: Interior y Justicia; Relaciones Exteriores e Instrucción Pública; Hacienda; y Guerra y Marina.¹² A partir del texto constitucional de 1858 se adopta la fórmula que, con variantes menores, existe en la actualidad: el número y competencia de las Secretarías se deja a regulación legal.¹³ En 1862, en virtud de la Guerra Federal, el General Páez, entonces Presidente de la República, dispuso por Decreto la integración de las cuatro Secretarías del Despacho señaladas, en una Secretaría General, a la cual posteriormente dividió en cuatro Departamentos con idénticas denominaciones.¹⁴ El año de 1863, con motivo de la instauración de la Federación en Venezuela y aun antes de dictarse la Constitución Federal de 1864, se produce el hecho más significativo de la evolución de la estructura ministerial durante todo el siglo pasado, con la creación, por Decreto de 25 de julio de 1863, del Ministerio de Fomento,¹⁵ elevándose entonces a cinco los Ministerios, a los cuales se les cambió el anterior nombre de Secretarías: Interior y Justicia; Fomento; Relaciones Exteriores; Hacienda, y Guerra y Marina.

La evolución de dicha estructura ministerial hasta 1936, se puede resumir así: el Ministerio del Interior y de Justicia, aun cuando a partir de 1874 cambia su denominación por la de Ministerio de Relaciones Interiores,¹⁶ permanece básicamente con sus mismas competencias. Lo

8. V. lo indicado en el párrafo 3°.

9. Art. 136 de la Constitución de 1821, *loc. cit.*, pp. 214 y 215.

10. Art. 134 de la Constitución de 1830, *loc. cit.*, p. 243.

11. Art. 65 de la Constitución de 1857, *loc. cit.*, p. 267.

12. V. en *Recopilación de Leyes y Decretos de Venezuela*, Caracas, Tomo III, p. 57.

13. Art. 100 de la Constitución de 1858, *loc. cit.*, p. 292.

14. V. Decretos de 1 y 9 de enero de 1862. V. en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo IV, pp. 124 y 142.

15. V. en *Galería del Ministerio de Fomento*, Tomo I (Documentos para la historia del Ministerio de Fomento), Caracas, 1963, p. 15, y en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo IV, p. 264.

16. V. Ley del 6 de junio de 1874, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo VII, p. 195.

mismo puede decirse de los Ministerios de Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina. En cuanto al Ministerio de Hacienda, el hecho fundamental de su evolución lo constituye la creación separada de un Ministerio de Crédito Público en 1864, el cual se refunde con aquél en 1892, para restablecerse de nuevo en 1898 y refundirse definitivamente en el Ministerio de Hacienda en 1899.¹⁷ En todo caso, el paso fundamental que se produce en la estructura ministerial, se origina evidentemente con la creación en 1863 del primero de los ministerios con competencia no tradicional, el Ministerio de Fomento, cuyo nombre sólo se cambia momentáneamente en 1898 por el de Ministerio de Agricultura, Industrias y Comercio,¹⁸ del cual surgieron sucesivamente los siguientes otros Ministerios: en 1874 el Ministerio de Obras Públicas;¹⁹ en 1881 el Ministerio de Instrucción Pública;²⁰ en 1891 y en 1898, el Ministerio de Correos y Teléfonos con una duración muy efímera;²¹ en 1931 el Ministerio de Salubridad y Agricultura y Cría.²²

En esta forma, para el momento de la muerte del dictador Gómez, en 1935, existían los siguientes ocho despachos ministeriales: Ministerio de Relaciones Exteriores, de Obras Públicas, de Fomento, de Salubridad y Agricultura y Cría, de Instrucción Pública, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Guerra y Marina.²³

En 1936 se produce una nueva etapa en la evolución del Estado y la sociedad venezolana, que ya hemos referido,²⁴ y se abre paso definitivamente a las bases de configuración del Estado Social de Derecho, que comienza no sólo a fomentar las actividades económicas y sociales, sino a prestar servicios y a conformar la realidad económica y social. Ello se traduce en la evolución ministerial posterior a 1936. En efecto, ese mismo año, el gobierno de transición crea el Ministerio de Comunicaciones con competencias que antes correspondían al Ministerio de Fomento; el Ministerio de Salubridad y Asistencia Social se divide en

-
17. V. Decretos de 30 de mayo de 1864 y 7 de octubre de 1892; Ley de 9 de marzo de 1898; Decreto de 23 de octubre de 1899, relativas a la organización ministerial, en la Recopilación de *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo IV, p. 358; Tomo XVI, p. 190; Tomo XXI, p. 26, y Tomo XXII, p. 622, respectivamente.
 18. V. Ley de 9 de marzo de 1898, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo XXI, p. 26.
 19. V. Ley de 6 de junio de 1874, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo VII, p. 195.
 20. V. Ley de 24 de mayo de 1881, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo IX, p. 254.
 21. V. Leyes de 27 de junio de 1891 y de 9 de marzo de 1898, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo XV, p. 325, y XXI, p. 26, respectivamente.
 22. V. Ley de 28 de mayo de 1931, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo LIV, p. 139.
 23. V. Ley de 21 de julio de 1933, en *Leyes y Decretos...*, *cit.*, Tomo LVI.
 24. V. lo indicado en el párrafo 3.

dos: el Ministerio de Sanidad y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura que posteriormente, ese mismo año, adquiere el nombre de Ministerio de Agricultura y Cría; y se le cambia el nombre al Ministerio de Instrucción Pública, en Ministerio de Educación.²⁵ En 1937, se crea el Ministerio de Trabajo y Comunicaciones con la asignación al antiguo Ministerio de Comunicaciones, de las competencias que tenía la Oficina Nacional del Trabajo adscrita al Ministerio de Relaciones Interiores;²⁶ y dicho Ministerio, en 1945, es dividido en dos: el Ministerio del Trabajo y el Ministerio de Comunicaciones.²⁷ En 1950, el Estatuto de Ministerios creó el Ministerio de Justicia, con las competencias que en ese sector tenía el Ministerio de Relaciones Interiores; y el Ministerio de Minas e Hidrocarburos, con competencias asignadas hasta ese momento al Ministerio de Fomento; y se le cambió el nombre al Ministerio de Guerra y Marina por el de Defensa.²⁸ De acuerdo con este texto legal, en 1975 la estructura ministerial de Venezuela comprendía entonces los siguientes trece ministerios: Relaciones Interiores, Relaciones Exteriores, Obras Públicas, Trabajo, Comunicaciones, Fomento, Minas e Hidrocarburos, Sanidad y Asistencia Social, Agricultura y Cría, Educación, Justicia, Hacienda y Defensa.

Ahora bien, a más de veinticinco años de dictado el Estatuto Orgánico de Ministerios, y definidos los fines del Estado en la Constitución de 1961, resulta evidente que la estructura ministerial de Venezuela no fue configurada para los fines del Estado que se desgajan en la Constitución de 1961 ya analizados,²⁹ y mucho menos para un Estado Democrático y Social de Derecho como el que formalmente ésta regula,³⁰ para asumir el reto del desarrollo en el último cuarto del siglo xx. Al contrario, dicha estructura, a través de un proceso de desgajamiento y agregación, si acaso respondía a las exigencias de la Venezuela de 1936, de 1950 o de 1961.³¹

25. V. Ley de 25 de febrero de 1936, en *Leyes y Decretos...*, cit., Tomo LIX, Vol. I, p. 76.

26. V. Decreto de 12 de marzo de 1937, en *Leyes y Decretos...*, cit., Tomo LX, p. 184.

27. V. Decretos N° 4 de 21 de octubre y N° 21 del 30 de octubre de 1945, en *Gaceta Oficial* N° 21.841 y N° 21.847, de 23 y 30 de octubre de 1945, respectivamente.

28. V. el Estatuto Orgánico de Ministerios de 30 de diciembre de 1950, en *Gaceta Oficial* N° 23.418, de la misma fecha.

29. V. lo indicado en el párrafo 5°.

30. V. lo indicado en el Capítulo Segundo.

31. La distancia que separa administrativamente a la Venezuela de 1950 de la de los años setenta, se puede apreciar de sólo comparar el monto del presupuesto nacional en 1936, de alrededor de 160 millones de bolívares, o el de 1961, de alrededor de

Las oficinas presidenciales y los órganos con autonomía funcional

A partir de la década de los cincuenta, en todo caso, y frente a las insuficiencias de la administración ministerial para cumplir las nuevas tareas que se le exigían al Estado, puede decirse que los ministerios dejaron de tener el monopolio de la Administración Central. En 1958, en efecto, se creó formalmente una oficina presidencial de carácter permanente, la Oficina Central de Coordinación y Planificación (Cordiplan),³² y en ese mismo año, surgiría otra oficina presidencial que ha perdurado hasta la década de los setenta, la Comisión de Administración Pública,³³ aun cuando originalmente no fue la intención de crearla con carácter permanente.³⁴ Por otra parte, en 1970 se adscribieron a la Presidencia de la República la Oficina Central de Personal³⁵ y la Oficina Central de Información,³⁶ con la cual en 1975 hay cuatro oficinas presidenciales, pero con diversos rangos.³⁷

Pero, indudablemente, la estructura de la Administración Central en Venezuela no se ha quedado en las organizaciones ministeriales o en las oficinas presidenciales, sino que, sucesivamente, formando parte de

7.000 millones de bolívares, en relación con el presupuesto para 1975, de más de 40.000 millones de bolívares. Los fines y las exigencias del Estado puede decirse que, desde 1936 hasta la década de los setenta, cambiaron radicalmente, y sin embargo, las estructuras administrativas ministeriales, en términos generales, habían permanecido casi invariables.

32. El núcleo que provocó la creación de Cordiplan fue, indudablemente, la Oficina de Estudios Especiales de la Presidencia de la República que funcionó en los años cincuenta. V. Comisión de Administración Pública (CAP), *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, Caracas, 1972, Vol. II, pp. 14 y ss. Cordiplan fue creado por Decreto-Ley N° 492 de 30-12-58, publicado en GO N° 25.850 de 30-12-58. V., en general Cordiplan, *La Planificación en Venezuela*, Normas legales y reglamentarias, Caracas, 1973, pp. 19 y ss.
33. La Comisión fue creada por Decreto N° 287 de 27 de junio de 1958, publicada en GO N° 25.694 de 27-6-58, y fue reglamentada por Decreto N° 103 de 23-7-69, publicado en GO N° 28.982 de 30-7-69.
34. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-1975: Experiencias, Tácticas y Criterios*, I Seminario Latinoamericano de Reforma Administrativa, Rio de Janeiro, 1973, pp. 1 y ss., publicado en INAP, *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, 1975, pp. 193 y ss.
35. La OCP se creó como una unidad orgánica dentro de la Comisión de Administración Pública desde mediados de la década de los sesenta, y en 1970 la Ley de Carrera Administrativa la elevó a la categoría de Oficina Presidencial. V. Arts. 8 y ss. de la Ley de Carrera Administrativa de 4-9-70, en GO N° 1.428, Extr., de 4-9-70, reformada por Decreto-Ley N° 914 de 13-5-75, en GO N° 1.745, Extr., de 23-5-75.
36. Cfr., CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración...*, cit., Vol. II, p. 175.
37. En 1974, por ejemplo, por primera vez se designaron como Ministros de Estado, tanto al Jefe de Cordiplan como al Jefe de la Oficina Central de Información. Por otra parte, la OCP ha estado adscrita, de hecho, a la Secretaría General de la Presidencia desde 1970; y desde 1969, la CAP se adscribió a Cordiplan (V. Decreto N° 28 de 9-4-69, en GO N° 28.893 de 11-4-69).

la Administración Central, se han ido creando y configurando diversos órganos con autonomía funcional: la llamada "administración contralora" atribuida a la Contraloría General de la República configurada como órgano auxiliar del Congreso;³⁸ la "administración electoral" atribuida al Consejo Supremo Electoral;³⁹ la administración del Ministerio Público atribuida a la Fiscalía General de la República;⁴⁰ el Consejo de la Judicatura,⁴¹ y la Procuraduría General de la República.⁴² El signo común de estas organizaciones, salvo por lo que respecta a la Procuraduría General de la República, es que gozan de autonomía funcional respecto de todos los órganos del Estado (legislativos, ejecutivos o judiciales), correspondiendo además el nombramiento de sus directivos al Congreso en el caso del Contralor General de la República, del Fiscal General de la República y de los miembros del Consejo Supremo Electoral; al Congreso y al Ejecutivo Nacional en el caso del Procurador General de la República; y a los tres organismos del Estado en el caso de los miembros del Consejo de la Judicatura.

La administración descentralizada

Pero paralelamente al desarrollo y posterior estancamiento de la estructura ministerial, que configura el núcleo de la Administración Central del Estado, Venezuela tampoco ha escapado del fenómeno universal de crecimiento, generalmente inorgánico, de la administración descentralizada, es decir, de los establecimientos públicos, particularmente, de los institutos autónomos y de las empresas del Estado. Este fenómeno, hasta cierto punto, puede considerarse como una característica de la transición del Estado liberal tradicional abstencionista al Estado Social de Derecho, pues éste, ante la incapacidad de su estructura tradicional ministerial para asumir los nuevos cometidos que las exigencias económicas y sociales le fueron planteando, optó por establecer una

38. Art. 236 de la Constitución y Ley Orgánica de la Contraloría General de la República de 4-1-75, en GO N° 1.712, Extr., de 6-1-75, la cual entró en vigencia el 7-7-75 (V. Art. 117). Esta ley fue reformada por ley de 5-6-75 en GO 1.756 Extr. de 30-6-75.

39. Art. 113 de la Constitución y Arts. 38 y ss. de la Ley Orgánica del Sufragio de 6-9-73, en GO N° 1.609, Extr., de 6-9-73.

40. Arts. 215 y ss de la Constitución y Ley Orgánica del Ministerio Público de 16-9-70, en GO N° 1.434, Extr., de 16-9-70.

41. Art. 217 de la Constitución y Art. 34 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 26-8-69, en GO N° 1.333 de 16-9-69, mediante la cual se creó dicho Consejo. Dicha Ley se modificó en 1974. V. GO N° 1.692 de 4-10-74.

42. Arts. 200 y ss. de la Constitución y Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de 20-12-65, en GO N° 27.921 de 22-12-65.

estructura administrativa paralela a la administración central: la administración descentralizada.

Esta realidad incontestable e importantísima de la administración descentralizada, cuyo desbordante crecimiento en Venezuela se ha producido en menos de cincuenta años, por supuesto que ha provocado la ruptura de los moldes y esquemas tradicionales de la Administración Pública y del derecho administrativo. En efecto, la estructura ministerial, tan importante durante más de un siglo en Venezuela, comenzó a declinar a partir de la década de los años cincuenta, cuando se produce un verdadero florecimiento de la administración descentralizada, lo cual se acentuó en la década de los sesenta. Por otra parte, la forma organizativa que se adoptó en cada caso en la administración descentralizada, fue tan variada que, en la actualidad, lejos de existir una o dos fórmulas para su operación, existe un museo viviente de tipos diferentes de establecimientos públicos, institutos autónomos y empresas del Estado, que concurren con los ministerios y muchas veces contra ellos, en la realización de los fines del Estado. Las formas de la actividad administrativa de acuerdo con los criterios comúnmente empleados en el derecho administrativo, con el crecimiento de aquéllos, también han pasado de las actividades tradicionales de policía, fomento y servicio público, hacia las de *gestión económica*, en las cuales el Estado asume la realización directa de actividades industriales o comerciales, con carácter de exclusividad o en concurrencia con los particulares.⁴³

Ahora bien, en Venezuela, el crecimiento de la administración descentralizada⁴⁴ mediante la creación de entes jurídicos separados de la estructura ministerial tradicional para la realización de los nuevos cometidos que el Estado ha ido asumiendo a todo lo largo de este siglo, se inició en 1928 con la creación del Banco Obrero (BO), y del Banco Agrícola y Pecuario (BAP), transformados en 1975 en el Instituto Nacional de la Vivienda y en el Instituto de Crédito Agrícola y Pecuario; el primero como entidad financiera y de construcción y administración de viviendas; y el segundo como entidad financiera y de fomento de la agricultura, la cría y la pesquería, con funciones posteriores en el campo de la comercialización de productos agrícolas. Estos fueron los dos ins-

43. Cfr. sobre esto Allan-R. Brewer-Carías, *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado*, Caracas, 1968, pp. 23 y ss.; y en la Nota Introdutiva a Allan-R. Brewer-Carías, *El Régimen Jurídico-Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*, Caracas, 1965, p. 8.

44. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 300 y ss.

titutos autónomos creados en la década de los años veinte. En la década de los treinta, y particularmente con posterioridad a la muerte de Gómez en 1935, el gobierno de transición iniciado en 1936 dio un gran impulso a la creación de entidades descentralizadas, iniciándose así una política de intervención estatal en la vida económica y social, lo cual como se dijo, marca el inicio de la transformación del Estado liberal tradicional en el Estado Social de Derecho de las últimas décadas.⁴⁵ En efecto, en 1937 se creó la Línea Aeropostal Venezolana (LAV), como instituto autónomo, cuya función inicial fue el desarrollo del transporte aéreo en el interior del país. Ese mismo año se creó el Banco Industrial de Venezuela (BIV), cuya forma híbrida de establecimiento público con capital mixto con posibilidad de participación de capital privado, muestra la forma tímida cómo el Estado comenzó a intervenir en campos puramente económicos, como el que le correspondía a dicha institución bancaria. Dentro de la misma orientación, en 1938 se creó el Banco Central de Venezuela, también como establecimiento público de capital mixto, en el cual participó el capital privado hasta 1974, cuyas funciones esenciales han sido realizar todo el control y regulación de los aspectos monetarios y crediticios del país. En el mismo año 1938 se crearon dos instituciones fundamentales en el campo social: el Instituto Nacional de Higiene y el Consejo Venezolano del Niño (CVN). En 1940 se crea el Instituto Venezolano de los Seguros Sociales (IVSS), aun cuando su funcionamiento comienza en 1944; y en 1943 se crea el Instituto Nacional de Obras Sanitarias (INOS), el cual absorbió, en 1958, el Instituto Autónomo de Abastecimiento de Agua para Margarita y Coche, creado ese mismo año. En 1943 se creó el Instituto Autónomo de la Ciudad Universitaria, que tuvo a su cargo la construcción de la sede de la Universidad Central de Venezuela, corporación pública autónoma que posteriormente absorbió sus funciones en 1958.

Después del golpe de estado que llevó al partido Acción Democrática al poder, se produjo el inicio de otro repentino incremento de la administración descentralizada, debido a la vocación decididamente intervencionista del gobierno en el campo económico y social.⁴⁶ En esta forma, en 1946 se crearon seis institutos autónomos: el Instituto Autónomo Administración Ferrocarriles del Estado, creado para asumir la administración de los ferrocarriles expropiados a las empresas inglesas

45. V. lo indicado en el parágrafo 3.

46. V. lo indicado en el parágrafo 3.

y alemanas; el Patronato Nacional de Comedores Escolares, posteriormente absorbido por el Instituto Nacional de Nutrición; la Corporación Venezolana de Fomento, para estimular financieramente el desarrollo económico del país; el Instituto Pro Alimentación Popular y el Consejo Nacional de Universidades, posteriormente extinguidos como institutos autónomos. En 1947 se constituyó, también como empresa del Estado, el Centro Simón Bolívar C. A., que ha actuado como agencia de renovación urbana en el centro de Caracas; y se creó el Instituto Autónomo Diques y Astilleros Nacionales, extinguido en 1975 por la organización de la industria naval del Estado.

Con posterioridad a la caída del *régimen democrático* en 1948 y durante el período de la dictadura de Pérez Jiménez hasta 1958, se produjo un florecimiento inusitado de la administración descentralizada, creándose en dicha década diecisiete organismos, como consecuencia del auge del petróleo y la demanda de nuevos servicios, derivada del *incremento de la población*. En efecto, en 1948 se creó el Consejo de Bienestar Rural bajo la forma de asociación civil auspiciada por el Estado. En 1949 se creó el Instituto Nacional de Deportes, se transformó el Instituto Técnico de Inmigración y Colonización en el Instituto Agrario Nacional, y se constituyó el Banco de Fomento Comercial de Venezuela, como filial de la Corporación Venezolana de Fomento. Ese mismo año, las acciones sociales del Estado fueron *reforzadas con la creación* del Instituto de Previsión Social de las Fuerzas Armadas Nacionales (IPSFAN), del Instituto de Previsión y Asistencia Social para el personal del Ministerio de Educación (IPASME); del Patronato Nacional de Ancianos e Inválidos, y del Instituto Nacional de Nutrición, que *posteriormente, en 1968, absorbió al Patronato Nacional de Comedores Escolares*. Bajo la forma de sociedad anónima, se constituyeron, en 1950, la empresa Minas de Carbón de Lobatera, y en 1951 el Banco de Fomento Regional de los Andes. En 1952 se creó el Instituto Nacional de Canalizaciones destinado fundamentalmente a permitir la navegación en el río Orinoco y el lago de Maracaibo. La Caja de Trabajo Penitenciario fue creada en 1953 para fomentar el trabajo en las cárceles y prisiones, y en ese mismo año se creó el Círculo de las Fuerzas Armadas. Como sociedad mercantil se constituyó la Transportadora Marítima Venezolana en 1953. El año siguiente se creó el *Instituto Venezolano de Neurología e Investigaciones Cerebrales*, el cual se transformó, en 1959, en el Insti-

tuto Venezolano de Investigaciones Científicas (IVIC). Asimismo, ese año se creó el Instituto para la Capacitación y Recreación de los Trabajadores (INCRET), y el Estado adquirió la totalidad de las acciones de la Compañía Nacional Teléfonos de Venezuela (CANTV), antes de capital mixto con participación de capital inglés. En 1955 se constituyó la Corporación Nacional de Hoteles y Turismo (CONAHOTU) y la Compañía Anónima Venezolana de Navegación (CAVN), ambas como compañías anónimas de capital público, habiendo surgido de la primera en 1973 un instituto autónomo: la Corporación de Turismo de Venezuela. En 1956 se crearon dos nuevos institutos autónomos: el Hospital Universitario de Caracas y el Instituto Venezolano de Petroquímica; y una compañía anónima: el Banco de Fomento Regional del Estado Zulia.

Con motivo de la caída del gobierno de Pérez Jiménez, en 1958, el gobierno provisional durante ese año y el siguiente, le dio un impulso decisivo al crecimiento de la administración descentralizada. En efecto, en 1958 se creó el Instituto Nacional de Hipódromos, el Instituto de Oficiales de las Fuerzas Armadas en Situación de Disponibilidad y Retiro, y la Universidad de Oriente. En ese mismo año se formó la Compañía Anónima de Administración y Fomento Eléctrico (CADAFE), la cual, al año siguiente, absorbió todas las empresas que en el campo de la distribución de energía eléctrica había constituido la Corporación Venezolana de Fomento. Esta Corporación, por otra parte, en 1959, constituyó la empresa Centrales Azucareros C. A., a la cual se transfirieron diversos centrales de producción de azúcar. En ese mismo año se creó, como patrimonio autónomo, el Fondo Nacional del Café y Cacao, dividido en dos institutos autónomos en 1975; y como institutos autónomos, el Instituto Nacional de Cooperación Educativa (INCE) y el Consejo Nacional de Investigaciones Agrícolas.

En la década de los sesenta, y a todo lo largo de la actuación de los gobiernos democráticos, el florecimiento de la administración descentralizada no ha sido menos importante. En efecto, en 1960 se crearon el Instituto Nacional de Cultura y Bellas Artes (INCIBA), la Corporación Venezolana del Petróleo (CVP), la Compañía Anónima Venezolana Internacional de Aviación S. A. (VIASA), con participación del capital privado, y la Corporación Venezolana de Guayana (CVG). En 1961 se creó el Fondo Nacional de Investigaciones Agropecuarias y la Administración del Parque del Este, habiendo sido éstos, los últimos institutos

creados durante este período, conforme a las previsiones de la Constitución de 1953.⁴⁷

En efecto, al promulgarse la Constitución de 1961, se produjo una evidente disminución en el crecimiento de la administración descentralizada, pues al contrario de lo previsto en la Constitución de 1953, conforme a ella, el Poder Ejecutivo no puede crear por sí solo institutos autónomos, sino que éstos requieren, para su constitución, de una ley.⁴⁸ Esta disposición limitativa, sin embargo, no redujo la política de descentralización que a nivel ejecutivo se venía desarrollando, y la misma se ejecutó a través de canales irregulares o distintos a los exigidos por la Constitución. En esta forma, se recurrió a diversas figuras distintas del instituto autónomo para la descentralización, evitando la intervención del Parlamento: se apeló de nuevo a la figura del *patrimonio autónomo*, no prevista en la legislación venezolana,⁴⁹ al constituirse la Comisión Nacional de la Pequeña y Mediana Industria, transformada en 1974 en Instituto Autónomo; se recurrió a la forma jurídica de la *Fundación* del derecho privado para constituir, en 1961, la Fundación Instituto Venezolano de Productividad (INPRO) y la Fundación para el Desarrollo de la Comunidad y Fomento Municipal (FUNDACOMUN); en 1964, la Fundación para el Desarrollo de la Región Centro-Occidental (FUDECO); en 1966, la Fundación para la Capacitación e Investigación Aplicada a la Reforma Agraria (CIARA), y en 1969, la Fundación Fondo de Solidaridad Social (FUNDASOCIAL); se adoptó la forma jurídica de la *asociación civil*, también de derecho privado, para la constitución del Fondo de Desarrollo Algodonero, en 1962; del Fondo de Desarrollo del Ajonjolí, en 1964, y del Fondo de Desarrollo Frutícola, en 1966; y se constituyeron bajo la forma de *sociedades mercantiles*, en 1962, la empresa Almacenes y Depósitos Agropecuarios C. A. (ADAGRO), como filial del Banco Agrícola y Pecuario; en 1964, las empresas CVG Siderúrgica del Orinoco (SIDOR) y CVG Electrificación del Caroní C. A. (EDELCA), como filiales de la Corporación Venezolana de Guayana; en 1965, el Banco de Fomento Regional de Coro S. A.; en 1967, el Banco de Fomento Regional de Guayana C. A., la empresa Venezolana del

47. El artículo 108, a, 3^ª, de la Constitución de 1953, atribuyó al Presidente de la República, en Consejo de Ministros, la creación de "nuevos servicios públicos, autónomos o dependientes de la administración nacional, y suprimir o modificar los que existan".

48. El artículo 230 de la Constitución de 1961 establece que "sólo por ley, y en conformidad con la Ley Orgánica respectiva, podrán crearse institutos autónomos".

49. Cfr. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 360 y ss.

Nitrógeno S. A. (NITROVEN) y la Empresa Nacional de Salinas (ENSAL), ambas como filiales del Instituto Venezolano de Petroquímica. Asimismo, en 1967, se constituyeron por el Ejecutivo Nacional, sin intervención parlamentaria, como universidades experimentales, la Universidad Simón Bolívar y la Universidad de la Región Centro-Occidental.

La utilización de la forma jurídica del instituto autónomo, después de promulgada la Constitución de 1961, se reinició en 1964, con la creación de la Corporación de los Andes y con la constitución formal del Banco de los Trabajadores, en 1966, con una forma jurídica híbrida, de sociedad anónima creada por ley. Ese mismo año de 1966 se creó el Banco Nacional de Ahorro y Préstamo; en 1967, el Banco de Desarrollo Agropecuario; en 1968, el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT); en 1970, la Corporación de Mercadeo Agrícola, el Instituto de Comercio Exterior (ICE) y la Corporación de Desarrollo de la Región Nor-Oriental (CORPORIENTE); en 1971, el Instituto Autónomo Aeropuerto Internacional de Maiquetía y la Corporación de Desarrollo de la Región Centro-Occidental (CORPO-Occidente), y en 1973, la Corporación de Turismo de Venezuela y el Instituto Nacional de Parques, que absorbió al Instituto Administración del Parque del Este; todas como institutos autónomos, es decir, mediante ley del Congreso.

En junio de 1974, al aprobarse la Ley de Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera, mediante sendos Decretos-Ley se constituyó como instituto autónomo el Fondo de Inversiones de Venezuela, y como patrimonios semi-autónomos el Fondo de Crédito Industrial y el Fondo de Crédito Agrícola, para lo cual se modificaron las disposiciones de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, relativas a la unidad del Tesoro, y de acuerdo a la misma Ley, mediante Decretos-Leyes, se acordó la creación de sendas empresas públicas para el desarrollo de la industria naval y de la industria aeronáutica.

Es evidente que la creación en menos de cuarenta años (1936 a 1975) de más de cien entidades descentralizadas, muchas de las cuales han sido desgajadas de la administración central ministerial, sin que dicho proceso haya obedecido a algún plan previo o se haya realizado con base a criterios preestablecidos, no sólo ha producido una desintegración del conjunto de la Administración Pública, originando innumerables problemas de coordinación y control, sino que ha afectado

la autoridad y poder ministerial, tan importante dentro de la estructura formal del Poder Ejecutivo.⁵⁰

Ahora bien, el crecimiento desbordante de la administración descentralizada en Venezuela, y la importancia *material y financiera*, en aumento, de la misma, han venido planteando innumerables problemas de orden jurídico, administrativo y político, que es necesario destacar para percibir el impacto que las instituciones que la componen han tenido en el contexto de la Administración Pública venezolana. En primer lugar, es necesario destacar que la actividad administrativa realizada por vía descentralizada ha producido, en medio siglo, una transformación total respecto de las formas jurídicas utilizadas por el Estado para su acción. No sólo la noción de establecimiento público⁵¹ o personas jurídicas de carácter público⁵² se adoptan en nuestro ordenamiento jurídico, como entes estatales distintos de las personas públicas territoriales tradicionales (República, Estados y Municipios), fundamentalmente a través de la figura de los institutos autónomos,⁵³ sino que el Estado convierte en práctica común la utilización, para la realización de sus fines, de formas típicas del derecho privado, como las fundaciones, las sociedades mercantiles y las asociaciones civiles. Por otra parte, la misma figura de los establecimientos públicos, después de la evolución citada, no se identifica con los institutos autónomos, sino que aquélla es el género de las personas jurídicas de derecho público y éstos son una de sus especies: los establecimientos públicos institucionales.⁵⁴ Además de ellos, pueden ubicarse con claras distinciones,

50. Para darse cuenta de ello, basta apreciar no sólo las áreas de actividades dentro de los diversos sectores que dichas entidades realizan, tal como se ha visto y se aprecia de la sola denominación de las diversas instituciones, sino la importancia económica y financiera que los mismos tienen en el sector público en su conjunto. En efecto, la participación de la *administración descentralizada dentro del sector público venezolano*, se estima en el orden del 50 por ciento, con tendencia creciente, lo cual representa cerca del 15 por ciento del Producto Territorial Bruto. En particular, durante el período 1965-1969, la administración descentralizada movilizó recursos por 30.971,1 millones de bolívares, equivalentes al 46,8 por ciento de los del sector público consolidado. En el IV Plan de la Nación (1970-1974) se previó que la importancia de la administración descentralizada se elevaría a un 53,4 por ciento, lo cual resulta más si se considera que el 61,5 por ciento de los gastos de capital del sector público son realizados a través de la administración descentralizada. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., pp. 318 y ss.

51. Art. 538 del Código Civil.

52. Art. 124 de la Constitución.

53. Art. 230 de la Constitución y Título IV de la Ley Orgánica de la Hacienda Pública Nacional, en GO N° 1.660, Extr., de 21-6-74.

54. V. CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 307 y ss.

sobre todo en cuanto a la atenuación o eliminación del control de tutela de parte de la administración central, los establecimientos públicos de economía mixta, en los cuales la persona jurídica, aun siendo pública, admite en su capital la participación de los particulares, como era el caso del Banco Central de Venezuela,⁵⁵ y los establecimientos públicos corporativos, en los cuales una determinada comunidad o "corporación" se constituye en la esencia de la existencia de la persona pública, como es el caso de las Universidades Nacionales Autónomas. Esta variedad de formas jurídicas,⁵⁶ no sólo ha producido una variedad de regímenes jurídicos a aplicar en cada caso, sino un innumerable catálogo de controles que, de aplicarse todos, se correría el riesgo de paralizar la actividad de la administración descentralizada.⁵⁷ En esta forma, un reciente esfuerzo por racionalizar los controles que se deben ejercer sobre los distintos entes descentralizados fue la publicación del Reglamento de Coordinación, Administración y Control de la administración descentralizada, en 1970.⁵⁸

La Administración Pública y la personalidad del Estado

De todo el anterior panorama resulta con evidencia que dentro del complejo de órganos estatales, separados de las Cámaras Legislativas y de los Tribunales, la Administración Pública se configura por una serie de órganos de la administración central, de la administración descentralizada (autonomía orgánica) y de otras administraciones con autonomía funcional. Puede decirse entonces que en este sentido es que adquiere relevancia la separación orgánica de poderes.

Pero si bien resulta claro de la conformación histórica del Estado y de nuestro ordenamiento legal y constitucional, que en el ámbito nacional la Administración Pública es una parte de la organización del Estado, distinta de las Cámaras Legislativas y de los Tribunales, también parece cierto que es a ese complejo orgánico, que se denomina como Adminis-

55. Sobre la naturaleza jurídica del Banco Central de Venezuela antes de 1974, *V.*, especialmente, CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 611 y ss.

56. *V.* una enumeración de las mismas y los entes que encuadran en cada categoría, en CAP, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, cit., Vol. I, pp. 296 y ss., y 306 y ss.

57. *V.*, por ejemplo, A.-R. Brewer-Carías, *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Caracas, 1969, p. 70.

58. Decreto N° 280 de 8 de abril de 1970, en *Gaceta Oficial* N° 29.190 de 14 de abril de 1970.

tración, a quien corresponde, en el ámbito interno, concretizar o materializar la personalidad estatal.

En efecto, el Estado venezolano, en realidad, no es una persona jurídica, salvo en el ámbito internacional, sino que está conformado por tres personas públicas territoriales: la República, los Estados Federados y los Municipios.⁵⁹ En el ámbito internacional, el Estado se confunde con la persona pública territorial nacional: la República. Es ella quien actúa y obliga internacionalmente al Estado.⁶⁰ En el ámbito nacional (interno), en cambio, la actuación del Estado se manifiesta a través de sus tres personas jurídico-territoriales, según su ámbito de competencia, por lo que las obligaciones y potestades que la Constitución asigna al "Estado" en el ámbito interno, en realidad se asignan a las tres personas territoriales dentro del ámbito de sus competencias.⁶¹

Pero cada una de estas tres personas jurídico-territoriales que conforman el Estado, en el ámbito interno, actúan como personas jurídicas entrando en relación con los particulares como sujeto de derechos titulares de un interés público, que gestionan, a través de sus Administraciones Públicas.⁶² De allí que se haya dicho que sólo cuando el Estado actúa como Administración es verdadera y propia persona jurídica.⁶³

Sin embargo, si bien ello es cierto, de allí no puede concluirse que el Estado no tenga personalidad jurídica. En Venezuela la tiene en sus tres personas territoriales (la República, los Estados y Municipios), aun cuando dicha personalidad jurídica se concrete o materialice, normalmente, a través de sus Administraciones Públicas.

59. V., por ejemplo, el artículo 47 de la Constitución.

60. V., por ejemplo, los artículos 128, 129 y 130 de la Constitución.

61. En multitud de normas, por ejemplo, la Constitución asigna obligaciones y potestades al Estado, y no sólo a la República: artículos 72, 73, 75, 77, 78, 79, 83, 84, 95, 97, 98, 106, 132 y 133. El Estado actúa también, por supuesto, a través de las personas públicas (estatales) no territoriales (establecimientos públicos, institutos autónomos). Cfr. E. García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, *Curso de Derecho Administrativo*, Tomo I, Madrid 1974, p. 22.

62. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-62, en *GF* N° 41, 1963, p. 116.

63. V. Eduardo García de Enterría, "Verso un Concetto di Diritto Amministrativo come Diritto Statutario", en *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, Nos. 2-3, 1960, p. 323.

§ 15. LA FUNCION ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO

Si bien puede decirse que en Venezuela rige el principio de la separación orgánica "de poderes" en el sentido de que el ordenamiento constitucional distingue, a nivel nacional, los órganos que ejercen el Poder Legislativo (el Congreso), de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo (el Presidente de la República y demás órganos de la Administración Pública) y de los órganos que ejercen el Poder Judicial (Corte Suprema de Justicia y Tribunales), ello no implica que cada uno de dichos órganos siempre tenga el ejercicio exclusivo de alguna función estatal específica. Es decir, tal como la Corte Suprema lo ha señalado reiteradamente, la división de la Potestad Estatal (el Poder Público) en ramas y la distribución de su ejercicio entre diversos órganos, no coincide exactamente con la "separación" de las funciones estatales.¹ Por tanto, el hecho de que exista una separación orgánica "de poderes" no implica que cada uno de los órganos que lo ejercen tenga necesariamente el ejercicio exclusivo de ciertas funciones, pues paralelamente a las "funciones propias" de cada órgano del Estado, éstos ejercen funciones que por su naturaleza son similares a las que ejercen otros órganos estatales.² En otras palabras, paralelamente a sus funciones propias, realizan funciones distintas a aquellas que les corresponden por su naturaleza.³

El concepto de funciones del Estado es, por tanto, distinto al de poderes del Estado. El Poder Público, sus ramas o distribuciones, constituye en sí mismo, una situación jurídica constitucional individualizada, propia y exclusiva del Estado, mediante cuyo ejercicio éste realiza las funciones que le son propias. Las funciones del Estado, por su parte,

1. *Cfr.*, por ejemplo, sentencia de la CF de 19-6-53, en *GF* N° 1, 1953, p. 77; y sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63, en *GF* N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68, en *GF* N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y de 9-7-69, en *GF* N° 65, 1969, pp. 70 y ss.
2. *V.* lo indicado en el párrafo 9. *Cfr.* la sentencia de la CF de 19-6-53, en *GF* N° 1, 1953, p. 77; y la sentencia de la CFC en SPA de 18-7-63, en *GF* N° 41, 1963, p. 116.
3. *V.* sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63, en *GF* N° 41, 1963, pp. 116 y 117. *V.* lo indicado en el párrafo 9, particularmente en la Nota N° 50.

constituyen las actividades propias e inherentes al Estado.⁴ La noción de Poder es entonces previa a la de función: ésta se manifiesta como una actividad estatal específica realizada en ejercicio del Poder Público (de una de sus ramas o distribuciones), por lo que no puede existir una función estatal sino cuando se realiza en ejercicio del Poder Público, es decir, de la potestad genérica de obrar que tiene constitucionalmente el Estado. Poder y función son, por tanto, distintos elementos en la actividad del Estado: el Poder Público como situación jurídico-constitucional, tiene su fuente en la propia Constitución y existe la posibilidad de ejercerlo desde el momento en que está establecido en ella; la función estatal, en cambio, presupone siempre el ejercicio del Poder Público por un órgano del Estado, y sólo cuando hay ejercicio concreto del Poder Público es que se realiza una función estatal.

Ahora bien, en el mundo contemporáneo pueden distinguirse cuatro funciones básicas del Estado: la función legislativa; la función de gobierno; la función administrativa, y la función jurisdiccional, a las cuales pueden reconducirse todas las actividades del Estado. Estas funciones, realizadas en ejercicio del Poder Público por los órganos estatales, sin embargo, generalmente no están encomendadas con carácter exclusivo a diferentes órganos, sino que se ejercen por varios de los órganos estatales.

La función legislativa

En efecto, la función legislativa en el Estado contemporáneo es aquella actividad estatal que se manifiesta en la creación, modificación o extinción de normas jurídicas de validez general.⁵ La función legislativa del Estado, en esta forma, si bien se atribuye como función propia a los órganos que ejercen el Poder Legislativo, es decir, a las Cámaras Legislativas, se realiza también por otros órganos del Poder Público.

En efecto, ante todo debe destacarse que la potestad de dictar leyes, en el ámbito nacional, corresponde a las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores,⁶ siendo estas leyes, por su generalidad e imperatividad, el tipo ideal de actos dictados en ejercicio de la función legislativa. Pero en el ordenamiento jurídico venezolano, los otros órga-

4. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 105 y ss.

5. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63, en *GF* N° 41, 1963, p. 116.

6. Art. 162 de la Constitución.

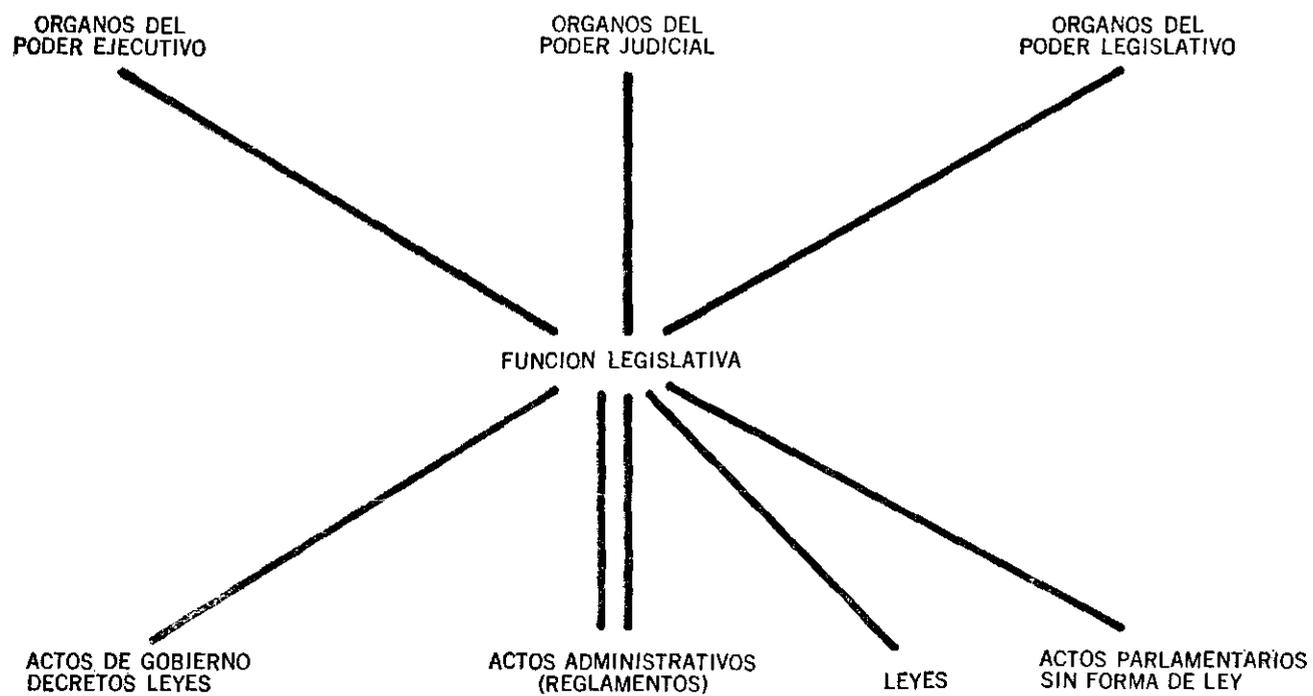
nos del Poder Público también ejercen esta función creadora de normas jurídicas: el Presidente de la República y otros órganos ejecutivos al dictar Decretos-Leyes y Reglamentos;⁷ y ciertos Tribunales de la República al dictar los reglamentos reguladores de las respectivas circunscripciones judiciales.⁸ Por tanto, la función legislativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos pueden crear, modificar o extinguir con carácter general las normas del ordenamiento jurídico, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por las Cámaras Legislativas, actuando como cuerpos colegisladores, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; por el Presidente de la República y ciertos órganos ejecutivos, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; y por ciertos Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial. La función legislativa, por tanto, si bien es una "función propia" de las Cámaras Legislativas, no es una función privativa y exclusiva de ellas, pues los otros órganos estatales también la ejercen. Sin embargo, lo que sí es función privativa y exclusiva de las Cámaras Legislativas, es el ejercicio de la función legislativa en una forma determinada: en ejecución directa de atribuciones constitucionales y mediante la emisión de ciertos actos estatales denominados leyes. En efecto, sólo las Cámaras Legislativas actuando como cuerpos colegisladores pueden dictar leyes; y sólo ellas pueden crear normas jurídicas generales ejerciendo atribuciones establecidas directamente en la Constitución, sin condicionamiento legal alguno. Los otros órganos estatales que ejercen la función legislativa, si bien realizan una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, ello lo hacen a través de actos administrativos de efectos generales, y bajo el condicionamiento de las leyes y nunca en ejercicio directo e inmediato de una norma constitucional.⁹ En otras palabras, las leyes son actos de ejecución directa de la Constitución y de rango legal; los reglamentos y demás actos administrativos de efectos generales son actos de ejecución directa de la legislación y

7. Art. 190, ords. 8 y 10 de la Constitución.

8. V., por ejemplo, Art. 77, A, 8 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de 16-9-74, en GO N° 1.692, Extr., de 4-10-74.

9. Inclusive en los casos en que el Presidente de la República puede, mediante decretos, modificar las leyes (decreto-ley conforme al artículo 190, ord. 8), requiere previamente de una ley especial habilitante, que es la directamente ejecutada. V., por ejemplo, la Ley Orgánica que autoriza al Presidente de la República para dictar Medidas Extraordinarias en Materia Económica y Financiera de 31-5-74, en GO N° 30.412 de 31-5-74, así como los diversos decretos-leyes dictados hasta el 30-5-75.

EJERCICIO DE LA FUNCION LEGISLATIVA



de rango sublegal.¹⁰ Los decretos-leyes que puede dictar el Presidente, aun cuando tienen el mismo poder derogativo de las leyes, no se realizan en ejecución directa de la Constitución sino en ejecución de la respectiva ley habilitante.

La función de gobierno

Pero aparte de la función legislativa, en el Estado contemporáneo ha ido delineándose una función primordial, distinta de la función administrativa, por medio de la cual el Presidente de la República ejerce sus actividades como Jefe del Estado, es decir, como Jefe del Gobierno de la República.¹¹ A través de esta función de gobierno, el Presidente de la República puede adoptar decisiones en virtud de atribuciones que le son conferidas directamente por la Constitución, sin condicionamiento legal y por sobre la ley, de orden político que exceden de la administración normal de los asuntos del Estado.¹² La característica fundamental de esta función de gobierno es que está atribuida al Presidente de la República, es decir, al nivel superior de los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, no pudiendo otros órganos ejecutivos ejercerla. Los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo en esta forma, realizan funda-

10. El carácter sublegal de los Reglamentos surge, inclusive, en aquellos casos en que el Reglamento, en virtud de delegación legislativa, complementa la ley. En esos casos, el Reglamento se dicta en ejecución directa de la ley y no de la Constitución, por lo que nunca podría tener igual rango que la ley. Al contrario, la Corte Suprema de Justicia ha señalado lo siguiente: "La ley de la materia (Ley de Pilotaje) sólo contiene disposiciones que, por su carácter general, pueden aplicarse a todas las zonas de pilotaje actualmente existentes o que se crearen en el futuro, pero la determinación de los límites de éstas, de los requisitos que deben llenarse mientras se navegue por ellas, de los símbolos, luces y señales especiales que deberán usarse en las mismas, en la cuantía del derecho de habilitación y de la forma de distribución de los ingresos provenientes del mismo, así como la regulación de otras materias semejantes, ha sido expresamente confiado, en el articulado de la ley, al Poder Ejecutivo, quien con tal objeto debe dictar tantos reglamentos como sea necesario, teniendo en cuenta las características o peculiaridades de cada zona. Estos reglamentos no tienen por objeto desarrollar disposiciones legales ya existentes, sino complementar la ley que reglamentan con otras previsiones sobre materias expresamente señaladas por el legislador, por lo cual tienen en nuestro ordenamiento jurídico el mismo rango (*sic*) que los actos legislativos. Podría decirse que son decretos-leyes sobre materias cuya regulación reserva el Congreso al Poder Ejecutivo por consideraciones de orden práctico". V. sentencia de la CSJ en SPA de 27-1-71, en GO N° 1.472, extraordinario, de 11-6-71, p. 18.

11. Aun cuando en algunos casos podría no haber coincidencia, podría decirse que, en general, el Presidente de la República ejerce sus atribuciones de Jefe del Estado en ejercicio de la función de gobierno, y de Jefe del Ejecutivo Nacional, en ejercicio de la función administrativa. V. artículo 181 de la Constitución.

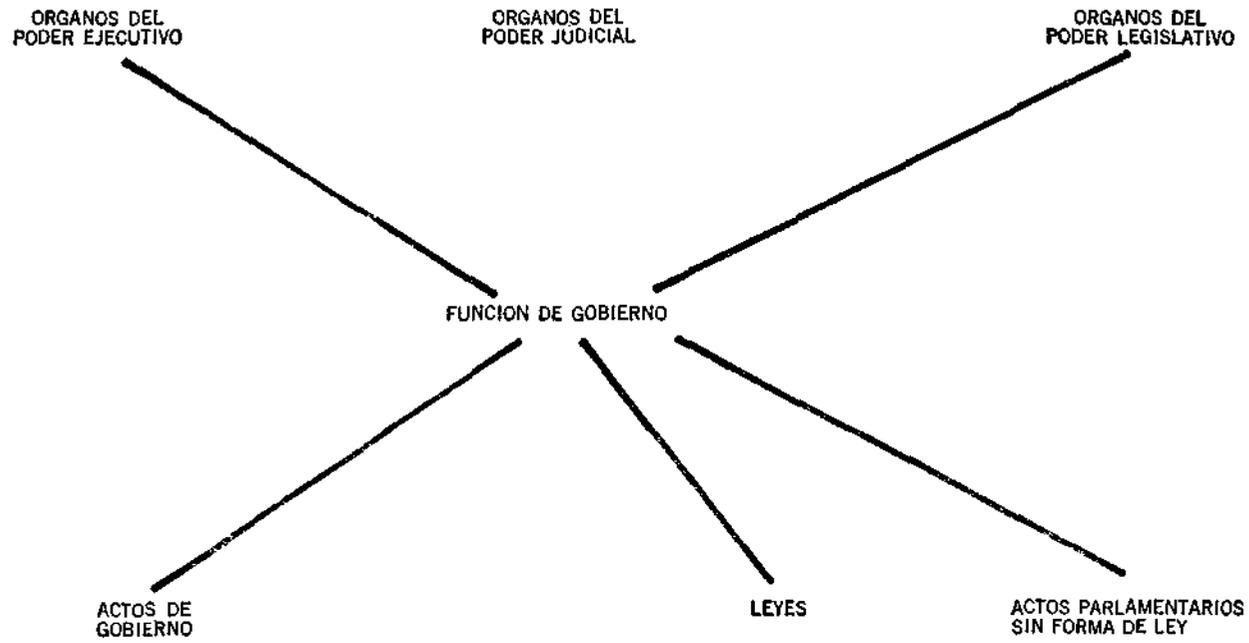
12. En tal sentido, típicos actos de gobierno serían el declarar el estado de emergencia, el decretar la suspensión o restricción de las garantías constitucionales o el convocar al Congreso a sesiones extraordinarias. Artículo 190, ords. 6 y 9, y artículos 240 y ss.

mentalmente dos funciones propias: la función de gobierno y la función administrativa.¹³ La función de gobierno, como función estrictamente política del Presidente de la República, se ejerce en ejecución directa de atribuciones constitucionales, sin condicionamiento legal alguno. El legislador, en esta forma, no puede limitar las facultades políticas del Jefe del Estado.¹⁴ La función de gobierno, por tanto, es de rango legal, en cambio que la función administrativa es de carácter sublegal.¹⁵

Pero si bien la función de gobierno se ejerce con el carácter de función propia por el Presidente de la República en ejercicio del Poder Ejecutivo, ello tampoco se realiza con carácter excluyente, ya que las Cámaras Legislativas en ejercicio del Poder Legislativo también realizan la función de gobierno, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley,¹⁶ sea mediante leyes.¹⁷ En estos casos, también, la función de gobierno realizada por los órganos del Poder Legislativo es una actividad de rango legal, es decir, de ejecución directa de la Constitución. Pero si bien esta función puede ser realizada tanto por el Presidente de la República como por los órganos legislativos, por lo que no es exclusiva o excluyente, sin embargo, sí es exclusiva de uno u otros órga-

-
13. La distinción entre "gobierno y administración" es comúnmente empleada por la Constitución. V., por ejemplo, artículos 21, 27 y 30. En el artículo 191 de la Constitución, en igual sentido habla de "aspectos políticos y administrativos" de la gestión del Presidente de la República. En tal sentido, al referirse a los órganos del Poder Ejecutivo de los Estados, la Corte ha señalado lo siguiente: "El artículo 21 de la Constitución atribuye al Gobernador del Estado, el gobierno y la administración de la Entidad, como Jefe del Ejecutivo del Estado y Agente del Ejecutivo Nacional en su respectiva circunscripción. En esta forma, el Poder Ejecutivo Estatal realiza funciones de gobierno, como poder político y funciones que atienden a otra actividad distinta, como poder administrador". V. sentencia de la CSJ en SPA de 30-6-66, en *GF* N° 52, 1968, p. 231. *Cfr.* sobre la distinción entre función administrativa y función de gobierno como actividades que se realizan en ejercicio del Poder Ejecutivo, el voto salvado a la sentencia de la CSJ en CP de 29-4-65, *Imprenta Nacional*, 1965, pp. 53 y ss.; y *Doctrina PGR*, 1963, Caracas, 1964, pp. 179 y 180.
 14. El legislador, por ejemplo, no podría limitar las atribuciones del Presidente de suspender las garantías constitucionales en forma distinta a las previstas en la propia Constitución.
 15. Sobre la distinción entre los actos del Poder Ejecutivo dictados en ejecución directa de la Constitución o en ejecución directa de la ley, V. sentencia de la CSJ en SPA de 13-2-68, en *GF* N° 59, 1969, p. 85. En todo caso, una cosa es atribuir a la función de gobierno rango legal y otra es atribuirle "naturaleza legislativa". El Decreto de Suspensión de Garantías Constitucionales, por ejemplo, tiene rango legal por cuanto puede "suspender" temporalmente la vigencia de una ley, lo que no implica que la derogue. Si la derogara, el acto tendría "naturaleza legislativa". Sobre esta confusión, V. *Doctrina PGR*, 1971, Caracas, 1972, p. 189.
 16. Por ejemplo, cuando el Senado autoriza al Presidente de la República para salir del territorio nacional. Art. 150, ord. 6 de la Constitución.
 17. La ley que decreta una amnistía, por ejemplo. Art. 139 de la Constitución.

EJERCICIO DE LA FUNCION DE GOBIERNO



nos la forma de su ejecución en los casos autorizados por la Constitución: la función de gobierno mediante decretos ejecutivos (Actos de Gobierno), se realiza en forma exclusiva por el Presidente de la República; y mediante leyes o actos parlamentarios sin forma de ley, por las Cámaras Legislativas.

La función jurisdiccional

Además de la función legislativa y de la función de gobierno, los órganos estatales realizan la función jurisdiccional, es decir, conocen, deciden o resuelven controversias entre dos o más pretensiones, es decir, controversias en las cuales una parte esgrime pretensiones frente a otra. El ejercicio de la función jurisdiccional se ha atribuido como función propia a la Corte Suprema de Justicia y a los Tribunales de la República, pero aquí también, ello no implica una atribución exclusiva y excluyente, sino que, al contrario, los otros órganos estatales pueden ejercer la función jurisdiccional.

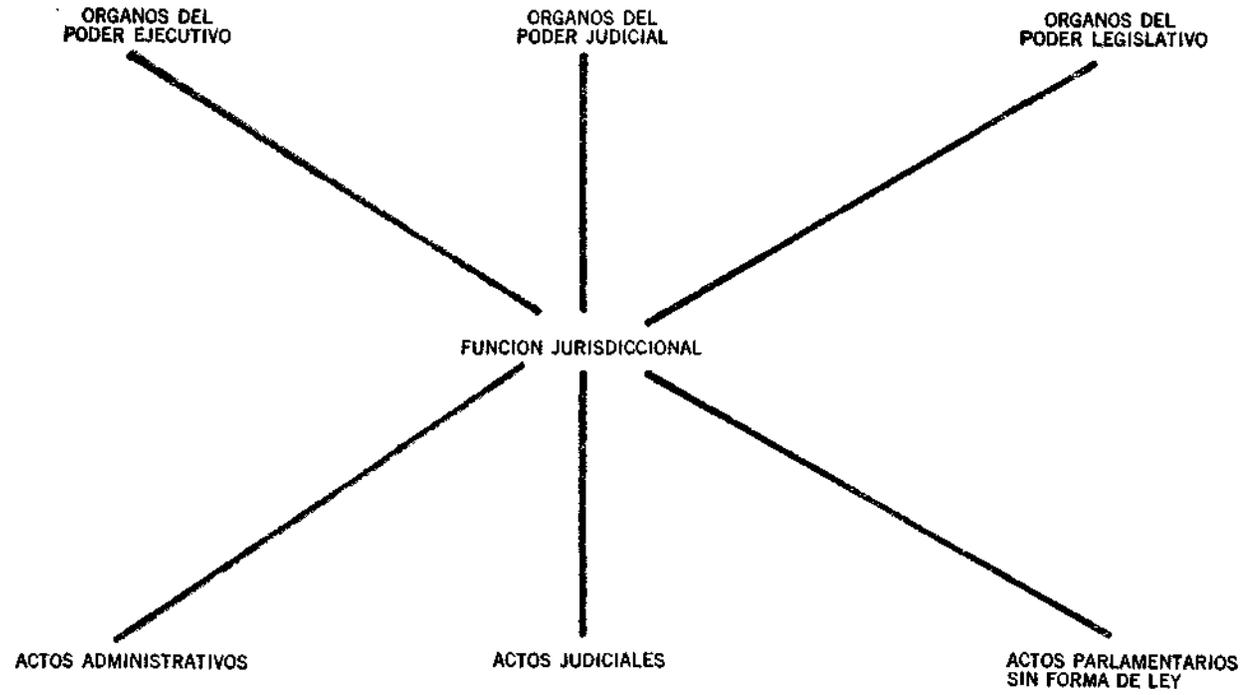
En efecto, los órganos que ejercen el Poder Ejecutivo, tal como se ha señalado,¹⁸ realizan funciones jurisdiccionales, cuando las autoridades administrativas deciden controversias entre partes, dentro de los límites de su competencia,¹⁹ y las Cámaras Legislativas también participan en la función jurisdiccional, cuando el Senado, por ejemplo, autoriza el enjuiciamiento del Presidente de la República.²⁰ Por tanto, la función jurisdiccional como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos deciden controversias y declaran el derecho aplicable en un caso concreto, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial; por las Cámaras Legislativas, en particular, por el Senado, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los órganos administrativos en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional. La función jurisdiccional, por tanto, si bien es una "función propia" de los órganos judiciales, no es una función

18. V. lo señalado en el párrafo 9. Cfr. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63, en *GF* N° 41, 1963, pp. 116 y 117; de 27-5-68, en *GF* N° 60, 1969, pp. 115 y 118; y de 9-7-69, en *GF* N° 65, 1969, pp. 70 y ss.

19. Cuando la Administración decide, por ejemplo, la oposición a una solicitud de registro de marca de fábrica, conforme a la Ley de Propiedad Industrial (Arts. 63 y ss.), en *GO* N° 24.873 de 14-10-55; o cuando decide la oposición a una solicitud de otorgamiento de una concesión de explotación forestal, conforme a la Ley Forestal, de Suelos y Aguas (Art. 6), en *GO* N° 997, Extr., de 8-1-66.

20. Art. 150, ord. 8.

EJERCICIO DE LA FUNCION JURISDICCIONAL



privativa y exclusiva de ellos, pues los órganos estatales también la ejercen. Sin embargo, lo que sí es una función privativa y exclusiva de los tribunales es el ejercicio de la función jurisdiccional en una forma determinada: con fuerza de verdad legal, mediante actos denominados sentencias. Sólo los tribunales pueden resolver controversias y declarar el derecho en un caso concreto, con fuerza de verdad legal, por lo que sólo los órganos del Poder Judicial pueden desarrollar la función judicial (función jurisdiccional ejercida por los tribunales). Los demás órganos del Estado que realizan funciones jurisdiccionales lo hacen sea a través de actos administrativos condicionados por la legislación, sea a través de actos parlamentarios sin forma de ley y, por tanto, de rango legal.

La función administrativa

Pero aparte de la función creadora de normas jurídicas de efectos generales (función legislativa), de la función de conducción y ordenación política del Estado (función de gobierno), y de la función de resolución de controversias entre partes declarando el derecho aplicable en casos concretos (función jurisdiccional), el Estado ejerce la función administrativa, a través de la cual entra en relación con los particulares, como sujeto de derecho, gestor del interés público.²¹ De allí la distinción entre la función de crear el derecho (legislativo), de aplicar el derecho imparcialmente (jurisdiccional), y de actuar en relaciones jurídicas como sujeto de derecho, al gestionar el interés público (administrativa).²²

21. Cfr. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 115. Si el Estado legisla, tal como lo señala Santi Romano, "no entra en relaciones de las cuales él, como legislador, sea parte: las relaciones que la ley establece o de cualquier modo contempla se desenvuelven después entre sujetos diversos del Estado o bien con el mismo Estado, pero no en su aspecto de legislador sino en otros aspectos mediante órganos diversos de los del Poder Legislativo". V. "Prime Pagine di un Manuale de Diritto Amministrativo", en *Scritti Minori*, Milano, 1950, p. 363, cit., por J. M. Boquera Oliver, *Derecho Administrativo*, Vol. I, Madrid, 1972, p. 59. "Cuando el Estado juzga —señala J. González Pérez—, no es parte interesada en una relación jurídica; no es sujeto de derecho que trata de realizar sus peculiares intereses con arreglo al Derecho... cuando el Estado juzga satisface las pretensiones que una parte esgrime frente a otra; incide como tercero en una relación jurídica, decidiendo la pretensión ante él deducida con arreglo al ordenamiento jurídico". V. *Derecho Procesal Administrativo*, Madrid, 1966, Tomo II, p. 37.

22. En este sentido, la Corte Suprema ha señalado, al referirse a la función administrativa, que en ella el Estado "no realiza una función creadora dentro del ordenamiento jurídico, que es la función legislativa, ni conoce ni decide acerca de las pretensiones que una parte esgrime frente a otra, que es la función judicial; sino que es sujeto de derecho, titular de intereses, agente propio de la función administrativa". V. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63, en *GF* N° 41, 1963, pp. 116

En las dos primeras, el Estado al crear el derecho o al aplicarlo, es un tercero en las relaciones jurídicas que surjan; en la última, en cambio, el Estado es parte de la relación jurídica que se establece entre la Administración y los particulares,²³ como sujeto de Derecho gestor del interés público. De allí que la personalidad jurídica del Estado, como se ha dicho, se concrete en el orden interno, cuando sus órganos ejercen la función administrativa.

Ahora bien, al igual que lo que sucede con la función legislativa, de gobierno y jurisdiccional, la función administrativa tampoco está atribuida con carácter de exclusividad a ninguno de los órganos del Poder Público. Por ello, si bien la función administrativa puede considerarse como función propia de los órganos ejecutivos, concretizada básicamente a través de actos administrativos, ello no significa que la ejerzan con carácter exclusivo y excluyente. Al contrario, todos los otros órganos del Estado también ejercen la función administrativa: las Cámaras Legislativas, al autorizar o aprobar diversos actos de los órganos ejecutivos o al dictar actos relativos a su personal o servicios administrativos, realizan la función administrativa;²⁴ y los órganos del Poder Judicial también realizan la función administrativa, al dictar actos concernientes a la administración del personal o los servicios de los tribunales, o al imponer sanciones policiales.²⁵ En esta forma, la función administrativa, como actividad privativa e inherente del Estado mediante la cual sus órganos al gestionar el interés público entran en relaciones jurídicas con los particulares, como sujeto de Derecho, se ejerce por los tres grupos de órganos estatales en ejercicio del Poder Público: por los órganos administrativos, en ejercicio del Poder Ejecutivo Nacional; por las Cámaras Legislativas, en ejercicio del Poder Legislativo Nacional; y por los Tribunales de la República, en ejercicio del Poder Judicial. La función administrativa, por tanto, si bien es una "función propia" de los órganos ejecutivos y administrativos, no es una función privativa y exclusiva de ellos, pues los otros órganos estatales también la ejercen

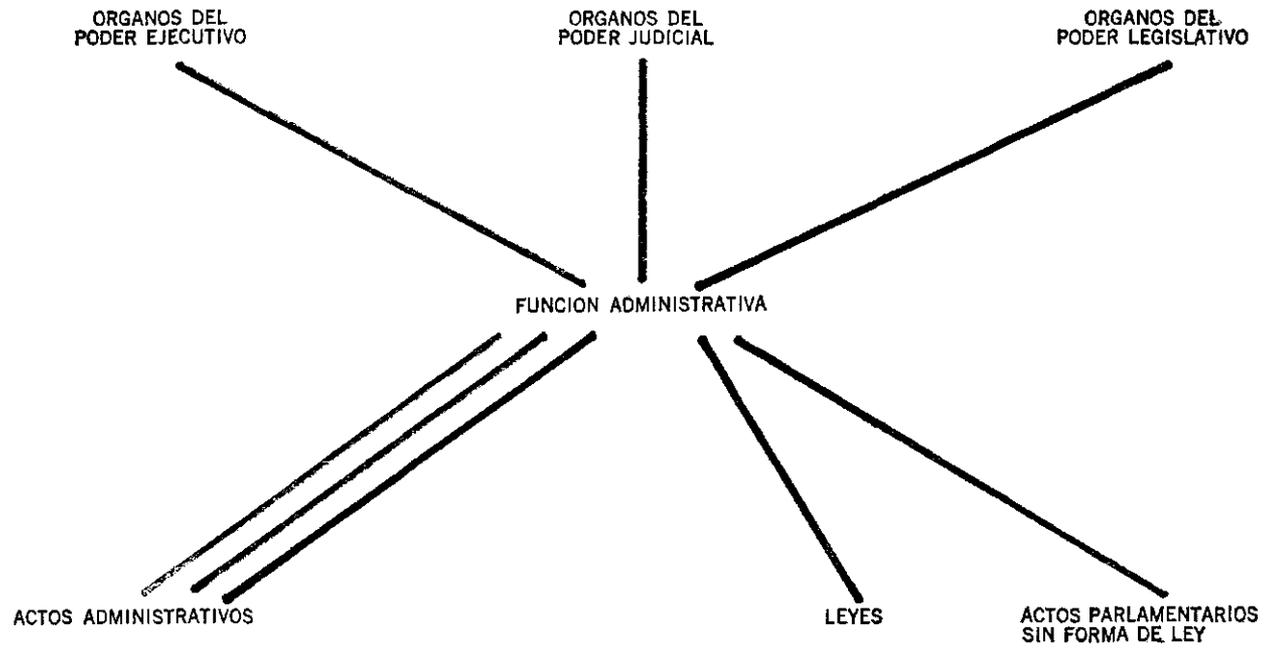
y ss.; de 27-5-68, en GF N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y de 9-7-69, en GF N° 65, 1969, pp. 70 y ss. En estas sentencias, sin embargo, como veremos, la Corte confunde la función estatal con el acto estatal.

23. Cfr. sentencia de la CSJ en SPA de 13-3-67, en GF N° 55, 1968, p. 107.

24. V. lo indicado en el párrafo 9. Cfr. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63, en GF N° 41, 1963, pp. 116 y 117; y de 27-5-68, en GF N° 60, 1969, p. 115.

25. *Idem.* V. además, Allan-R. Brewer-Carías, "Consideraciones sobre la impugnación de los Actos de Registro en la vía contencioso-administrativa" en libro *Homénaje a Joaquín Sánchez Coviza*, (en prensa) Caracas, 1975.

EJERCICIO DE LA FUNCION ADMINISTRATIVA



dentro del ámbito de sus respectivas competencias constitucionales y legales. El acto administrativo, como concreción típica pero no única del ejercicio de la función administrativa, puede emanar de todos los órganos estatales en ejercicio del Poder Público, teniendo en todo caso carácter sublegal.

La distinción entre las funciones y actos estatales

Pero si bien resulta clara, de lo anterior, la distinción entre las funciones fundamentales del Estado, no debe, por ningún respecto, identificarse el ejercicio de una función estatal determinada con la producción de determinados actos jurídicos. Al igual que la separación orgánica de poderes no coincide con la distribución de funciones, ésta no coincide, necesariamente, con el tipo de acto jurídico que emane de la voluntad estatal.²⁶

En efecto, de lo expuesto anteriormente resulta que la función legislativa la ejerce el Estado en Venezuela a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República) o de sus órganos judiciales (Tribunales); la función de gobierno la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas) y de sus órganos ejecutivos (Presidente de la República); la función jurisdiccional la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Senado), de sus órganos administrativos o de sus órganos judiciales (Tribunales); y la función administrativa la ejerce el Estado a través de sus órganos legislativos (Cámaras Legislativas), de sus órganos judiciales (Tribunales) y de sus órganos administrativos. Sin embargo, de ello no puede deducirse que todo acto realizado en ejercicio de la función legislativa, sea un acto legislativo; que todo acto realizado en ejercicio de la función de gobierno, sea un

26. La distinción entre funciones del Estado que la doctrina ha realizado, muchas veces se confunde al querer identificar un tipo de acto jurídico estatal con la función ejercida por el Estado. V. Agustín Gordillo, *Introducción al Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1966, pp. 91 y ss. Nosotros mismos hemos incurrido en esta confusión: V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 108 y ss. En igual confusión incurre la jurisprudencia reciente de la Corte Suprema. V. sentencias de la CSJ en SPA de 18-7-63, en GF N° 41, 1963, pp. 116 y ss.; de 27-5-68, en GF N° 60, 1969, pp. 115 y ss.; y de 9-7-69, en GF N° 65, 1969, pp. 70 y ss. Asimismo, en Venezuela, a pesar de su intento de "distinguir" actividad de función, Gonzalo Pérez Luciani incurre en igual confusión al afirmar que "la actividad que tomada globalmente sea relevante jurídicamente se puede decir que es una función", en "Actos administrativos que en Venezuela escapan al Recurso Contencioso-Administrativo", RFD, UCAB, Caracas, 1967-1968 N° 6, p. 196.

acto de gobierno; que todo acto realizado en ejercicio de la función jurisdiccional, sea un acto judicial; o que todo acto realizado en ejercicio de la función administrativa, sea un acto administrativo. Al contrario, así como los diversos órganos del Estado realizan diversas funciones, los actos cumplidos en ejercicio de las mismas no son siempre los mismos ni tienen por qué serlo.

En efecto, tal como hemos señalado, los órganos del Poder Legislativo pueden ejercer funciones legislativas, de gobierno, jurisdiccionales y administrativas, pero los actos que de dichos órganos emanen al ejercer dichas funciones no son, necesariamente, ni uniformes ni correspectivos. Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función legislativa, es decir, crean normas jurídicas de carácter general actuando como cuerpos colegisladores, dictan leyes,²⁷ pero cuando lo hacen en otra forma distinta, por ejemplo, al dictar sus reglamentos internos, ello lo hacen a través de actos parlamentarios sin forma de ley.²⁸ Cuando las Cámaras Legislativas ejercen la función de gobierno, es decir, intervienen en la formulación de las políticas nacionales, lo hacen a través de leyes²⁹ o a través de actos parlamentarios sin forma de ley.³⁰ En el caso del ejercicio de la función jurisdiccional, el Senado concretiza su acción a través de un acto parlamentario sin forma de ley;³¹ y en cuanto al ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas, ella puede concretarse en leyes,³² actos parlamentarios sin forma de ley³³ o actos administrativos.³⁴

Por su parte, cuando los órganos del Poder Ejecutivo, particularmente el Presidente de la República, realizan la función legislativa, ésta se concretiza en decretos-leyes³⁵ o en reglamentos (actos adminis-

27. Art. 162 de la Constitución.

28. Art. 158, ords. 1 y 3, de la Constitución.

29. Art. 139.

30. Arts. 150, ords. 4, 6, 7, y 153, ord. 2.

31. Art. 150, ord. 8.

32. Las leyes aprobatorias de contratos administrativos, por ejemplo, V. artículo 126 de la Constitución. En este sentido es que hemos señalado que se trata de actos administrativos con forma de ley. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., pp. 24 y 48 y ss.

33. Por ejemplo, los diversos actos de autorización que el Senado debe dar a actividades administrativas de los órganos del Poder Ejecutivo. V. artículos 150, ords. 2, 3 y 5, y 158, ords. 2 y 6.

34. Art. 158, ords. 1, 3, 4 y 5.

35. Art. 190, ord. 8.

trativos),³⁶ y cuando realiza la *función de gobierno*, dicta actos de gobierno.³⁷ En los casos de ejercicio de la función jurisdiccional y de la función administrativa, los órganos ejecutivos dictan, por ejemplo, actos administrativos.³⁸

En cuanto a los órganos del Poder Judicial, cuando ejercen la función legislativa, dictan reglamentos (actos administrativos),³⁹ cuando ejercen la función administrativa, dictan actos administrativos,⁴⁰ y cuando ejercen la función jurisdiccional, dictan actos judiciales (sentencias).

En esta forma, el ejercicio de la función legislativa se puede manifestar, variablemente, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley, decretos-leyes y reglamentos (actos administrativos); el ejercicio de la función de gobierno, a través de actos de gobierno, leyes y actos parlamentarios sin forma de ley; el ejercicio de la función jurisdiccional, a través de actos parlamentarios sin forma de ley, actos administrativos y sentencias; y el ejercicio de la función administrativa, a través de leyes, actos parlamentarios sin forma de ley y actos administrativos. En sentido inverso, puede decirse que las leyes sólo emanan de las Cámaras Legislativas actuando no sólo en ejercicio de la función legislativa, sino de la función de gobierno y de la función administrativa; que los actos de gobierno emanan del Presidente de la República, actuando no sólo en ejercicio de la función de gobierno sino en ejercicio de la función legislativa; que los actos parlamentarios sin forma de ley sólo emanan de las Cámaras Legislativas, actuando en ejercicio de las cuatro funciones estatales; y que los actos judiciales (sentencias) sólo emanan de los tribunales, actuando en ejercicio de la función jurisdiccional. En todos estos casos, el tipo de acto se dicta exclusivamente por un órgano estatal, pero en ejercicio de variadas funciones estatales. Lo privativo y exclusivo de los órganos estatales en esos casos, no es el ejercicio de una determinada función, sino la posibilidad de dictar determinados actos: las leyes por las Cámaras Legislativas; los actos de gobierno por el Presidente de la República; y los actos judiciales (sentencias) por los tribunales.

36. Art. 190, ord. 10.

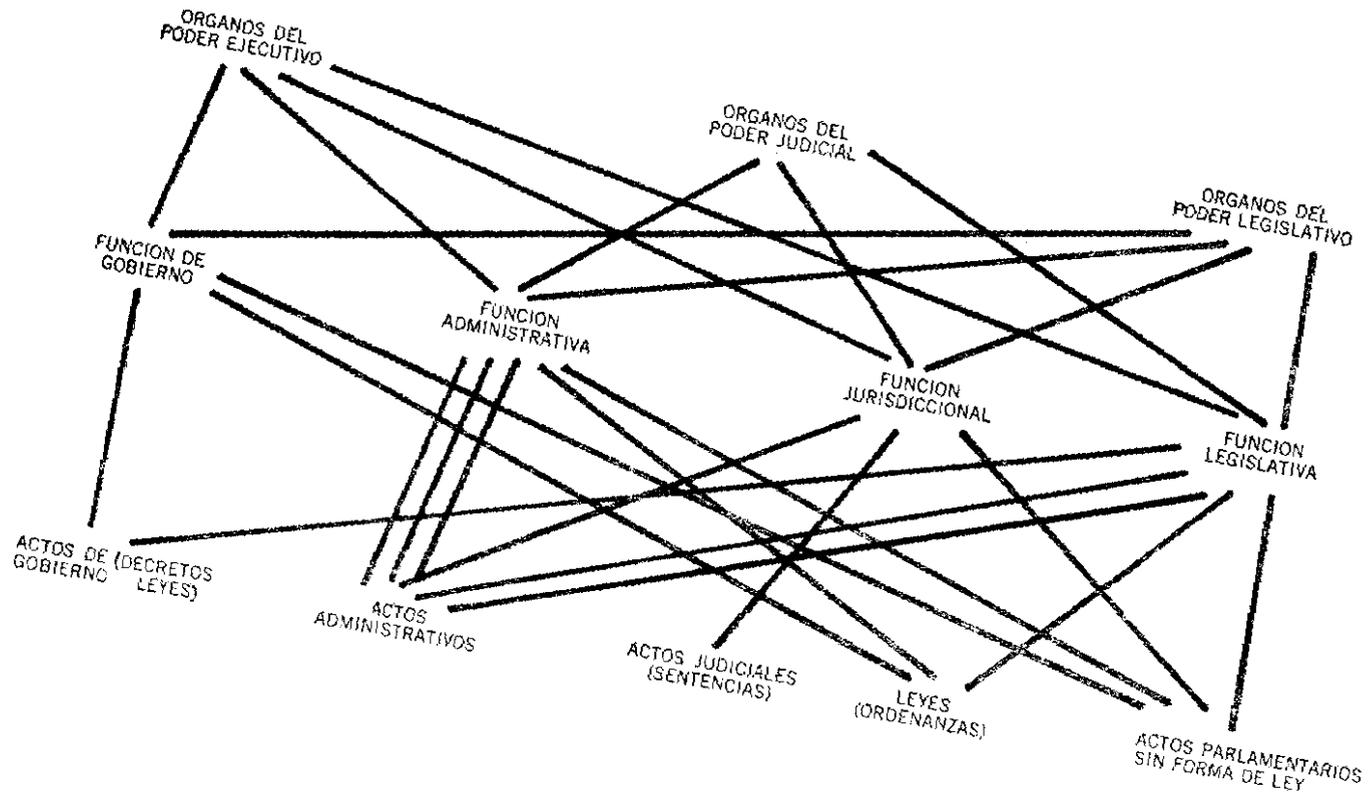
37. Art. 190, ords. 3, 4, 5, 6, 7, 9, 11 y 21, por ejemplo, y artículo 215, ord. 6.

38. Art. 206.

39. Los reglamentos de las circunscripciones judiciales dictados por las Cortes Superiores. I. Ley Orgánica del Poder Judicial, *cit.*, Art. 77, A, 8.

40. Los actos de la denominada jurisdicción voluntaria, y los actos administrativos relativos a su administración de personal.

EL EJERCICIO DE LAS FUNCIONES DEL ESTADO



En cuanto a los actos administrativos, éstos pueden emanar de las Cámaras Legislativas, actuando en función administrativa; de los tribunales, actuando en función legislativa y en función administrativa; y de los órganos del Poder Ejecutivo, actuando en función legislativa, en función jurisdiccional y en función administrativa. Los actos administrativos en esta forma, y contrariamente a lo que sucede con las leyes, los actos de gobierno y las sentencias judiciales, no están reservados a determinados órganos del Estado, sino que pueden ser dictados por todos ellos y no sólo en ejercicio de la función administrativa.

En esta forma, es evidente que al analizar la función administrativa y la concreción más general que resulta de su ejercicio, los actos administrativos, no puede adoptarse un criterio orgánico para su caracterización, en virtud de la no coincidencia de la separación orgánica de poderes con la distribución de funciones. Por otra parte, para la diferenciación de los actos estatales, tampoco pueden adoptarse criterios orgánicos, pues si bien es cierto que las leyes emanan solamente de las Cámaras Legislativas, que los actos de gobierno emanan solamente del Presidente de la República, y que las sentencias judiciales emanan solamente de los tribunales, eso mismo no se puede decir de los actos administrativos, que emanan de todos los órganos del Estado.

La definición de las funciones del Estado, por tanto, ha de ser una definición material que se deriva de la naturaleza de la actividad estatal y no del órgano del cual emana o de su forma;⁴¹ y para llegar

41. Cfr. Alfán-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 109 y ss. En sentido coincidente ha sido tradicional la doctrina de la Corte Suprema: en 1951 señaló que "no son los nombres o denominaciones, sino su naturaleza o contenido lo que da a los actos, tanto de los funcionarios como de los particulares, su verdadero carácter, su significación o su fisonomía propia". (V. sentencia de la CFC en CP de 4-4-51, en GF N° 7, 1952, p. 17); en 1952, expresó que "los actos administrativos, como los judiciales, fiscales... lo son por su naturaleza, por la cuestión que en ellos se ventila, y no cambia ese carácter ni suspende ni restringe la facultad del funcionario a quien la ley le da competencia para conocer y decidir, la circunstancia de que otra autoridad conozca de asunto semejante y aun conexo con aquél" (sentencia de la CFC en CP de 30-10-52, en GF N° 12, p. 18); y en 1963 insistió en que "prevalece en la doctrina el criterio de que, tratándose de actos del Poder Público, la condición de acto administrativo no deriva, necesariamente, de la índole del organismo o funcionario que lo realiza, sino de la función o facultad que éste ejerce al realizarlo" (sentencia de la CSJ en SPA de 18-7-63, en GF N° 41, 1963, pp. 116 y ss.). Contra la definición material protesta en Venezuela, L. H. Farías Mata al proclamar, siguiendo a F. Garrido Falla, un criterio orgánico. V. en "Procedimientos para la fijación de cánones de arrendamiento en el Derecho Venezolano", *Studia Juridica*, N° 13, Caracas 1971, pp. 423 y ss. V. la referencia en Nota N° 12 del parágrafo 16.

a dicha caracterización material resulta indispensable, tal como se ha señalado anteriormente, no confundir la función misma con el acto que emana de su ejercicio,⁴² es decir, la naturaleza de la actividad estatal (función) con el resultado de su ejercicio (actos jurídicos).

42. En esta forma, nos apartamos parcialmente del intento que hicimos de definir la función administrativa a través de la naturaleza de los actos administrativos. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, cit., p. 109.

§ 16. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DENTRO DE LAS ACTIVIDADES ESTATALES

La identificación de la actividad administrativa dentro de las actividades del Estado no puede realizarse con los mismos criterios utilizados para precisar a la Administración Pública como complejo orgánico (criterio orgánico), o para caracterizar a la función administrativa dentro de las funciones del Estado (criterio material), pues no sólo no es actividad administrativa la totalidad de la actividad desplegada por los órganos del Poder Ejecutivo, sino que tampoco constituyen actividad administrativa todas las actividades que resultan del ejercicio de la función administrativa.

Las actividades del Estado

En efecto, las actividades que despliegan los órganos ejecutivos, tal como se señaló anteriormente, pueden clasificarse en dos grandes grupos que responden a las nociones de gobierno y administración,¹ es decir, actividad de gobierno y actividad administrativa. La actividad de gobierno, tal como se indicó anteriormente, resulta del ejercicio de la función de gobierno y de la función legislativa por el Presidente de la República,² y se caracteriza frente a la actividad administrativa por dos elementos combinados: en primer lugar, porque la actividad de gobierno, sólo puede ser realizada por el Presidente de la República, como Jefe del Estado,³ y en segundo lugar, porque se trata de actividades desplegadas en ejecución de atribuciones establecidas directamente en la Constitución, sin condicionamiento legislativo, y que, por tanto, o tienen el mismo rango que la actividad legislativa⁴ o tienen el mismo valor jurídico que la ley.⁵ En esta forma, la actividad de gobierno se distingue de la

1. *Cfr.* lo expresado en el párrafo 15. *V.* Arts. 27, 30 y 191 de la Constitución.

2. *V.* lo indicado en el párrafo 15.

3. Arts. 181 y 190 de la Constitución.

4. *En este sentido, el Decreto de Suspensión de Garantías Constitucionales* (Art. 240 de la Constitución) o la convocatoria al Congreso a sesiones extraordinarias (Art. 191, ord. 9) tienen el mismo rango que la ley en relación a la Constitución.

5. En este sentido, los decretos-ley dictados en ejecución de una ley habilitante especial conforme al artículo 190, ord. 8, de la Constitución, tienen el mismo valor jurídico

actividad administrativa realizada por los órganos ejecutivos, en que ésta se realiza a todos los niveles de la Administración Pública, y siempre tiene rango sublegal, es decir, se despliega por los órganos ejecutivos en ejecución de atribuciones directamente establecidas en la legislación, y sólo en ejecución indirecta de la Constitución.⁶ He aquí un nuevo criterio, en este caso formal, derivado de la teoría merkeliana de construcción escalonada del orden jurídico,⁷ para la identificación de la problemática administrativa.

Para la distinción de la actividad legislativa de la actividad de gobierno y de la actividad administrativa no sólo debe utilizarse el criterio orgánico, sino también el criterio formal: la actividad de gobierno, aun cuando realizada en ejecución directa de la Constitución, está reservada al Presidente de la República, en tanto que la actividad legislativa, realizada también en ejecución directa de la Constitución,⁸ está reservada a las Cámaras Legislativas. En esta forma, el criterio orgánico distingue la actividad de gobierno de la actividad legislativa, y ambas se distinguen de la actividad administrativa mediante el criterio formal: tanto la actividad de gobierno como la actividad legislativa se realizan en ejecución directa de competencias constitucionales, en tanto que la actividad administrativa siempre es una actividad sublegal, es decir, sometida a la ley y realizada en ejecución de la ley.

La actividad judicial, por su parte, también se distingue de la actividad de gobierno y de la actividad legislativa en base a los dos criterios señalados: desde el punto de vista orgánico, porque la actividad

que la ley, a la cual pueden derogar o modificar. A pesar de lo expuesto por E. Lares Martínez, consideramos que la categoría de los actos de gobierno no es una categoría "inútil", tal como lo sostiene en *Manual de Derecho Administrativo*, Caracas 1970, p. 175.

6. En este sentido es que podría decirse que la actividad administrativa se reduce a ejecución de la ley.
7. Adolf Merkel, *Teoría General del Derecho Administrativo*, Madrid, 1935, p. 13. Cfr. Hans Kelsen, *Teoría General del Estado*, México, 1957, p. 510, y *Teoría Pura del Derecho*, Buenos Aires, 1974, pp. 135 y ss. V. algunas de las referencias en Allan-R. Brewer-Carias, *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, Caracas, 1964, pp. 24 y ss.
8. Las Cámaras Legislativas realizan su actividad legislativa en cumplimiento de atribuciones directamente establecidas en la Constitución (Art. 139 de la Constitución). En el solo caso de las leyes especiales que han de someterse a las leyes orgánicas pre-existentes (Art. 163 de la Constitución) podría decirse que hay condicionamiento legislativo de la actividad legislativa. En los decretos-leyes dictados por el Presidente de la República en ejercicio de la función legislativa, los actos de gobierno a través de los cuales se dictan también, están condicionados por la ley habilitante (Art. 190, ord. 8 de la Constitución).

judicial está reservada a los Tribunales de la República, en tanto que la actividad legislativa está reservada a las Cámaras Legislativas y la actividad de gobierno está reservada al Presidente de la República,⁹ y desde el punto de vista formal, porque al igual que la actividad administrativa, la actividad judicial es una actividad sublegal, es decir, sometida a la ley y realizada en ejecución de la ley.

Por último, en cuanto a la distinción entre la actividad administrativa y la actividad judicial, si bien no puede utilizarse el criterio formal de su graduación en el ordenamiento jurídico, sí se distinguen en base al criterio orgánico y a otro criterio formal. Desde el punto de vista orgánico, la actividad judicial está reservada a los tribunales con carácter exclusivo; y desde el punto de vista formal, la declaración de lo que es derecho en un caso concreto que realizan los órganos judiciales, se hace con fuerza de verdad legal, que sólo las sentencias poseen.

De lo anterior resulta entonces que las actividades de gobierno, judicial y legislativa son actividades reservadas al Presidente de la República, a los tribunales y a las Cámaras Legislativas, respectivamente. La actividad de gobierno, en efecto, consiste en la producción de actos de gobierno y decretos-leyes por el Presidente de la República, dictados en ejercicio de la función de gobierno y de la función legislativa; la actividad judicial, por su parte, consiste en la adopción de decisiones judiciales (sentencias) por la Corte Suprema de Justicia y los Tribunales de la República, en ejercicio de la función jurisdiccional. Por último, la actividad legislativa consiste en la producción de leyes y actos parlamentarios sin forma de ley dictados por las Cámaras Legislativas en ejercicio tanto de la función legislativa como de la función de gobierno, de la función administrativa y de la función jurisdiccional.

La actividad administrativa

En cuanto a la actividad administrativa, sin embargo, respecto de ella no se produce la reserva de su ejercicio a determinados órganos estatales, sino que la misma se realiza por todos los órganos del Estado.

9. Puede decirse, entonces, que la separación orgánica de poderes (V. lo señalado en el párrafo 9) tiene plena concordancia con la división orgánica de las actividades de gobierno (reservada al Presidente de la República), legislativas (reservadas a las Cámaras Legislativas) y judiciales (reservada a los Tribunales). Por supuesto, la coincidencia de actividades específicas con órganos estatales determinados concluye allí, pues la actividad administrativa, al contrario, no está reservada a ningún órgano estatal específico, sino que se realiza por todos ellos.

De allí las definiciones negativas de la actividad administrativa que pretendían delimitarla señalando que era toda aquella actividad estatal que no fuera ni actividad de gobierno, ni actividad judicial, ni actividad legislativa;¹⁰ es decir, todo el residuo que quedaba luego de restarle a la actividad estatal, la actividad de gobierno, la actividad legislativa y la actividad judicial. Pero indudablemente que la definición negativa o residual de la actividad administrativa no satisface el razonamiento lógico,¹¹ por lo cual resulta necesario tratar de formularla en forma positiva.

Para ello hay que partir de diversos supuestos: en primer lugar, no puede utilizarse un criterio orgánico para su diferenciación de las otras actividades del Estado, pues si bien el cumplimiento de éstas está reservado a ciertos órganos estatales, la realización de la actividad administrativa está encomendada, dentro de sus respectivas competencias, a todos los órganos del Estado.¹² En segundo lugar, tampoco puede identificarse la actividad administrativa como el resultado del ejercicio de una función estatal, pues ella resulta tanto del ejercicio de la función administrativa, de la función jurisdiccional y de la función legislativa por órganos del Poder Ejecutivo; como por el ejercicio de la función administrativa por las Cámaras Legislativas o de la función administrativa o legislativa por los tribunales.¹³ En tercer lugar, tampoco puede utilizarse un criterio meramente formal de graduación de los actos en el ordenamiento jurídico, pues no sólo la actividad administrativa tiene carácter sublegal, pues también lo tiene la actividad judicial.¹⁴ En cuarto

10. Cfr. A. Merkl, *op. cit.*, p. 35; M. Waline, *Droit Administratif*, Paris, 1963, p. 4; A. Gordillo, *Introducción al Derecho Administrativo*, Buenos Aires, 1966, p. 99.
11. Para una crítica a la concepción negativa de la Administración, F. F. Garrido Falla, *Tratado de Derecho Administrativo*, Vol. I, 1970, p. 32.
12. En tal sentido no puede aceptarse el criterio orgánico que define la Administración Pública como "una zona de la actividad desplegada por el Poder Ejecutivo". F. F. Garrido Falla, *op. cit.*, Vol. I, pp. 36, 38 y 49. Esta concepción la sigue en Venezuela Luis H. Fariás Mata, "Procedimiento para la fijación de cánones de arrendamiento en el Derecho Venezolano", *Studia Juridica*, N° 3, Caracas, 1971, pp. 423 y ss.
13. Algunos autores, como A. Gordillo, al confundir la función estatal con la actividad estatal, reservan el ejercicio de la función legislativa a los órganos del Poder Legislativo, y el ejercicio de la función jurisdiccional a los órganos del Poder Judicial, y en cambio atribuyen el ejercicio de la función administrativa a los tres grupos de órganos estatales, *op. cit.*, p. 99. Lo igualmente, su *Tratado de Derecho Administrativo*, Parte General, Tomo I, Buenos Aires, 1974, pp. VII-13 y VII-16.
14. Podría decirse, sin embargo, como lo hizo O. Mayer, que la Administración sería una actividad del Estado *bajo la ley* para el cumplimiento de sus fines; en tanto que la función judicial sería una actividad del Estado en la cual el cumplimiento de la ley (*por la ley*) constituye el fin esencial de la misma. Cfr. las referencias en J. L. Villar Palasí, *Derecho Administrativo. Introducción y Teoría de las Normas*, Madrid, 1968, p. 43.

lugar, la actividad administrativa consiste tanto en la producción de actos heterogéneos, pues no sólo pueden ser unilaterales o bilaterales (contratos administrativos, concesiones), sino que los unilaterales pueden ser de efectos generales (reglamentos) o actos administrativos individuales, como de operaciones materiales. Resulta, por tanto, imposible utilizar un criterio material que pueda reducir a una unidad la actividad administrativa.

De lo anterior se deduce, por tanto, que debido al carácter residual de la actividad administrativa,¹⁵ y no existiendo coincidencia entre la actividad administrativa y el órgano que la produce, o entre ella y la función que se ejerce para producirla, resulta indispensable utilizar una mezcla de criterios.¹⁶ En esta forma, frente a las diversas actividades estatales, se considera que constituyen actividad administrativa: 1) Aquellas actividades de carácter sublegal¹⁷ realizadas por los órganos del Poder Ejecutivo (Administración Pública como conjunto orgánico)¹⁸ en ejercicio de la función administrativa, de la función legislativa o de la función jurisdiccional;¹⁹ 2) Aquellas actividades realizadas por los Tri-

15. Históricamente, la aplicación del principio de separación de poderes con posterioridad a la Revolución Francesa, produjo que se le quitaran al monarca las funciones legislativas atribuidas al Parlamento y las funciones jurisdiccionales, atribuidas a los Tribunales. En el monarca quedaron las funciones ejecutivas, con carácter residual. Cfr. F. Garrido Falla, *op. cit.*, Tomo I, p. 35; J. L. Villar Palasí, *op. cit.*, pp. 48 y 49.
16. Esta utilización de varios criterios es lo que nos ha criticado Gonzalo Pérez Luciani, en "Actos administrativos que en Venezuela escapan al Recurso Contencioso-Administrativo", *RED. UCAB*, Caracas, 1967-1968, N° 6, p. 183, Nota N° 19.
17. En esta forma, quedaría excluida de la actividad administrativa, la actividad de gobierno realizada por los órganos ejecutivos en ejercicio tanto de la función legislativa como de la función de gobierno, por ser ésta de rango legal (realizada en ejecución directa de la Constitución).
18. V. lo indicado en el párrafo 14.
19. En este sentido, constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función administrativa, por ejemplo, el otorgamiento de un permiso o licencia para conducir automóvil o para operar una estación de radio (actos administrativos individuales); constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función jurisdiccional, por ejemplo, la decisión del Registrador de la Propiedad Industrial del Ministerio de Fomento, a la oposición formulada por un interesado contra la solicitud de registro de una marca de fábrica por un industrial, o la decisión de un Ministro al resolver un recurso jerárquico (actos administrativos individuales); constituye actividad administrativa realizada en ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, los Reglamentos ejecutivos dictados por el Presidente de la República (actos administrativos de efectos generales). Los órganos del Poder Ejecutivo, por tanto, es decir, la Administración Pública como complejo orgánico, no está confinada al solo ejercicio de la función administrativa, como lo señala A. Gordillo, *Introducción... cit.*, p. 98. A lo que está confinada es a la realización de actividad administrativa (además de la actividad de gobierno), pero no al ejercicio de una sola función estatal. Por ello, insistimos, no debe confundirse la función administrativa con la actividad administrativa, como la mayoría de los administrativos lo hacen. Cfr. F. Garrido Falla, *op. cit.*,

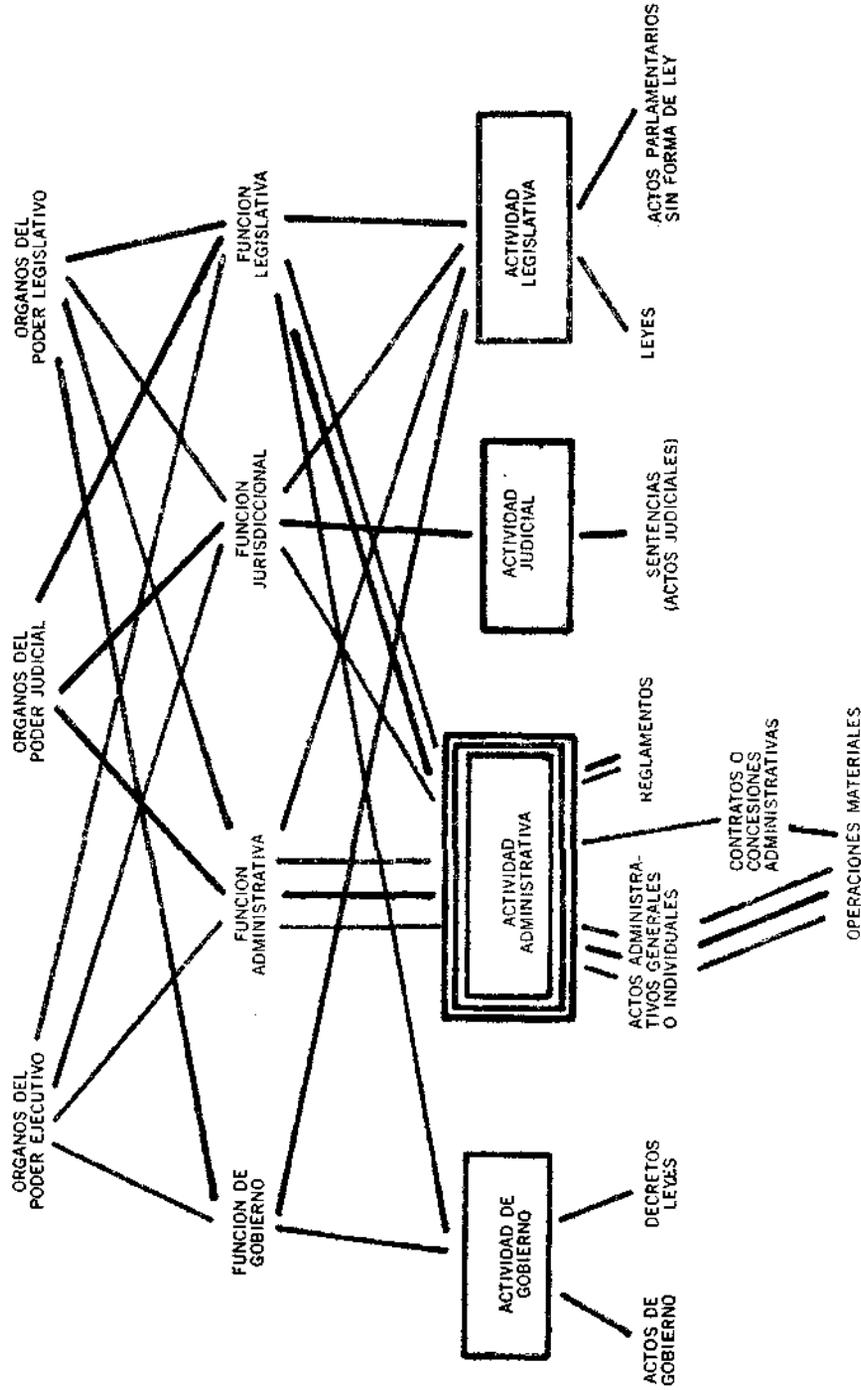
bunales de la República en ejercicio de la función administrativa o de la función legislativa;²⁰ y 3) Aquellas actividades realizadas por las Cámaras Legislativas en ejercicio de la función administrativa.²¹ Por supuesto que las actividades administrativas cumplidas por la Administración Pública como complejo orgánico, son las que constituyen el campo normal de aplicación del derecho administrativo, pero ello, por supuesto, no puede conducir a negar el carácter administrativo de las otras actividades señaladas realizadas tanto por las Cámaras Legislativas como por los tribunales. Por otra parte, como se verá más adelante, el objeto del derecho administrativo no se agota en el estudio de la actividad administrativa tal como la hemos definido, sino que abarca también el estudio de la actividad legislativa cumplida en ejercicio de la función administrativa, así como de la actividad de gobierno cumplida por los órganos superiores del Poder Ejecutivo.

Ahora bien, la actividad administrativa del Estado, desde el punto de vista estrictamente jurídico, tal como se ha dicho, es una actividad de carácter sublegal, es decir, que se realiza con sujeción a la ley. De

Tomo I, pp. 30 y ss.; A. Gordillo, *Introducción...*, *cit.*, pp. 91 y ss. Nosotros mismos lo hemos hecho. V. Allan-R. Brewer-Carías, *Las Instituciones Fundamentales...*, *cit.*, pp. 108 y ss.

20. En este sentido, constituyen una actividad administrativa realizada en ejercicio de la función administrativa, por ejemplo, el acto de nombramiento de los empleados administrativos de los juzgados, o los actos de ejecución presupuestaria adoptados por los jueces (actos administrativos individuales); y constituyen una actividad administrativa realizada en ejercicio de la función legislativa, por ejemplo, los reglamentos de organización interna dictados por ciertos tribunales en determinadas circunscripciones judiciales (actos administrativos de efectos generales). En cuanto a los denominados como "actos de la jurisdicción voluntaria", los mismos también podrían considerarse como actividad administrativa realizada por los tribunales competentes en ejercicio de la función administrativa. No hay en ellos, realmente, ejercicio de la función jurisdiccional por los tribunales. Tanto es así, que en Venezuela, por ejemplo, la labor de "registro" de ciertos documentos mercantiles en el área metropolitana de Caracas, antaño atribuida a los Tribunales Mercantiles de Primera Instancia, se atribuyeron hace algunos lustros al Registrador Mercantil; y las labores de "autenticación" y reconocimiento de ciertos documentos, atribuidas tradicionalmente a ciertos jueces, en determinadas áreas del país se han atribuido a funcionarios administrativos: los Notarios, dependientes del Ministerio de Justicia. Sobre el carácter administrativo de los actos de la jurisdicción voluntaria, V. los comentarios contrarios de F. Garrido Falla, *op. cit.*, Tomo I, pp. 40 y ss., quien califica estas actividades como "seudoadministrativas". Cfr. A. Gordillo, *op. cit.*, p. 100; J. L. Villar Palasi, *op. cit.*, p. 46. V. sobre ello Allan-R. Brewer-Carías, "Estudio sobre la impugnación ante la jurisdicción contencioso-administrativa de los actos administrativos de registro", en *Estudios en Homenaje a Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975 (en prensa).
21. Por ejemplo, los actos de las Cámaras Legislativas dictados en el campo de la administración de su personal administrativo o de su presupuesto (actos administrativos individuales).

LA ACTIVIDAD ESTATAL



allí la vigencia del principio de la legalidad, base del Estado de Derecho. Sin embargo, no puede ya decirse que la administración se agote con la mera ejecución mecánica de la ley:²² la administración debe someterse a la legalidad pero no consiste en la sola ejecución de las leyes, y mucho menos de las leyes de libertad que acompañaron el nacimiento del Estado de Derecho.²³

A lo heterogéneo de los actos que pueden resultar de la actividad administrativa en el mundo contemporáneo,²⁴ se agrega, en todo caso, la heterogeneidad de las formas que puede revestir esa actividad. Ya no se está en presencia de un Estado que limitaba su actividad a actuar como gendarme en el orden económico y social, cuidando que los derechos individuales garantizados por las leyes se mantuvieran incólumes. El Estado contemporáneo, al dejar de ser un Estado Liberal-Burgués de Derecho y asumir su papel de Estado Social de Derecho (Estado Benefactor) o de Estado Democrático y Social de Derecho,²⁵ ha venido asumiendo una serie de actividades no sólo reguladoras del orden económico y social (policía administrativa), sino promotoras (fomento), prestadoras de servicios públicos, empresariales (gestión económica) y planificadoras que caracterizan, en el mundo actual, a la actividad administrativa. Fácil es comprender, por tanto, por qué el estudio del régimen jurídico de esta actividad forma la médula central del derecho administrativo.

22. Cfr. Héctor Giorgi, *La Nueva Administración Pública*, Montevideo, 1965, pp. 53 y ss.

23. V. lo indicado en el parágrafo 2.

24. Reglamentos, actos administrativos unilaterales (generales o individuales), actos administrativos bilaterales (contratos o concesiones administrativas), operaciones materiales.

25. V. lo indicado en el capítulo 2.

APENDICE

*SISTEMATICA DEL DERECHO ADMINISTRATIVO
VENEZOLANO*

Título I. **LOS SUPUESTOS FUNDAMENTALES
DEL DERECHO ADMINISTRATIVO**

- I. **LOS SUPUESTOS HISTORICOS.**
 1. Del Estado Absoluto al Estado de Derecho.
 2. Del Estado Liberal Burgués de Derecho al Estado Social de Derecho.
 3. La conformación histórica del Estado Venezolano.

- II. **LOS SUPUESTOS SOCIO-ECONOMICOS.**
 1. El Estado dentro de un sistema de economía mixta.
 2. Los fines del Estado.
 3. El papel del Estado en el proceso de desarrollo en América Latina.

- III. **LOS SUPUESTOS POLITICOS Y CONSTITUCIONALES.**
 1. El *ordenamiento* constitucional.
 2. La *forma del Estado*: las peculiaridades del federalismo venezolano.
 3. La separación de poderes.
 4. El *régimen democrático* y el sistema político.
 5. La *forma de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria*.
 6. La consagración de los derechos y garantías constitucionales.
 7. El control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales.

- IV. **LOS SUPUESTOS ADMINISTRATIVOS.**
 1. La Administración Pública como complejo orgánico.
 2. La *Función Administrativa* dentro de las funciones del Estado.

3. La Actividad Administrativa dentro de las actividades del Estado.

Título II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y EL DERECHO ADMINISTRATIVO

I. INTRODUCCION.

1. Noción.
2. La Administración Pública y la actividad de los particulares.
3. La Administración Pública y las actividades del Estado.
4. La Administración Pública dentro del sistema político: la administración como sistema.
5. La expansión del hecho administrativo.

II. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LAS CIENCIAS ADMINISTRATIVAS.

1. Aproximación histórica a la Administración Pública.
2. Los métodos iniciales.
3. El enfoque productivista: la administración científica.
4. El enfoque sociológico: la burocracia.
5. La concepción política.
6. El enfoque jurídico.

III. LAS CONCEPCIONES JURIDICAS SOBRE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. La Administración en sentido objetivo: la administración-actividad.
2. La Administración en sentido subjetivo: la administración-órgano.

IV. CARACTERISTICAS GENERALES DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. La Administración Pública y la Administración Privada.
2. Elementos característicos.

V. LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LA POLITICA.

1. La dependencia de la Administración Pública frente al Poder Político: el carácter instrumental.
2. La influencia del medio político sobre la Administración.

3. Los fines del Estado y la Administración: la administración pública para el desarrollo.

VI. LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA.

1. La inadecuación de la Administración Pública a los fines del Estado.
2. Reforma y racionalización.
3. Estrategia de la reforma administrativa.
4. La experiencia venezolana.

VII. EL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. Noción.
2. El Derecho Administrativo como derecho público.
3. La lucha permanente del Derecho Administrativo: el equilibrio entre los derechos individuales y las potestades públicas.
4. La constitucionalización del Derecho Administrativo.
5. El Derecho Administrativo y la publicización del derecho privado.

Título III. EL ORDENAMIENTO JURIDICO-ADMINISTRATIVO

I. EL ORDENAMIENTO JURIDICO.

II. EL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD.

1. La noción de legalidad.
2. La legalidad y las funciones del Estado.
3. El control de la legalidad.

III. FUENTES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO.

1. Nociones Introdutivas.
 - A. Concepto de Fuente del Derecho.
 - B. Clases de Fuentes.
 - C. La Jerarquía de las Fuentes del Derecho Administrativo.
2. Las Fuentes Escritas.
 - A. La Constitución.
 - B. La ley.
 - a. Concepto.

- b. La ley como fuente del Derecho Administrativo.
- c. Clases de ley.
- d. La reserva legal.
- e. Los Decretos con valor de ley de los gobiernos de facto.
- f. El control *jurisdiccional* de las leyes.
- C. Los Tratados Internacionales.
 - a. Concepto.
 - b. Clasificación.
 - c. El Tratado como fuente del Derecho Administrativo.
 - d. Jerarquía de los Tratados como fuentes del Derecho Administrativo.
 - e. El control *jurisdiccional* de los Tratados.
- D. El Ordenamiento Jurídico comunitario: el Pacto Andino.
 - a. La *integración económica* y el *regionalismo latinoamericano*.
 - b. Los problemas constitucionales de la *integración económica*.
 - c. El ordenamiento del Grupo Andino.
- E. Los Actos de gobierno.
 - a. Concepto.
 - b. Notas definidoras.
 - c. La actividad de gobierno.
 - d. Los Actos de gobierno en la Constitución Venezolana.
 - e. Los Actos de gobierno como fuentes del Derecho Administrativo.
 - f. El Control *jurisdiccional* de los Actos de gobierno.
- F. Los Decretos-Leyes.
 - a. Concepto.
 - b. La *habilitación legislativa*.
 - c. Los Decretos con valor de ley en materia económica o financiera.
- G. Los Reglamentos.
 - a. Concepto.
 - b. Justificación de la Potestad Reglamentaria.

- c. Fundamento de la Potestad Reglamentaria.
- d. Clases de Reglamento.
- e. Límites de la Potestad Reglamentaria.
- f. Vigencia de los Reglamentos.
- g. El control jurisdiccional de los Reglamentos.
- H. Las Medidas de Orden Interior.
 - a. Las Instrucciones.
 - b. Las Circulares.
 - c. El control jurisdiccional de las medidas de orden interior.
- 3. Fuentes no escritas.
 - A. Fuentes subsidiarias.
 - a. La Analogía.
 - b. Los Principios Generales del Derecho Administrativo.
 - a' Naturaleza.
 - b' Concepto.
 - c' Función de los principios generales del Derecho Administrativo: la integración del derecho administrativo.
 - d' Los Principios Generales y la Jurisprudencia.
 - e' La vinculatoriedad de los principios generales.
 - B. Fuentes Auxiliares.
 - a. La costumbre administrativa.
 - b. Las prácticas administrativas.
- 4. La Codificación Administrativa.

IV. ALCANCE DEL PRINCIPIO DE LA LEGALIDAD.

- 1. La Administración Reglada y el Poder Discrecional.
 - A. Distinción.
 - B. Justificación.
 - C. Interés.
- 2. Los Límites al Poder Discrecional.
 - A. Límites derivados del principio de la legalidad.
 - B. Límites derivados de la forma de apreciación de los hechos.
- 3. Las pretendidas restricciones al principio de la legalidad.
 - A. La Teoría de los Actos de gobierno.

- B. La Teoría de las circunstancias excepcionales: El Estado de Emergencia.

Título IV. LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA

- I. LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO.
- II. LAS PERSONAS PUBLICAS COMO SUJETOS DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA.
 - 1. La Teoría de las Personas Públicas.
 - A. La Teoría de la Personalidad jurídica.
 - B. El Estado como persona jurídica.
 - C. La Personalidad del Estado y la Administración Pública.
 - D. La distinción entre las personas públicas y las personas privadas.
 - 2. El Régimen de las Personas Públicas.
 - A. Consecuencias de la personalidad moral.
 - B. Consecuencias del carácter público.
 - C. Capacidad jurídica de las Personas Públicas.
 - 3. La Clasificación de las Personas Públicas.
 - A. Personas Públicas Territoriales y no Territoriales.
 - a. Personas Públicas Territoriales.
 - b. Personas Públicas no Territoriales: Los Establecimientos Públicos.
 - B. Personas Públicas Estatales y Personas Públicas no Estatales.
 - 4. La forma de actuar de las Personas Públicas: La Teoría del Organo.
 - 5. Los Principios Jurídicos de la Organización Administrativa.
 - A. La Competencia.
 - B. La Jerarquía.
 - C. La Descentralización.
 - D. La Coordinación.
 - 6. La Potestad Organizativa.

- III. LOS ADMINISTRADOS COMO SUJETOS DE LA RELACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA.
1. La personalidad y la capacidad.
 2. Las causas que condicionan la capacidad de los administrados.
 - A. La Nacionalidad y Ciudadanía.
 - B. La Edad.
 - C. El Sexo.
 - D. La Residencia.
 - E. La Condición Social.
 3. La participación de los particulares en las tareas administrativas.

- IV. LAS SITUACIONES JURIDICO-ADMINISTRATIVAS.
1. Las situaciones jurídicas.
 - A. Situaciones jurídicas de poder.
 - B. Situaciones jurídicas de deber.
 2. Las Potestades y deberes públicos.
 - A. Los Poderes y las Potestades Administrativas.
 - B. La indisponibilidad de las Potestades y de la Competencia.
 - C. Los deberes del Estado.
 3. Las situaciones jurídicas de los administrados.
 - A. Derechos públicos subjetivos.
 - B. Los intereses legítimos.
 - C. El simple interés.
 - D. Los deberes administrativos.

Título V. EL REGIMEN JURIDICO DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

- I. LOS MEDIOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.
1. Los Actos Administrativos.
 - A. Definición.
 - B. Requisitos de validez.
 - a. La legalidad administrativa.
 - b. Los requisitos de fondo.
 - c. Los requisitos de forma.

- C. La ilegalidad del acto administrativo.
 - a. Formas.
 - b. Consecuencias.
 - D. Efectos del acto administrativo.
 - a. Presunción de legitimidad.
 - b. Inicio de los efectos.
 - c. Ejecutividad y ejecutoriedad del acto administrativo.
 - d. La firmeza.
 - e. El fin de los efectos.
 - E. Clasificación de los actos administrativos.
 - 2. Los Contratos Administrativos.
 - A. Los Contratos de la Administración.
 - B. Las características fundamentales de los contratos administrativos.
 - a. Elemento Subjetivo.
 - b. Las condiciones de validez.
 - c. Las condiciones de eficacia.
 - d. La Subordinación y el régimen de Derecho Público.
 - C. La formación del contrato.
 - D. Los efectos del contrato.
 - E. El contencioso del contrato.
 - F. La extinción del contrato.
 - G. Los diversos tipos de contratos administrativos.
 - 3. Las Concesiones Administrativas.
 - A. Actividades sujetas a concesión.
 - B. Las concesiones mineras.
- II. EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO.
- 1. Las fases del procedimiento.
 - 2. La protección de los administrados.
- III. LAS CONSECUENCIAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA.
- 1. La Responsabilidad Administrativa.
 - 2. La indemnización en derecho público.
- Título VI. LAS FORMAS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA
- I. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE POLICIA.
- 1. El concepto de policía administrativa.

2. El carácter de la policía administrativa.
3. Las medidas de policía.
4. Los límites del poder policial.
5. Las clases de policía.
6. Las autoridades de policía.
7. El Estado de Emergencia y los poderes de policía.

II. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE FOMENTO.

1. El concepto de la actividad administrativa de Fomento.
2. Los medios de Fomento.
3. Los estímulos, incentivos y el financiamiento administrativo.

III. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE SERVICIO PUBLICO.

1. La noción de servicio público.
2. Los servicios públicos en la Constitución.
3. Las características de la actividad administrativa de servicio público.
 - A. El Principio de la continuidad.
 - B. El Principio de la regularidad.
 - C. El Principio de la generalidad.
 - D. El Principio de la igualdad.
 - E. El Principio de la mutabilidad.
4. El régimen jurídico de los servicios públicos.
 - A. Creación, Organización y Supresión.
 - B. El régimen de policía.

IV. LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA DE GESTION ECONOMICA.

1. La intervención del Estado en la economía.
2. El Estado empresario.

Título VII. LOS RECURSOS DE LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA

I. INTRODUCCION.

II. LOS RECURSOS MATERIALES: LOS BIENES DEL ESTADO.

1. Los bienes en relación a las personas a quienes pertenecen.
2. El dominio público.
 - A. Criterio del dominio público.

- B. Elementos del dominio público.
 - a. Elemento Subjetivo.
 - b. Elemento Objetivo.
 - c. Elemento Teleológico: la afectación.
- C. Régimen del dominio público.
 - a. La inercialidad.
 - b. La publicidad posesoria.
 - c. La recuperación de oficio.
 - d. La potestad reguladora y sancionadora.
- D. El dominio público de uso público.
 - a. Dominio Hídrico.
 - b. Dominio Marítimo.
 - c. Dominio Aéreo.
 - d. Dominio Terrestre.
- E. El dominio público de uso privado.
 - a. El régimen de las minas.
 - b. El régimen de los hidrocarburos.
- 3. El dominio privado: Las Tierras Baldías.
- 4. La Forma de adquisición de los bienes del Estado.
 - A. La nacionalización.
 - B. La expropiación.
 - a. Concepto.
 - b. Elementos.
 - c. Procedimiento expropiatorio.
 - d. La indemnización.
 - e. Efectos.
 - C. La Requisición.
 - D. El Comiso.
 - E. La Confiscación.

III. LOS RECURSOS FINANCIEROS.

- 1. La Hacienda Pública Nacional. Bases Constitucionales.
- 2. Los Ingresos Públicos.
 - A. Ingresos Directos.
 - B. Ingresos Indirectos.
 - C. Ingresos del Dominio Fiscal.
 - D. Las Tasas.
 - E. El Crédito Público.

3. El Sistema Presupuestario.
 - A. La ordenación de los gastos.
 - B. El presupuesto-programa.

Título VIII. EL CONTROL DE LA ADMINISTRACION PUBLICA

I. EL CONTROL POLITICO.

1. El Control por las Asambleas Representativas.
2. El Control por los grupos de interés.
3. La figura del Ombudsman.

II. EL CONTROL FISCAL.

1. La previsión constitucional.
2. El control sobre la Administración Central.
 - A. El Control Previo.
 - a. Control previo de compromisos.
 - b. Control previo de gastos.
 - B. El Control Posterior: examen de cuentas.
3. El Control sobre la Administración Descentralizada.
4. El Control sobre los Estados y Municipios.
5. Las funciones de inspección y fiscalización.
6. La Contabilidad Fiscal y la centralización de información.

III. EL CONTROL INTERNO.

- A. La reconsideración y revocación de oficio.
- B. El control jerárquico.
- C. El control de tutela.
 - a. Sobre las personas.
 - b. Sobre los actos.
 - a' Autorizaciones y aprobaciones.
 - b' Suspensión de los efectos.
- D. El Control Financiero.

IV. LOS RECURSOS ADMINISTRATIVOS.

1. La Teoría del Recurso Administrativo.
 - A. Concepto y Naturaleza.
 - B. Fundamentos.

- C. Requisitos.
 - a. Elementos subjetivos.
 - b. Elementos objetivos.
 - D. Motivos.
 - E. Decisión.
2. El Recurso Jerárquico.
 - A. Fundamento.
 - B. Requisitos.
 - C. Procedimiento.
 - D. Relación con el Recurso contencioso-administrativo de anulación.
 3. El Recurso de Reconsideración.
 - A. Fundamento.
 - B. Requisitos.
 - C. Procedimiento.
 - D. Efectos.
 4. El Recurso de Revisión.
 - A. Fundamento.
 - B. Requisitos.
 - C. Procedimiento.
 - D. Motivos.
 - E. Decisión.
 5. Los Recursos Administrativos Impropios.
 - A. El Recurso Jerárquico Impropio.
 - B. El Recurso de Gracia.
 - C. Los Recursos en materia de Inquilinato.
- V. EL CONTROL JURISDICCIONAL: LA JURISDICCION-CONTENCIOSO ADMINISTRATIVA.
1. Previsión Constitucional.
 - A. Jurisdicción y Competencia.
 - B. Evolución histórica.
 2. Características Fundamentales.
 - A. Jurisdicción Especial.
 - B. Jurisdicción Especial para controlar la Administración.
 - C. Actos, hechos y relaciones jurídico-administrativos.
 - D. El Control de la legalidad y legitimidad.

3. La Competencia.
 - A. Delimitación de la competencia.
 - a. El Principio Constitucional.
 - b. Los Límites al principio: exclusiones.
 - c. Regulación del principio: ámbito y excepciones.
 - d. Los problemas de la competencia.
 - B. Los Poderes del Juez.
 - a. Competencia de anulación.
 - b. Competencia de plena jurisdicción.
 - c. Competencia de interpretación.
4. El Procedimiento.
 - A. Características Principales.
 - a. Carácter contencioso.
 - b. Carácter inquisitorio.
 - c. Carácter no suspensivo.
 - B. Los Requisitos procesales.
 - a. El objeto del recurso.
 - b. La legitimación activa y pasiva.
 - c. El agotamiento de la vía administrativa.
 - d. Lاپso de interposición.
 - C. Etapas del procedimiento.
 - a. Contencioso de anulación.
 - b. Contencioso de plena jurisdicción.
5. Los Recursos contencioso-administrativos.
 - A. Distinción entre los recursos administrativos y los contenciosos-administrativos.
 - B. Distinción de los recursos contencioso-administrativos.
 - a. Tipos.
 - b. Distinciones.
6. El Recurso contencioso-administrativo de anulación.
 - A. Caracteres Fundamentales.
 - B. Distinción con el recurso de inconstitucionalidad.
 - C. Objeto: el acto administrativo.
 - D. Motivos.
 - E. La decisión del recurso.
 - a. Contenido.

- b. Efectos.
- 7. El Recurso contencioso-administrativo de Plena Jurisdicción.
 - A. Características Fundamentales.
 - B. Ambito.
 - a. Contencioso-contractual.
 - b. Contencioso de la responsabilidad administrativa.
 - c. Contencioso del restablecimiento de las situaciones jurídicas.
 - C. Decisión del recurso.
- 8. La Materia contencioso-fiscal.
 - A. El Procedimiento administrativo previo: la reconsideración.
 - B. El Procedimiento contencioso-fiscal.
- 9. El contencioso de la carrera administrativa.
 - A. El procedimiento administrativo previo: las juntas de avenimiento.
 - B. El procedimiento contencioso-administrativo.

Título IX. LA ORGANIZACION ADMINISTRATIVA VENEZOLANA

- I. INTRODUCCION.
- II. LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION CENTRAL.
 - 1. La Presidencia de la República.
 - A. El régimen presidencial.
 - B. El Consejo de Ministros.
 - C. La Secretaría General de la Presidencia de la República.
 - D. La Procuraduría General de la República.
 - 2. La Administración Ministerial.
 - A. Principios del régimen ministerial venezolano.
 - B. Evolución histórica.
 - C. Los Ministerios como órganos centrales de las políticas sectoriales.
 - a. Los Ministerios de política y administración general.

- b. Los Ministerios de desarrollo económico.
- c. Los Ministerios de desarrollo social.
- d. Los Ministerios de desarrollo físico y ordenamiento territorial.
- D. La Organización Ministerial.
 - a. Los conflictos respecto a la potestad organizativa.
 - b. La organización típica ministerial.
 - c. La delegación de firmas.
- 3. Las Oficinas de la Presidencia de la República.
 - A. Evolución histórica.
 - B. Las oficinas presidenciales como órganos centrales de los sistemas funcionales.
 - C. La Oficina Central de Coordinación y Planificación.
- 4. Las organizaciones con autonomía funcional.
 - A. Las organizaciones administrativas vinculadas al Congreso.
 - a. La Contraloría General de la República.
 - b. La Fiscalía General de la República.
 - B. La Administración Electoral.
- 5. La Reforma de la Administración Central.

III. LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION NACIONAL DESCENTRALIZADA.

- 1. La descentralización administrativa funcional.
- 2. Evolución histórica e importancia.
- 3. Las formas jurídicas de la Administración descentralizada.
 - A. Formas jurídicas de derecho público: los establecimientos públicos y los institutos autónomos.
 - B. Formas jurídicas de derecho privado: las asociaciones y fundaciones de interés público y las empresas del Estado.
- 4. El Régimen de los institutos autónomos.
 - A. Principios de organización.
 - B. La adscripción.
 - C. El control de tutela.

- D. El régimen de coordinación y administración.
 - 5. Las empresas públicas en el derecho venezolano.
 - A. Las empresas públicas y las empresas del Estado. Cate-
gorización económica.
 - B. Las formas jurídicas de las empresas públicas.
 - a. Formas sin personalidad jurídica: fondos autó-
nomos.
 - b. Formas de derecho público: el instituto autónomo.
 - c. Formas intermedias: las empresas nacionalizadas.
 - d. Formas de derecho privado: las sociedades anó-
nimas de capital público.
 - C. El Control de las empresas públicas.
 - a. El control parlamentario.
 - b. El control administrativo.
 - c. El control fiscal.
 - d. El control por grupos de interés de la comunidad:
la representación de los trabajadores.
 - 6. La reforma de la administración nacional descentralizada.
- IV. LA ORGANIZACION DE LA ADMINISTRACION DESCENTRALIZADA
TERRITORIALMENTE.
- 1. La Administración Estatal.
 - A. La organización federal venezolana.
 - B. Los principios de organización de los Estados fede-
rados y sus competencias.
 - C. La Gobernación de Estado.
 - 2. El régimen de gobierno del Distrito Federal.
 - A. Evolución histórica.
 - B. La distribución de funciones en el Distrito Federal.
 - C. Las experiencias del derecho comparado.
 - D. Perspectivas: las exigencias del Area Metropolitana.
 - 3. La Administración Municipal.
 - A. Los principios jurídicos de la organización municipal:
la autonomía y sus límites.
 - B. Las competencias municipales.
 - a. Las materias propias de la vida local.
 - b. Las competencias concurrentes.

- C. La crisis del municipalismo y la reforma del régimen municipal.
- 4. La Administración metropolitana.
 - A. El fenómeno de las áreas metropolitanas y sus exigencias.
 - B. La Administración de las Areas Metropolitanas.
 - a. La coordinación de jurisdicciones.
 - b. Los servicios metropolitanos y las mancomunidades.
 - C. El gobierno de las áreas metropolitanas.

V. LA REGIONALIZACION.

- 1. La regionalización económica.
- 2. La regionalización administrativa.
 - A. El impacto de la planificación en la Administración Pública.
 - B. La región como ámbito de acción de la Administración Central.
 - C. La región en el ámbito de acción de la Administración Local.
- 3. La regionalización política (descentralización territorial).

VI. LOS FUNCIONARIOS PUBLICOS.

- 1. El Estatuto de los funcionarios públicos y la carrera administrativa.
- 2. Los derechos de los funcionarios públicos.
- 3. Los deberes de los funcionarios públicos.
- 4. El control sobre los funcionarios públicos y su responsabilidad.
- 5. El sistema de administración de personal.

Título X. EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DE LA ECONOMIA Y DEL DESARROLLO
ECONOMICO

I. INTRODUCCION.

II. LA LIBERTAD ECONOMICA Y EL SISTEMA DE ECONOMIA MIXTA.

1. La libertad económica.
 - A. Bases constitucionales.
 - B. Regulación de la libertad económica.
 - C. Protección de la libertad económica.
2. El sistema de economía mixta.
 - A. La participación del Estado en la economía.
 - B. La regulación del proceso económico por el Estado.
 - C. La ordenación del desarrollo económico por el Estado.
3. La superación del principio de la subsidiariedad.

III. LA PLANIFICACION DEL DESARROLLO ECONOMICO-SOCIAL.

1. Bases constitucionales.
2. La organización administrativa de la planificación.
 - A. Los órganos centrales de planificación.
 - B. Los órganos sectoriales de planificación.
 - C. Los órganos regionales de planificación.
3. Procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes.
4. Planificación y participación.
5. Las funciones auxiliares de la planificación.

IV. LA REGULACION DEL PROCESO ECONOMICO.

1. Las limitaciones a la libertad económica.
2. Las regulaciones del proceso de inversión.
 - A. Las limitaciones a las inversiones extranjeras y el ordenamiento común del Pacto Andino.
 - B. La venezolanización de actividades económicas.
 - C. El mercado de capitales.
3. Las regulaciones a las actividades industriales.
 - A. El Registro de Industrias.
 - B. La localización industrial.
4. Las regulaciones de las actividades de crédito.
 - A. Los institutos de crédito.
 - B. Regulaciones a las actividades bancarias.
 - C. Regulaciones a las actividades de financiamiento.

- D. Regulaciones a las actividades de ahorro y préstamo.
- E. Regulaciones a las actividades de seguros y reaseguros.
- 5. Las regulaciones de las actividades comerciales.
 - A. El régimen de los cambios.
 - B. La regulación del crédito.
 - C. El régimen del comercio exterior.
- V. LA PROTECCION CONTRA LOS ABUSOS DE LA LIBERTAD ECONOMICA.
 - 1. La protección al consumidor y al usuario.
 - A. La regulación de precios.
 - B. El control de calidad.
 - C. Las garantías.
 - 2. La regulación de alquileres.
 - 3. La protección al comprador.
 - A. La venta con reserva de dominio.
 - B. La venta en propiedad horizontal.
 - C. La venta de parcelas.
 - 4. La prohibición de los monopolios y carteles.
- VI. LA PROTECCION INDUSTRIAL Y LA TRANSFERENCIA DE TECNOLOGIA.
 - 1. El régimen de la propiedad industrial.
 - 2. Las regulaciones sobre transferencias de tecnología.
- VII. LA PARTICIPACION DEL ESTADO EN LAS ACTIVIDADES ECONOMICAS.
 - 1. Introducción.
 - 2. La Reserva estatal de actividades económicas.
 - A. La previsión constitucional.
 - B. Los sectores reservados.
 - a. La reserva de la industria del gas natural.
 - b. La reserva de la industria del hierro.
 - c. La reserva de la industria y el comercio de los hidrocarburos.
 - C. La reserva y la nacionalización.

- D. La reserva y la expropiación.
- E. Efectos de la reserva.
- 3. El control de las industrias básicas.
 - A. La industria naval.
 - B. La industria aeronáutica.
 - C. La industria petroquímica.
 - D. La industria eléctrica.
 - E. Las industrias militares.
 - F. La industria nuclear.
- 4. La promoción industrial.
 - A. La industria automotriz.
 - B. La industria agropecuaria.
- 5. El financiamiento industrial y agropecuario.
 - A. Las instituciones financieras del Estado.
 - B. Las regulaciones del crédito estatal.

Título XI. EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DEL DESARROLLO FISICO
Y DEL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

- I. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL COMO EXIGENCIA DEL PROCESO DE DESARROLLO.
 - 1. Concepto.
 - 2. Elementos condicionantes.
 - 3. La Ordenación territorial y la planificación.
 - A. La nueva dimensión de la planificación.
 - B. Los grados de la ordenación territorial.
 - a. La política nacional.
 - b. Los planes regionales.
 - c. Los planes reguladores urbanos.
- II. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA REGIONALIZACION.
- III. LA DESCENTRALIZACION INDUSTRIAL.
 - 1. La política de descentralización.
 - 2. Creación de zonas industriales.
 - 3. Estímulos para la desconcentración industrial.

4. La descentralización industrial del Area Metropolitana de Caracas.

IV. LA CONDICIONANTE HIDRAULICA.

1. El *desequilibrio hidrográfico* y las demandas de agua.
2. El régimen de aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
 - A. Las aguas como bienes del dominio público.
 - B. Los usos comunes y especiales de las aguas: las concesiones.
3. La protección contra las aguas.
4. La protección de las aguas.
5. El ordenamiento de las aguas y la organización administrativa.

V. EL MEDIO RURAL.

1. La disponibilidad de tierras.
2. El régimen de la reforma agraria.
 - A. Las limitaciones a la propiedad rural y su función social.
 - B. La expropiación agraria.
 - C. La regulación de las formas de explotación.
3. La organización administrativa para el ordenamiento del campo.

VI. LOS RECURSOS NATURALES RENOVABLES Y LA PROTECCION DEL AMBIENTE.

1. La ordenación del ambiente y el ordenamiento territorial.
2. Las actividades de protección ambiental y la administración del ambiente.
3. La protección de los recursos naturales renovables.
 - A. Las limitaciones al disfrute de la propiedad: los Parques Nacionales y las zonas protectoras.
 - B. El aprovechamiento de los recursos forestales: la concesión forestal.
 - C. Las limitaciones a los aprovechamientos.
4. El régimen de la caza y de la pesca.

VII. LA ORDENACION DEL TRANSPORTE.

1. El Transporte y la ordenación del territorio.
2. El Transporte Terrestre.
 - A. Las competencias constitucionales: tránsito, circulación y transporte.
 - B. El Transporte por carretera y el régimen de la infraestructura.
 - C. El Transporte ferrocarrilero.
 - D. El Transporte urbano.
 - E. El Area Metropolitana de Caracas y la coordinación de los servicios de transporte.
3. El Transporte aéreo.
 - A. El régimen de la navegación y del transporte aéreo.
 - B. El régimen de la infraestructura del transporte aéreo: los aeropuertos.
 - C. Las limitaciones a la aeronavegabilidad.
 - D. Los servicios estatales de transporte aéreo.
4. El Transporte marítimo y fluvial.
 - A. El régimen de la navegación.
 - B. El régimen de la infraestructura de la navegación: los puertos.
 - C. Las limitaciones a la navegación marítima.
 - D. Los servicios estatales de transporte marítimo y fluvial.

VIII. EL EQUIPAMIENTO FISICO DEL TERRITORIO Y LAS OBRAS PUBLICAS.

1. El régimen de las obras públicas.
 - A. Las obras de vialidad.
 - B. Las obras de aprovechamiento de los recursos hidráulicos.
 - C. Las obras de edificaciones.
2. Las competencias administrativas y el equipamiento físico.

IX. LA URBANIZACION.

1. El desarrollo urbano.
2. Las competencias constitucionales en materia de urbanismo.
3. La planificación urbanística.

4. Las autoridades urbanísticas.
5. Las limitaciones a la propiedad por razones urbanísticas y el régimen del suelo.
6. La ordenación urbanística del Area Metropolitana de Caracas.

Título XII. EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DEL DESARROLLO SOCIAL

- I. INTRODUCCION.
- II. EL DERECHO A LA SALUD Y SU REGIMEN JURIDICO ADMINISTRATIVO.
 1. La protección de la salud.
 - A. Régimen del mantenimiento de la salud.
 - B. Régimen del restablecimiento de la salud.
 2. La atención médica y los servicios estatales.
 3. El servicio nacional de salud.
- III. EL DERECHO A LA EDUCACION Y SU REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO.
 1. El régimen de los establecimientos docentes.
 2. La intervención del Estado en el régimen de enseñanza.
 3. El régimen de la enseñanza universitaria.
 4. El régimen de la cultura.
- IV. LA SEGURIDAD SOCIAL Y SU REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO.
 1. Ambito de la seguridad social.
 2. El régimen administrativo de la seguridad social.
 3. La previsión social y su regulación jurídica.
- V. EL DERECHO AL TRABAJO Y SU REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO.
 1. La organización administrativa laboral.
 2. El régimen sindical y el derecho a la huelga.
- VI. LA PROMOCION Y PROTECCION SOCIAL.
 1. La protección de la familia y el niño.

2. La protección del anciano y del inválido.
3. La protección de las comunidades indígenas.
4. La promoción social y el desarrollo de la comunidad.

VII. LA INFRAESTRUCTURA PARA EL DESARROLLO SOCIAL.

1. La vivienda de interés social y su régimen administrativo.
2. El ordenamiento urbano y el desarrollo social.
3. La ordenación de áreas marginales.

Título XIII. EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO
DE LA DEFENSA, SEGURIDAD Y ORDEN
PUBLICOS

I. INTRODUCCION.

II. EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA DEFENSA.

1. Las Fuerzas Armadas Nacionales.
2. El régimen jurídico-administrativo de lo militar.
3. El deber del Servicio Militar Obligatorio.

III. EL REGIMEN JURIDICO-ADMINISTRATIVO DE LA POLICIA NACIONAL.

1. Competencias constitucionales.
2. Los organismos de policía.
3. La policía de orden público general.

IV. EL REGIMEN JURIDICO DE LA ADMINISTRACION DE JUSTICIA
Y DE LA SEGURIDAD JURIDICA.

1. La Administración de Justicia.
2. La institución del registro.
3. Las notarías.

V. LAS LIMITACIONES A LOS DERECHOS INDIVIDUALES.

1. El libre desenvolvimiento de la personalidad y el régimen de los extranjeros.
2. El deber de trabajar y el régimen de vagos y maleantes.
3. El derecho a la expresión del pensamiento y la libertad de información. El derecho de autor.

4. El derecho a profesar la fe religiosa y a ejercitar el culto.
5. La libertad de tránsito.
6. El derecho de asociación.
7. El derecho de reunión.

VI. LA REGULACION DE LOS DERECHOS POLITICOS.

1. El derecho a desempeñar funciones públicas.
2. El derecho al sufragio.
3. El derecho a asociarse en partidos políticos.
4. El derecho de manifestar.

PUBLICACIONES DEL AUTOR

I. LIBROS

1. *Las Instituciones Fundamentales del Derecho Administrativo y la Jurisprudencia Venezolana*, colección Tesis de Doctorado, Vol. IV, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1964, 494 páginas.
2. *El Régimen Jurídico Administrativo de la Nacionalidad y Ciudadanía Venezolanas*, colección de publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. I, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1965, 120 páginas.
3. *Estudio sobre la Delimitación de Competencias entre el Poder Nacional y el Poder Municipal en Materia de Tránsito y Transporte Terrestres*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1965, 84 páginas.
4. *La Expropiación por Causa de Utilidad Pública o Interés Social (Jurisprudencia-Doctrina Administrativa-Legislación)*, colección de Publicaciones del Instituto de Derecho Público, Vol. II, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1966, 416 páginas.
5. *Las Empresas Públicas en el Derecho Comparado* (Estudio sobre el régimen de las actividades industriales y comerciales del Estado), colección Monografías de la Facultad de Derecho de la UCV, Vol. XXXVI, Caracas, 1967, 200 páginas.
6. *Les Entreprises Publiques en Droit Comparé*, colección de cursos de la Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, París, 1968, 120 páginas.
7. *El Régimen de Gobierno Municipal en el Distrito Federal Venezolano*, Gobernación del Distrito Federal, Caracas, 1968, 172 páginas. (Publicado también en *Crónicas del IVº Congreso Hispano-Luso-Americano-Filipino de Municipios* (Barcelona, octubre, 1967), Instituto de Estudios de Administración Local, Tomo I, Madrid 1968, pp. 759 a 845 y en *Estudio de Caracas*, Vol. VIII, Tomo I, UCV, Caracas, 1972, pp. 113 a 201).
8. *Los Problemas Constitucionales de la Integración Económica Latinoamericana*, Banco Central de Venezuela, Caracas, 1968, 131 páginas.
9. *El Control de las Actividades Económicas del Estado en el Derecho Venezolano*, Contraloría General de la República, Caracas, 1969, 176 páginas.

10. *El Estatuto del Funcionario Público en la Ley de Carrera Administrativa* (con Prólogo del Dr. Rafael Caldera), ediciones Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, 255 páginas.
11. *Aspectos Institucionales del Transporte y Tránsito en el Area Metropolitana de Caracas*, Fondo Editorial Común, Caracas 1971, 140 páginas.
12. *Cambio Político y Reforma del Estado en Venezuela*, Editorial Tecnos, Madrid, 1975, 698 páginas.
13. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-74 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo I (Ordenamiento Constitucional y Funcional del Estado), publicaciones del Instituto de Derecho Público, Caracas, 1975, 650 páginas.
14. *Derecho Administrativo*, Tomo I. (Los Supuestos del Derecho Administrativo), publicaciones de la Facultad de Derecho, Caracas, 1975, 464 páginas.

En curso de publicación

15. *Jurisprudencia de la Corte Suprema 1930-1974 y Estudios de Derecho Administrativo*, Tomo II. (El ordenamiento orgánico y tributario del Estado), Caracas, 1975.
16. *Estudios sobre la Reforma Administrativa 1968-1975*, Contraloría General de la República, Caracas, 1975.

II. FOLLETOS Y OPUSCULOS

17. *Curso de Derecho Administrativo* (tercer año), (anotaciones taquigráficas). Tomo I, Editorial Mohingo, Caracas, 1965, 112 páginas; 2ª edición, Caracas, 1968, 150 páginas.
18. *Curso de Derecho Administrativo* (tercer año), (anotaciones taquigráficas), Tomo II, Editorial Mohingo, Caracas, 1967, 140 páginas; 3ª edición, Caracas, 1968, 124 páginas.
19. *Curso de Derecho Administrativo* (tercer año) (anotaciones taquigráficas), Tomo III, Editorial Mohingo, Caracas, 1970, 190 páginas.
20. *Les Problemes Constitutionnels de l'Integration Economique Latinoamericaine*, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Session d'autóme, Madrid, 1968, N° 753, 32 páginas.
21. *El Proceso de Reforma Administrativa en Venezuela*, OCI, Caracas, 1970, 40 páginas.

22. *Derecho y Desarrollo*, Facultad de Derecho, colección Derecho y Desarrollo, Nº 1, UCV, Caracas, 1971, 55 páginas.
23. *Problemas Institucionales del Area Metropolitana de Caracas y del Desarrollo Regional y Urbano*, ediciones Comisión de Administración Pública, Caracas, 1971, 60 páginas.
24. *El Proceso de Regionalización y la Reforma Administrativa en los Estados y Municipalidades*, ediciones Corporación de Los Andes, Mérida, 1971, 60 páginas.
25. *Comentarios al Proyecto de Reforma Parcial de la Ley de Expropiación por causa de utilidad pública o interés social*, ediciones Sociedad de Tasadores de Venezuela, Caracas, 1972, 37 páginas.
26. *Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela*, Cuaderno Nº 43, ediciones Instituto de Investigaciones Administrativas de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de La Plata, 1972, 43 páginas.
27. *Aspectos generales del procedimiento contencioso administrativo en Venezuela*, Curso de ampliación en Derecho Público, Facultad de Derecho, Universidad Central de Venezuela, Caracas 1974. 59 páginas.
28. En colaboración con Aurelio Useche K., Eduardo Buroz, Cecilia Sosa de Mendoza, Sebastián Martín Retortillo y Pedro Pablo Azpúrua, *Criterios y Principios para un reordenamiento jurídico de las aguas*, ediciones de la Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos, Caracas, 1974, 70 páginas.
29. *Regional Integration in Central and South América: A Progress Report*, Oxford International Symposium 1973 sobre Universalism and Regionalism in International Economic and Trade Law, Oxford, octubre 1973, Working Papers Nº 20, Centre of Latin American Studies, University of Cambridge, 1975, 26 páginas.

III. ARTICULOS EN REVISTAS Y OBRAS COLECTIVAS

30. "Estudio sobre la Ley de Regulación de Alquileres de 1º de agosto de 1960", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nº 113, Caracas, julio-septiembre de 1960, pp. 217 a 232.
31. "El Servicio de Cajas de Seguridad Bancatías", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nº 115, Caracas, enero-marzo de 1961, pp. 75 a 162.

32. "El Derecho de Huelga en el Concepto de Libertad en el Estado Moderno", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 21, Caracas, 1961, pp. 251 a 284.
33. "Consideraciones acerca de la distinción entre Documento Público o Auténtico, Documento Privado Reconocido y Autenticado y Documento Registrado", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 41, Caracas, abril-mayo-junio de 1962, pp. 187 a 221; y en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 23, Caracas, julio de 1962, pp. 347 a 378.
34. "El Proceso de Impugnación en el Recurso de Casación", en *Revista Rayas*, órgano divulgativo de los estudiantes de la Universidad Católica Andrés Bello, Nos. 7-8, Caracas, julio-agosto de 1962, pp. 36 a 45.
35. "Consideraciones sobre la ilegalidad de los Actos Administrativos en el Derecho Venezolano", en *Revista de Administración Pública*, Instituto de Estudios Políticos, N° 43, Madrid, enero-abril de 1964 pp. 427 a 456; y en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, Nos. 127-128, Caracas, 1964, pp. 19 a 61.
36. "La Hacienda Pública Venezolana. Bases Constitucionales para su Estudio", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 49, Caracas, 1964, pp. 65 a 124. 124.
37. "Los Partidos Políticos en el Derecho Venezolano", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 51, Caracas, 1964, pp. 263 a 295; y en *Revista de Derecho Español y Americano*, N° 8, Madrid, 1965, pp. 27 a 46.
38. "La Formación de la Voluntad de la Administración Pública Nacional en la Contratación Administrativa", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 28, Caracas, 1964, pp. 61 a 112; publicado con referencias al Derecho Uruguayo por Horacio Casinelli Muñoz, en *Revista de Derecho, Administración y Jurisprudencia*, Tomo 62, Nos. 2-3, Montevideo, 1965, pp. 25 a 56.
39. "Aspectos de la Ejecutividad y Ejecutoriedad de los Actos Administrativos Fiscales y la Aplicación del Principio" "solve et repete", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 33, Caracas, 1965, pp. 67 a 86; y en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 53, Caracas, 1965, pp. 67 a 86.
40. "Aspectos de la Actividad Contralora sobre los funcionarios públicos y sus consecuencias", en *Revista del Colegio de Abogados del Distrito Federal*, N° 129, Caracas, 1965, pp. 9 a 34.

41. "Estudio sobre los Actos Recurribles en vía Contencioso Administrativa emanados de la Contraloría General de la República", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 37, Caracas, 1965, pp. 29 a 63.
42. "Los límites al poder discrecional de las Autoridades Administrativas", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 2, Caracas, 1966, pp. 9 a 35; y en *Ponencias Venezolanas al VII Congreso Internacional de Derecho Comparado* (Uppsala, agosto 1966), publicaciones del Instituto de Derecho Privado, Facultad de Derecho, UCV, Caracas, 1966, pp. 255 a 279.
43. En colaboración con Enrique Pérez Olivares, "El Recurso Contencioso-Administrativo de Interpretación en el sistema jurídico venezolano", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 32, Caracas, 1965, pp. 103 a 126.
44. "La Integración del Area Metropolitana de Caracas y la Coordinación de los servicios de Transporte Urbano", en *Revista Taller*, Facultad de Arquitectura, UCV, N° 20, Caracas, 1966, pp. 23 a 27.
45. "Las Condiciones de Recurribilidad de los Actos Administrativos en la vía Contencioso-Administrativa", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 54, Caracas, 1966, pp. 83 a 112; y en *Perspectivas del Derecho Público en la segunda mitad del siglo XX. Homenaje al profesor Enrique Sayaguez Lazo*, Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1969, Tomo V, pp. 743 a 769.
46. "Las Transacciones Fiscales y la Indisponibilidad de la Potestad y Competencia Tributaria", en *Revista de Derecho Tributario*, N° 18, Caracas, 1967, pp. 1 a 36.
47. "El Control de las Empresas del Estado por Grupos de Intereses de la Comunidad", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXIII, N° 1, Bruselas, 1967, pp. 47 a 57.
48. "El Area Metropolitana de Caracas y la Cooperación Intermunicipal en Materia de Urbanismo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 35, Caracas, 1967, pp. 49 a 76.
49. "La Facultad de la Administración de modificar unilateralmente los contratos administrativos" en *Libro-homenaje a la memoria de Roberto Goldschmidt*, Caracas 1967, pp. 755 a 778; en *Revista de Derecho Español y Americano*, N° 19, Madrid, 1968, pp. 101 a 117.
50. "Le Régime des Activités Industrielles et Commerciales des Pouvoirs Publics en Droit Comparé", en *Rapports Généraux au VII Congrès Inter-*

- national de Droit Comparé*, Acta Instituti Upsaliensis Jurisprudentiae Comparativae, Stockholm-Uppsala, 1968, pp. 484 a 565.
51. "El Control Fiscal Externo sobre las Empresas Públicas" en *Boletín de la Biblioteca de los Tribunales del Distrito Federal*, Fundación Rojas Astudillos, Caracas, años 1967-68, N° 17, pp. 7 a 31.
 52. "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 41, Caracas, 1968, pp. 19 a 64; y bajo el título: "Las Transformaciones de la Administración Pública para el Desarrollo: el caso de Venezuela", en *Revista de Administración Pública*, N° 58, Madrid, 1969, pp. 387 a 420. En separata fue publicado por la Comisión de Administración Pública bajo el título: *Una Revolución para el Desarrollo*, Cuadernos para la Reforma Administrativa, N° 1, Caracas, 1970, 56 páginas.
 53. "La Réforme Administrative au Vénézuéla", en *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, (*Revue d'Administration Publique*), N° 11, Paris, 1969, pp. 41 a 57.
 54. "Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela", en *Revista Internacional de Ciencias Administrativas*, Vol. XXXVI, N° 1, Bruselas 1970, pp. 34 a 46; y en *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. VI, N° 22, 1972, pp. 22 a 38. En separata fue publicado con el mismo título por la Comisión de Administración Pública en *Cuadernos para la Reforma Administrativa*, N° 2, Caracas, 1970, 30 páginas.
 55. "Estrategia de la Reforma Administrativa en Venezuela" en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas, 1970, pp. 7 a 15.
 56. "La Reforma Administrativa y la Planificación del Desarrollo Económico y Social" en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma de toda la Administración Pública por toda la Administración Pública*, Caracas, 1970, pp. 39 a 46.
 57. "Los deberes de los funcionarios públicos", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 60, Caracas, 1971, pp. 62 a 69; publicado también en las ediciones de la *Escuela Nacional de Hacienda*, Caracas, 1971, 12 páginas.
 58. "La Reforma Administrativa. Sus efectos y proyecciones en los Estados y Municipios", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Contraloría General de la República, N° 61, Caracas, 1971, pp. 84 a 93.

59. "Reforma Administrativa y Desarrollo Económico y Social en Venezuela", en *Archivo de Derecho Público y Ciencias de la Administración*, Vol. I, 1968-69, Instituto de Derecho Público, Facultad de Derecho, UCV, Caracas 1971, pp. 35 a 66.
60. "La Reforma Administrativa en Venezuela a partir de 1969. Experiencias y planteamientos", en el libro del Instituto Centroamericano de Administración Pública, *Reforma Administrativa (documentos de un seminario)*, San José, Costa Rica, 1971, pp. 74 a 90.
61. "Orientaciones generales del proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro de la Comisión de Administración Pública, *La Reforma Administrativa en Venezuela 1969-71*, Caracas, 1971, pp. 1 a 36.
62. En colaboración con Juan Garrido Rovira, "La structure institutionelle de l'Organisation des Etats Americains", en el libro *Les Organisations Régionales Internationales (Recueil de Cours)*, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule I, Paris, 1971, pp. 487 a 251.
63. En colaboración con Juan Garrido Rovira, "Les sources du Droit dans l'Organisation des Etats Americains", en el libro *Les Organisations Régionales Internationales, Recueil de Cours*, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule II, Paris, 1971, pp. 811 a 825.
64. En colaboración con Juan Garrido Rovira, "Relations extérieurs de l'Organisation des Etats Americains", en el libro *Les Organisations Régionales Internationales, Recueil de Cours*, Faculté Internationale pour l'enseignement du Droit Comparé, Fascicule II, Paris, 1971, pp. 1.115 a 1.170.
65. En colaboración con Enrique Pérez Olivares, Tomás Polanco e Hildegard Rondón de Sansó, "Expropriation in Venezuela", en el libro de A. F. Lowenfeld, (ed.), *Expropriation in the América. A comparative Legal Study*, New York, 1971, pp. 199 a 240.
66. "El proceso de reforma administrativa en Venezuela", en el libro *Estudios en Homenaje al Profesor Laureano López Rodó*, Madrid, 1972, Tomo I, pp. 99 a 120.
67. "Las limitaciones a la libertad de Información en el Derecho Comparado (Prensa, Radio, Cine y Televisión)", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 47, Caracas, 1970 (publicada en 1972), pp. 9 a 47.
68. "Le statut du fonctionnaire vénézuélien", *Annuaire international de la Fonction Publique (IIAP)*, Paris, 1972, pp. 393 a 404.

69. "Administración Pública para el Siglo XXI", Edición Aniversaria de *El Nacional*, Caracas, 3 de agosto de 1973, pp. IIII-6 a IIII-8.
70. "Obstáculos Políticos al Desarrollo en Venezuela", en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, Nº 1, Caracas, 1973, pp. 103 a 128.
71. "Aspects Généraux de la Procédure Contentieuse Administrative au Vénézuéla", *Etudes et Documents, Conseil d'Etat*, Paris, 1973, pp. 339 a 363.
72. "Las Propuestas de Reforma de la Administración Pública Venezolana (1972)", *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. XXXVII, Nº 3, Bruselas 1972, pp. 252 a 261; y en *Revista de Administración Pública*, Nº 23 (INAP), México, 1972, pp. 41 a 54.
73. "Algunas reflexiones sobre el equilibrio financiero en los contratos administrativos y la aplicabilidad en Venezuela de la concepción amplia de la teoría del hecho del príncipe", *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Año XIII, Nº 65, Caracas, 1972, pp. 86 a 93.
74. "Caracas", en el libro de D. Rowat, (ed.), *The Government of Federal Capitals*, Toronto, 1973, pp. 113 a 130.
75. "Algunos Criterios para la Transformación de la Administración Pública (1974-1979)", *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, Nº 73, Caracas, 1974, pp. 6 a 21.
76. "Perspectivas del Proceso de Reforma Administrativa en los Inicios del Período Constitucional 1974-1979", en *Revista de Control Fiscal*, Nº 75, Caracas, 1975, pp. 11 a 52.
77. "Reform Proposals for the Venezuelan Public Administration", en *Journal of Overseas Administration*, London, october 1974, Vol. XIII, Nº 4, pp. 524 a 535.
78. "La Réforme Administrative Vénézuélienne a l'épreuve (1969-1973). Stratégies, Tactiques et Critères", *Bulletin de l'Institut International d'Administration Publique*, Nº 31, Paris, 1974, pp. 7 a 50.
79. "La Experiencia de Reforma Administrativa en Venezuela. 1969-1973. Estrategias, Tácticas y Criterios" (Primer Seminario Latinoamericano de Reforma Administrativa, Río de Janeiro, Escuela Interamericana de Administración Pública, Noviembre 1973, 130 páginas), publicado en el libro del Instituto Nacional de Administración Pública, *Reforma Administrativa: Experiencias Latinoamericanas*, México, 1975, pp. 193 a 234 y 509 a 526.

80. "Aspectos jurídicos de las relaciones entre el Gobierno Central y las empresas del Estado". Ponencia al Seminario Latinoamericano del Centro Latinoamericano de Administración para el desarrollo, CLAD, Caracas, 1974, en *Revista de la Escuela Superior de las Fuerzas Armadas de Cooperación*, N° 4, Caracas 1974, pp. 83 a 119.
- 80 bis. "Algunas consideraciones sobre el control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales en el derecho venezolano", en *Revista de Administración Pública*, N° 76, Madrid 1975, pp. 419 a 446.

En curso de publicación

81. "The Administrative Reform Experience in Venezuela 1969-1974: Strategies, Tactics and Criteria" en el libro editado por E. F. Leemans, *Administrative Reform*. Institute of Social Studies, La Haya, 1975 (113 páginas).
82. "Venezuela (National Report)", en *International Encyclopedia of Comparative Law*, Vol. I, Max-Planck Institut, Hamburg 1975 (54 páginas).
83. "Regionalisation in Economic Matters in Comparative Law", Ponencia General al IX Congreso Internacional de Derecho Comparado, Teherán 1974 en *Cuadernos de la Sociedad Venezolana de Planificación*, Caracas, 1975 (45 páginas).
84. "Consideraciones sobre la impugnación de los actos de registro en la vía contencioso-administrativa", en *Estudios en Homenaje a Joaquín Sánchez Coviza*, Caracas, 1975.
85. "Las cesiones obligatorias de la propiedad por razones de urbanismo a los entes municipales (con especial referencia a las áreas verdes)" en *Mélanges Gabriel Marty*, Université de Toulouse, 1975.

IV. COMENTARIOS Y EXTRACTOS DE JURISPRUDENCIA,
DOCTRINA ADMINISTRATIVA Y LEGISLACION

86. "Los Contratos de la Administración de la Jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 26, Caracas, 1963, pp. 127 a 154.
87. "Algunas bases fundamentales del Derecho Público en la Jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 27, Caracas, 1964, pp. 143 a 147.
88. "El Poder Discrecional en la Jurisprudencia Administrativa, en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 28, Caracas, 1964, pp. 187 a 194.

89. "Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Consultoría Jurídica", en *Revista del Ministerio de Justicia*, N° 48, Caracas, 1964, pp. 27 a 75.
90. "Los Servidores del Estado en la Doctrina de la Consultoría Jurídica del Ministerio de Justicia", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 30, Caracas, 1964 pp. 13 a 38.
91. "Los Recursos Administrativos o Gubernativos en la Jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 29, Caracas, 1964, pp. 171 a 198.
92. "Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, Caracas, 1964, N° 30, pp. 173 a 232.
93. "Los Contratos de la Administración en la Doctrina de la Procuraduría General de la República II", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 31, Caracas, 1965, pp. 269 a 299.
94. "El juicio Municipalidad del Distrito Federal contra el Instituto Nacional de Hipódromos por la aplicación de las Ordenanzas de Impuestos sobre Apuestas Lícitas (comentarios críticos en torno a una Sentencia de la Corte Superior Segunda en lo Civil y Mercantil)", en *Revista Control Fiscal y Tecnificación Administrativa*, N° 42, Caracas, 1966, pp. 45 a 63.
95. "La Motivación de los Actos Administrativos en la Jurisprudencia venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 33, Caracas, 1966, pp. 151 a 166.
96. "La Ley de Representación de los Trabajadores en los Institutos, Organismos de Desarrollo Económico y Empresas del Estado", en *Revista de la Facultad de Derecho*, Universidad Católica Andrés Bello, N° 4, Caracas, 1966-1967, pp. 199 a 212.
97. "La Calificación de Funcionarios o Empleados Públicos u Obreros al Servicio del Estado en la Jurisprudencia Administrativa venezolana", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 34, Caracas, 1966, pp. 243 a 257.
98. "Los Efectos no Suspensivos del Recurso Contencioso-Administrativo de Anulación y sus Excepciones", en *Revista de la Facultad de Derecho*, UCV, N° 37-38, Caracas, 1968, pp. 293 a 302.

99. "Consideraciones sobre la distinción entre la causa de los actos administrativos y la motivación como requisito de forma de los mismos", *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, N° 49, Caracas, 1971, pp. 233 a 234.

En curso de publicación

100. "Estudios sobre las recientes regulaciones urbanísticas en la Región Capital", *Revista de la Facultad de Derecho, UCV*, Caracas, 1975.

V. PROLOGOS A LIBROS

101. "Prólogo" al libro de Omer Lares, *Legislación Urbanística Comparada*, Fondo Editorial Común, Caracas, 1971.
102. "Prólogo" al libro editado por Julio César Funes, *La Ciudad y la Región para el Desarrollo*, ediciones Comisión de Administración Pública, Caracas 1971.
103. "Prólogo" al libro de Andrés Santos López y Lila Trujillo Ortiz, *Jurisprudencia Municipal 1970-1971*, Ediciones AVECI, Caracas, 1971.

VI. ESTUDIOS DIRIGIDOS

104. Comisión del Plan Nacional de Aprovechamiento de los Recursos Hidráulicos e Instituto de Derecho Público, *Bases para un Estudio sobre el Régimen Legal de las Aguas en Venezuela*. Primera Parte: Evolución Histórica, COPLANARH, Instituto de Derecho Público. (Publicación N° 11) Septiembre 1969. 166 páginas. Segunda Parte: Antecedentes Legislativos, COPLANARH, Instituto de Derecho Público (Publicación N° 13) Diciembre 1969. 747 páginas. Tercera Parte: Ordenación Sistemática de la Legislación vigente. Volumen I, COPLANARH, Instituto de Derecho Público (Publicación N° 23) Octubre 1970. 366 páginas. Cuarta Parte: Doctrina Administrativa y Jurisprudencia, COPLANARH, Instituto de Derecho Público (Publicación N° 24) Octubre 1970. 178 páginas; Quinta Parte: La aplicación del Régimen Legal: usos, costumbres, prácticas administrativas. COPLANARH, Instituto de Derecho Público 1975 (publicación N° 25), 114 páginas. Sexta Parte: Bibliografía sobre Aspectos Jurídicos. COPLANARH, Instituto de Derecho Público (Publicación N° 26) Noviembre 1970. 180 páginas.
105. Comisión de Administración Pública, *Informe Preliminar sobre la Reforma Administrativa en Venezuela*. Primera Parte: Introducción. La Refor-

- ma Administrativa para el desarrollo, Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, Nº 4, Caracas 1971. 37 páginas. Segunda Parte: La Reforma Estructural. Vol. I (Objetivos. La Reforma Macroestructural. La Reforma de los Organismos de la Presidencia de la República). Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, Nº 5, Caracas 1971. 62 páginas. Segunda Parte: La Reforma Estructural. Vol II (La Reforma de los Ministerios). Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, Nº 6, Caracas 1971. 55 páginas. Segunda Parte: La Reforma Estructural. Vol. III (La Reforma de la Administración descentralizada). Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, Nº 7, Caracas 1971. 39 páginas. Segunda Parte: La Reforma Estructural, Vol. IV (La Reforma de la Administración Regional). Comisión de Administración Pública. Cuadernos para la Reforma Administrativa, Nº 8, Caracas 1971. 62 páginas.
106. Comisión de Administración Pública, *Informe sobre la Reforma de la Administración Pública Nacional*, 2 vols., Caracas 1972. 645 y 621 páginas respectivamente.
107. "Los Servicios Públicos Municipales" en UCV, *Estudio de Caracas*, Vol. VIII. (Política y Gobierno), Tomo I, Caracas, 1972.

INDICES

ABREVIATURAS UTILIZADAS

<i>CF:</i>	Corte Federal (1953-1961).
<i>CFC en CP:</i>	Corte Federal y de Casación en Sala Plena (1930-1953).
<i>CFC en SPA:</i>	Corte Federal y de Casación en Sala Política y Administrativa (1930-1953).
<i>CSJ en CP:</i>	Corte Suprema de Justicia en Corte Plena (1961-).
<i>CSJ en SPA:</i>	Corte Suprema de Justicia en Sala Político-Administrativa (1961).
<i>Doctrina PGR:</i>	<i>Doctrina de la Procuraduría General de la República</i> (publicación iniciada en 1964).
<i>GF:</i>	<i>Gaceta Forense</i> (publicación de las Sentencias de la Corte Suprema: 1ª Etapa 1949-1953; 2ª Etapa: 1953-).
<i>GO:</i>	<i>Gaceta Oficial de la República de Venezuela.</i>
<i>LOCF:</i>	Ley Orgánica de la Corte Federal de 2-8-53 en <i>GO</i> 24.207 de 8-8-53.
<i>M:</i>	<i>Memoria de la Corte Federal y de Casación</i> (publicada hasta 1949).
<i>RAP:</i>	<i>Revista de Administración Pública</i> , Instituto de Estudios Políticos, Madrid, (iniciada en 1950).
<i>RFD:</i>	<i>Revista de la Facultad de Derecho.</i>
<i>UCAB:</i>	Universidad Católica Andrés Bello.
<i>UCV:</i>	Universidad Central de Venezuela.
<i>U del Z:</i>	Universidad del Zulia.
<i>ULA:</i>	Universidad de Los Andes.

INDICE DE CUADROS

	<i>Pág.</i>
Evolución del Estado de Derecho	56
Sistema de la Sociedad Venezolana	169
El Ejercicio del Poder Público	227
Evolución histórica de la estructura ministerial 1919-1975	359
El Ejercicio de la Función legislativa	376
El Ejercicio de la Función de gobierno	379
El Ejercicio de la Función jurisdiccional	381
El Ejercicio de la Función administrativa	384
El Ejercicio de las Funciones estatales	388
La Actividad estatal	397

INDICE ALFABETICO DE MATERIAS

A

Abastos, 206, 207.
Absolutismo, 24, 25, 26, 27, 30, 31, 34.
Acción Popular, 45, 326.
Acción Popular. Legitimación, 327.
Actividad Administrativa, 9, 347, 391, 394, 395.
Acto Administrativo, 391, 395.
Acto Administrativo. Control, 319, 320.
Actos de Gobierno, 266, 380.
Actos estatales, 385.
Actos parlamentarios *sin forma de ley*, 322.
Administración científica, 350.
Administración de Justicia, 288.
Administración descentralizada, 362.
Administración general, 129.
Administración liberal, 47.
Administración Pública, 9, 11, 12, 152, 347.
Administración Pública. Carácter, 10.
—Carácter instrumental, 349.
—Control, 145, 266, 275, 309.
—Organos, 355.
—Persona Jurídica, 371, 383.
—Política, 351.
Administración Privada, 351.
Adopción, 293.
Agricultura, 21, 25, 34, 96, 108, 137.
América Latina, 147, 157, 268.
Amparo, 184, 282, 305.
Analfabetismo, 86, 238.
Antiguo Régimen, 46, 47.
Autonomía estatal, 200, 202.
Autonomía funcional, 362.
Autonomía municipal, 194, 200, 203, 204.
Autonomía regional, 67, 68.
Area Metropolitana de Caracas, 126.

Areas marginales, 160.
Argentina, 271.
Aristocracia colonial, 58, 69.
Aristocracia regional, 67.
Asambleas legislativas, 202.
Asistencia social, 206, 207, 289.
Asociación, 288.

B

Bancos, 135, 298.
Balanza comercial, 25.
Barrios, 160.
Bienes del Estado, 144.
Bipartidismo, 273.
Burguesía, 36, 37, 90.
Burguesía criolla, 60.
Burguesía empresarial, 149.
Brasil, 271.

C

Cambio, 147.
Cámaras Legislativas. Actos privativos, 323.
Capitalismo, 113, 156, 157, 164.
Capitalismo de Estado, 162, 163, 165.
Capitalismo liberal, 50.
Carrera Judicial, 186.
Caudillos, 247.
Caudillos regionales, 98.
Caudillos militares, 192, 193.
Caudillismo, 65, 66, 67, 79, 82, 84, 86, 89, 91, 191, 192, 250.
Caudillismo federal, 195, 196, 198.
Caudillismo militar, 71, 72, 73.
Caudillismo regional, 84, 86, 91.
Centralización, 21, 199.
Centralismo, 101, 102, 189, 191.
Cesarismo democrático, 98.

- Centro-Federación, 73.
 Centros urbanos, 21.
 Chile, 161, 271.
 Ciudadanos, 130.
 Clases económicas, 147.
 Clases sociales, 37.
 Coche-Convenio, 84.
 Código Civil, 85.
 Colonias, 26.
 Comercio, 135.
 Comercio. Control, 25.
 Comercio internacional, 25.
 Comunicaciones, 142.
 Comunismo, 95, 99, 250.
 Condena penal, 284.
 Concesiones de hidrocarburos, 95.
 Concejos Municipales, 220.
 Concesiones petroleras, 120, 122.
 Congreso de Angostura, 64.
 Congreso, 77, 179, 264, 276.
 Congreso. Control, 309.
 Congreso. Funciones, 374.
 Congreso. Investigaciones, 266.
 Consejo Federal, 89, 91.
 Consenso Político, 248.
 Conservadores, 75.
 Constitución, 173, 175.
 Constitución. Control, 177.
 —Decisión política, 176, 180.
 —Enmienda, 179, 180, 182, 233.
 —Intérprete, 330.
 —Normas programáticas, 183, 184.
 —Reforma, 179, 180.
 —Rigidez, 179.
 —Violación, 329.
 —Supremacía, 176, 313, 328.
 Constitución Suiza, 89.
 Constitucionalismo, 41.
 Constitucionalidad. Presunción, 334, 338.
 —Control, 178, 282, 313.
 —Control concentrado, 314, 315, 334.
 —Control difuso, 314, 315, 316, 330.
 Contencioso-administrativo. Control, 319, 320, 327.
 Contraloría General de la República, 309.
 Control de la Constitucionalidad. Efectos, 330, 340.
 Control Político, 308.
 Contratos. Libertad, 74, 77, 107.
 Cooperativas, 292.
 Consumidor, 135.
 Consumidor. Protección, 297.
 Corte Suprema de Justicia, 316.
 Corte Suprema de Justicia. Competencia, 178.
 Correos, 142.
 Correspondencia. Inviolabilidad, 285.
 Crecimiento económico, 117.
 Crédito, 206, 207.
 Cristianismo, 23.
 Cuba, 157, 158.
 Cultura, 138, 206, 207.
 Culto. Ejercicio, 286, 304.
 Cultos, 133.
- D
- Decretos-Leyes, 375, 377.
 Defensa, 129, 131, 132.
 Defensa social, 284.
 Delito. Represión, 132, 133.
 Demagogia, 101.
 Democracia, 101, 233, 258.
 Democracia económica, 53, 153, 157, 162, 258, 259.
 Democracia formal, 237.
 Democracia liberal, 261.
 Democracia parlamentaria, 260.
 Democracia participativa, 162, 261, 262.
 Democracia política, 258.
 Democracia social, 53, 153, 157, 162, 258, 259.
 Democracia. Transformación, 52.
 Democratización política, 54.
 Dependencia económica, 96.
 Derecho a la vida, 283.
 Derecho administrativo, 45, 54, 55, 77.
 Derecho administrativo. Ambito, 21.

- Definición, 9.
 - Contenido, 9, 10.
 - Objeto, 9, 12.
 - Supuestos históricos, 15.
 - Historia, 9, 18.
 - Configuración, 12.
 - Derecho político, 21.
 - Derecho privado. *Publicación*, 10.
 - Derecho público, 9, 19.
 - Derecho subjetivo, 327.
 - Derechos. *Protección*, 282.
 - Regulación, 301.
 - Restricción, 301, 302.
 - Derechos Constitucionales, 181, 281.
 - Derechos económicos, 295.
 - Derechos individuales, 283.
 - Derechos naturales, 29.
 - Derechos políticos, 98, 131, 301.
 - Derechos sociales, 49, 99, 101, 289.
 - Desarrollo, 127, 259.
 - Desarrollo. *Constitucionalización*, 17.
 - Modelo, 154.
 - Desarrollo autónomo, 163.
 - Desarrollo económico, 133, 134.
 - Desarrollo económico y social, 11, 17, 115, 116, 118.
 - Desarrollo físico, 141.
 - Desarrollo industrial, 135.
 - Desarrollo social, 137.
 - Desarrollo urbano, 141.
 - Desarrollismo, 156.
 - Descentralización, 190, 191, 201.
 - Descentralización política, 209.
 - Desobediencia, 27.
 - Detención, 283, 304.
 - Dictadura, 95, 268, 269.
 - Dictadura petrolera, 92, 95.
 - Discriminación, 284, 285.
 - Disgregación, 191.
 - Distrito Federal, 277.
 - Dogmatismo, 160.
 - Documentos oficiales. *Reserva*, 287.
- E**
- Economía mixta, 113, 114, 165, 295.
 - Economía de mercado*, 114.
 - Educación, 140, 290.
 - Educación gratuita, 88.
 - Educación. *Gratuidad*, 291.
 - Ejército Nacional, 92, 95.
 - Ejecutivo Fuerte, 65.
 - Elecciones, 46, 235, 269.
 - Elecciones. *Fenómenos*, 160.
 - Empresarios, 149.
 - Empresas Petroleras, 117.
 - Empréstitos, 87, 92.
 - Enseñanza, 140, 291.
 - Esclavos, 62, 69, 72, 77.
 - Estadística, 145.
 - Estado. *Actividad*, 9, 394.
 - Estado. *Actos*, 385.
 - Agente del desarrollo, 124.
 - Autonomía, 26, 149, 154, 162, 163.
 - Bienes, 144.
 - Evolución, 18.
 - Fines, 10, 11, 17, 18, 129, 349, 352.
 - Forma, 189.
 - Funciones, 27, 28, 30, 217, 373, 374, 385.
 - Intervención, 46, 100, 113, 149, 155, 148, 150, 156.
 - Instrumento, 10, 11.
 - Papel, 147, 158, 162, 166, 167.
 - Personalidad, 370, 385.
 - Poderes, 27, 211, 373.
 - Razón de, 22, 26.
 - Recusos, 142.
 - Subsidiariedad, 36, 115, 165.
 - Estado Absoluto, 19, 21, 24, 25, 27, 33.
 - Estado Abstencionista, 35, 36, 42, 49, 107.
 - Estado Autocrático, 10, 12.
 - Estado de bienestar, 10, 44, 50, 51, 163.
 - Estado Benefactor, 52.
 - Estado Democrático, 10, 12.
 - Estado Democrático y Social de Derecho, 17, 18, 19, 55, 56, 107, 110, 111, 129, 162, 163, 165, 166, 349, 352, 398.
 - Estado de Derecho, 12, 21, 24, 26, 31, 33, 38, 52, 56, 175, 313.
 - Estado Empresario, 116.
 - Estado Fascista, 52.

- Estado Federal, 189, 196.
 Estado de Fomento, 109, 116.
 Estado de Servicios Sociales, 50.
 Estado gendarme, 42.
 Estado intervencionista, 10, 11, 25.
 Estado Liberal, 10, 43.
 Estado Liberal Burgués de Derecho, 12, 19, 21, 38, 41, 43, 55, 107.
 Estado Llano, 36, 37.
 Estado Moderno, 15, 21, 22, 23.
 Estado-Naciones, 25.
 Estado Policía, 23, 24.
 Estado Planificador, 110, 116.
 Estado regulador, 116.
 Estado Social de Derecho, 12, 19, 21, 41, 55, 56, 163.
 Estado Socialista, 10.
 Estado Totalitario, 52.
 Estados Federados, 190.
 Estados Federados. Autonomía, 200.
 Estatizaciones, 167.
 Estructuras. Cambio, 147, 162, 164.
 Exportaciones, 23.
 Exportaciones. Subsidio, 25.
 —Promoción, 25.
 Expresión del pensamiento, 286, 303.
 Expropiación, 49, 124, 300.
 Extranjeros, 131.
 Extrañamiento, 286.
- F**
- Familia, 138.
 Familia. Protección, 292.
 Filiación, 284.
 Finanzas, 135.
 Fines del Estado, 129.
 Fisiocracia, 35.
 Feudalismo, 21, 22, 24, 25, 82.
 Federación, 65, 66, 81, 85, 92, 95, 100, 101, 130, 189, 191, 193, 196, 197, 200, 202, 208.
 Federación caudillista, 84, 85.
 Federación regional caudillista, 65, 67, 70.
 Fuerzas Armadas, 132.
- Función administrativa, 9, 219, 221, 347, 373, 377, 378, 382, 383, 385, 395.
 Función de gobierno, 219, 377, 378, 385.
 Función jurisdiccional, 219, 221, 226, 380, 381, 385.
 Función legislativa, 33, 219, 221, 223, 374, 376, 385.
 Funcionarios públicos, 143.
 Funcionarios públicos. Nombramiento, 224, 225, 266, 277.
 Funciones estatales, 217, 220.
 Funciones estatales. Interferencia, 229.
 Fundaciones públicas, 367.
 Fomento, 48, 108, 109.
 Francia, 24.
 Fronteras, 131.
- G**
- Gabinete, 264.
 Garantías constitucionales, 181, 281.
 Garantías constitucionales. Suspensión, 131.
 Gas natural, 123.
 Generación de 1928, 251.
 Gendarme necesario, 98.
 Gestión del interés público, 9.
 Gobernador, 258.
 Gobierno, 258.
 Gobierno. Forma, 263.
 —Formación, 257.
 Gobierno de Facto, 176, 177.
 Gobiernos mayoritarios, 53, 272, 273.
 Gobiernos minoritarios, 248, 270, 279.
 Gran Colombia, 70, 71.
 Grupo Andino, 125.
 Grupos de presión, 152.
 Guerra Federal, 61, 82, 83, 86, 196.
 Guerrillas, 158, 159, 160.
- H**
- Habeas corpus, 184, 306.
 Hidrocarburos, 136.
 Hogar doméstico. Inviolabilidad, 285.
 Honor. Perjuicio, 283.
 Huelga, 290, 305.

I

Iglesia, 22.
 Iglesia Católica, 88.
 Imagen. Derecho, 283.
 Igualdad, 284, 285, 323.
 Igualitarismo, 38, 47, 59, 61, 62, 68, 84, 89.
 Imperatividad Constitucional, 183.
 Importaciones. Sustitución, 126, 149, 156.
 —Restricciones, 25.
 Impuestos Petroleros, 118, 120.
 Inconstitucionalidad. Recurso, 314.
 —Efectos retroactivos, 330, 334.
 Independencia, 57, 191.
 Individualismo, 33, 49, 254.
 Industrias, 135.
 Industrialización, 125, 126.
 Industrias. Control, 25.
 Industrias básicas, 167.
 Industrias básicas. Control, 134.
 Información. Libertad, 286, 287.
 Inglaterra, 24, 28, 29, 32.
 Ingreso. Distribución, 160.
 Iniciativa privada, 114, 115, 134, 150, 156, 162.
 Inquilinato, 298.
 Institutos Autónomos. Evolución, 363.
 Instituciones, 151.
 Instrucción Pública, 80.
 Insurrección popular, 159.
 Integración económica, 136.
 Integración política, 92, 98.
 Interés Simple, 326.
 Interés Legítimo, 327.
 Interés Público. Gestión, 9.
 Intervención del Estado, 113.
 Intervencionismo estatal, 110.
 Inversiones Extranjeras, 98, 124, 135.
 Italia, 22.

J

Jueces. Control, 314.
 Jueces naturales, 288.
 Jurisdicción administrativa, 45, 47, 212.

Justicia, 132.
 Justicia. Nacionalización, 199.
 Juventud, 293.

L

Latifundio, 72, 84, 90, 96, 137, 198, 300.
 Legalidad. Interés, 327.
 Legalidad. Principio, 33, 38.
 Legislación, 133.
 Legislación delegada, 46.
 Ley, 31, 32, 63.
 Ley. Aplicación, 316.
 —Control, 314, 321, 323.
 —Derogación, 177.
 —Ejecución, 28.
 —Inconstitucionalidad, 337.
 —Noción, 374, 375.
 —Supremacía, 46, 61.
 Leyes anulables, 342.
 Leyes constitucionales, 176.
 Leyes derogadas. Control, 325, 326.
 —Inconstitucionalidad, 339, 340.
 Leyes estatales. Control, 321.
 Leyes no promulgadas. Control, 325.
 Leyes nulas, 342.
 Leyes sancionadas. Control, 325.
 Leviathan, 23, 52, 54.
 Liberales, 75.
 Liberalismo, 26, 33, 34, 38, 52, 53, 88, 152.
 Liberalismo económico, 35, 41, 48, 90.
 Libertad, 30, 33, 42.
 Libertad. Privación, 304.
 Libertad económica, 113, 134, 295.
 Libertad personal, 283.
 Libertad personal. Amparo, 306.
 Libertades públicas, 27, 98.

M

Maquiavelismo, 22.
 Marginalidad, 159, 160.
 Marginalización, 126.
 Marxismo, 154, 155.

Matrimonio Civil, 88.
 Medios de producción, 158, 161.
 Mercados, 26.
 Mercantilismo, 24, 25, 26, 34, 36, 42, 52.
 Mestizaje, 69, 83.
 Metales, 23.
 Metales preciosos, 23, 26.
 Minería, 136.
 Ministerio Público, 133, 310.
 Ministerios, 277.
 Ministerios. Evolución, 356.
 —Organización, 278.
 Ministros, 263.
 Ministros. Voto de censura, 229, 309.
 Militarismo, 157, 161, 260, 261, 271.
 Minorías, 242, 245, 246, 248.
 Monarquía Absoluta, 22, 23, 26, 36, 37, 66.
 Monarquías, 21, 22, 23.
 Moneda, 26, 135.
 Monopolios, 26, 114, 123, 124, 135, 299.
 Muerte. Pena, 77, 283.
 Multipartidismo, 253, 254, 273.
 Municipalidades, 192.
 Municipalismo. Crisis, 208, 209.
 Municipios, 130, 190.
 Municipios. Autonomía, 203, 204.
 —Competencia, 206.
 —Organización, 204, 205.

N

Nación, 36.
 Naciones. Enriquecimiento, 25.
 Nacionalización Petrolera, 123, 124.
 Nacionalizaciones, 167.
 Niño. Derechos, 293.
 Neoliberalismo, 156, 157.
 Nobleza, 36, 37.
 Nobleza criolla, 58.
 Nulidad absoluta, 178.

O

Obras Públicas, 109.
 Oficinas Presidenciales. Evolución, 361.

Oligarquía, 83, 86.
 Oligarquía conservadora, 73, 74.
 Oligarquía criolla, 58, 69.
 Oligarquía liberal, 108.
 Ombudsman, 310.
 Orden Público, 24, 42, 129, 130, 131.
 Ordenamiento legislativo, 183.
 Ordenamiento constitucional, 175.
 Ordenamiento jurídico, 176.
 Ordenación territorial, 141.
 Ordenanzas municipales. Control, 321.
 Organización. Potestad, 277.
 Oro, 23.

P

Pacto Andino, 136.
 Papado, 22.
 Parcelas. Venta, 298.
 Pardos, 58, 69.
 Parlamentarismo, 263, 267, 270.
 Parlamento, 276.
 Participación, 157.
 Participación popular, 53, 209.
 Partidos Políticos. 99, 235, 248, 304.
 Partidos Políticos. Coaliciones, 273.
 —División, 257.
 —Fraccionamiento, 257.
 Penas perpetuas, 284.
 Personas públicas territoriales, 190, 369, 371.
 Perú, 157, 158, 271.
 Petición, 287, 303.
 Petróleo, 95, 96, 102, 116, 136, 199.
 Petróleo. Comercialización, 123.
 —Precios, 121.
 Planificación, 54, 110, 134, 145, 147, 149, 166.
 Poder. Atomización, 22.
 —Concentración, 25.
 —División, 29, 30, 31, 45, 221.
 —Limitación, 27.
 Poder económico, 147.
 Poder constituyente, 176, 177, 178, 182, 183.
 Poder constituyente secundario, 337.

INDICE DE CUADROS

	<i>Pág.</i>
Evolución del Estado de Derecho	56
Sistema de la Sociedad Venezolana	169
El Ejercicio del Poder Público	227
Evolución histórica de la estructura ministerial 1919-1975	359
El Ejercicio de la Función legislativa	376
El Ejercicio de la Función de gobierno	379
El Ejercicio de la Función jurisdiccional	381
El Ejercicio de la Función administrativa	384
El Ejercicio de las Funciones estatales	388
La Actividad estatal	397

- Reserva del Estado, 124.
 Reversión, 300.
 Reversión petrolera, 123.
 Residencia, 286.
 Revolución, 159, 160.
 Revolución Francesa, 10, 24, 26, 33, 34, 36, 37, 38, 39, 41, 43, 44, 46, 58, 59, 65, 212, 213.
 Revolución Industrial, 44, 50.
 Revolución norteamericana, 58.
 Revolución social, 62, 83.
 Revoluciones, 80.
 Rigidez constitucional, 179.
- S
- Salario, 139.
 Salud, 140, 289.
 Salubridad, 206, 207.
 Sector privado, 115.
 Sector público, 115, 116.
 Secularismo, 88.
 Seguridad jurídica, 133.
 Seguridad personal, 283.
 Seguridad pública, 129, 131.
 Seguridad social, 139, 294.
 Seguros, 298.
 Separación de funciones, 221.
 Separación de poderes, 211, 213, 218, 221, 222, 355.
 Separación de poderes. Flexibilidad, 228.
 Separación orgánica de poderes, 220, 222, 229, 355.
 Servicio Nacional de Salud, 289.
 Servicios públicos, 110.
 Servicios sociales, 110.
 Sentencias, 282.
 Sexo, 284.
 Sindicatos, 139.
 Sistema, 168.
 Sistema electoral, 235.
 Sistema político, 233.
 Situado constitucional, 200.
 Soberanía, 22, 175.
 Sociedades mercantiles de capital público, 367.
 Socialismo, 49, 113.
 Socialismo desarrollista, 161.
 Socialismo revolucionario, 158, 159.
 Subsidiariedad estatal, 115.
 Suelo. Régimen, 141.
 Sufragio, 235.
 Sufragio. Democratización, 243.
 Sufragio directo, 239, 240, 241.
 Sufragio indirecto, 99, 239, 240, 241.
 Sufragio limitado, 38, 46, 237.
 Sufragio minoritario, 242, 244, 245, 254.
 Sufragio mayoritario, 242, 244.
 Sufragio restringido, 61, 74, 76, 237.
 Sufragio secreto, 242.
 Sufragio universal, 59, 60, 80, 81, 86, 101, 237, 239.
 Sufragio. Universalización, 236.
 Supremacía constitucional, 175, 176.
- T
- Televisión, 287.
 Tercer Estado, 36, 37.
 Trabajo. Ley, 99, 139, 290, 292.
 Tratados, 131.
 Tratados. Control, 322.
 Tránsito, 141.
 Tránsito. Libertad, 286, 304.
 Transporte, 141.
 Tribunales, 133.
 Tributación, 202.
 Tortura, 283.
 Turismo, 136, 206, 207.
- U
- Urbanismo, 141, 206.
 Usurpación de autoridad, 178.
 Usurpación de funciones, 224.
 Usura, 74, 107, 295.
- V
- Venta con reserva de dominio, 298.
 Vías de hecho, 285.
 Vida. Inviolabilidad, 283.
 Vida Local. Materias, 206.
 Vida Privada. Protección, 283.
 Vivienda, 141.
 Voto, 237.
 Voto femenino, 101.
 Voto público, 88.

INDICE ALFABETICO DE NOMBRES

A

- Abendroth, W., 162.
 Acedo de Sucre, M. L., 100.
 Acedo Mendoza, C., 156.
 Acosta Hermoso, E., 118.
 Aiyar, S. P., 42, 51, 52, 163.
 Alba, V., 259, 260, 261.
 Albornoz, O., 273.
 Alexander, R. J., 101, 252.
 Allende, S., 246, 271.
 Alvarado, L., 86.
 Alvarado, A. J., 332.
 Alvarez, F., 273.
 Anderson, Ch., 260, 261, 262.
 Andrade, I., 91.
 Andueza Palacio, R., 91.
 Andueza, J. G., 173, 244, 263, 267, 272,
 273, 274, 275, 276, 287, 315, 318, 319,
 329, 334, 337, 340, 342.
 Apter, D. E., 236, 249.
 Aranguren, J. L., 37.
 Arcila Fariás, E., 96, 109.
 Arenas Candelo, O., 284.
 Argenson, 42.
 Argullol, E., 193.
 Ascoli, M., 44.
 Ayarragaray, C. A., 332.
- ### B
- Balassa, B., 152, 153.
 Bassi, F., 29.
 Bauchard, D., 119, 121.
 Baralt, R. M., 71.
 Barbé Pérez, H., 292, 353.
 Barcoeta Lara, J., 284.
 Bentham, 42.
 Bernard, J. P., 252.
 Bernstein, H., 155.
 Berreby, J. J., 119.
 Betancourt, R., 94, 95, 96, 100, 101, 102,
 103, 118, 119, 122, 234.
 Bicheno, H. E., 271.
 Biehl, J., 246.
 Bismarck, 164.
 Blank, D. E., 103, 116, 267.
 Blanksten, G. I., 256.
 Bodino, J., 22.
 Bolívar, S., 62, 64, 65, 66, 67, 70, 71,
 72, 92.
 Boquera Oliver, J. M., 10, 33, 382.
 Bonaparte, L., 164.
 Bonnefous, E., 152.
 Bonomo, S. A., 252.
 Borrie, G., 297.
 Botero, G., 22.
 Boulouis, J., 349.
 Boves, J. T., 68, 69.
 Braibant, G., 275, 308, 311.
 Brewer-Carías, A. R., 10, 21, 57, 86, 96,
 115, 127, 129, 142, 144, 147, 150, 151,
 152, 170, 175, 190, 191, 200, 203, 204,
 205, 206, 207, 208, 209, 210, 214, 217,
 218, 219, 220, 222, 224, 225, 226, 228,
 245, 246, 248, 250, 252, 253, 256, 258,
 263, 270, 272, 273, 274, 276, 277, 278,
 280, 281, 282, 284, 285, 286, 287, 288,
 291, 292, 294, 297, 299, 300, 301, 309,
 313, 319, 321, 324, 334, 342, 344, 351,
 352, 355, 363, 370, 374, 382, 385, 389,
 392, 395.
 Briggs, A., 42, 163.
 Brito Figueroa, F., 59, 69, 70, 72, 73,
 74, 77, 78, 80, 83, 84, 86, 96, 98, 100,
 101, 125.
 Bruce, M., 44, 50, 51.
 Bull, G., 22.
 Bunimov Parra, B., 173, 252.
 Bustos, I., 155.

C

Calamandrei, P., 314, 315.
 Caldera, R., 103, 120, 122, 123, 125,
 234, 256, 298.
 Calvez, J. Y., 268.
 Cappelletti, M., 315, 332, 334, 335, 336,
 337.
 Capraris, V. de, 22.
 Cardozo, F. H., 155, 157.
 Carré de Malberg, R., 211, 214.
 Carrillo Batalla, T. E., 245.
 Casal Montbrun, J. M., 65, 68, 193, 194,
 195, 197, 202.
 Casas González, A., 121.
 Cassirer, E., 22, 27.
 Castillo Velasco, 236.
 Castro, C., 91, 92, 93, 234.
 Castro Guevara, J., 193, 194, 195.
 Castro, J., 80, 84, 92, 93, 234.
 Chiossone, T., 287.
 Chonchol, J., 148.
 Colbert, 42.
 Coll, P. E., 90.
 Colliard, J. C., 256.
 Colm, G., 44, 52.
 Combellas, R., 249.
 Córdova, A., 118.
 Cortiñas Peláez, L., 162, 351.
 Crespo, J., 89, 91, 92.
 Cumberland, Ch. C., 254.

D

Davies, J. C., 159.
 Debbasch, Ch., 349, 350.
 D'Hondt, 247.
 Delfino de Palacios, M., 245, 249.
 Delgado Chalbaud, C., 102.
 Derathé, R., 33.
 De Ruggiero, 31, 32, 37, 39, 41, 43.
 Dessai, A. R., 163.
 Diamond, A. L., 297.
 Díaz, E., 37, 44, 163.
 Díaz, P., 96.
 Díaz Sánchez, R., 59, 61, 62, 63, 69, 76,
 88, 89, 90, 92, 94, 98.

Dos Santos, T., 155.
 Dowse, R. E., 159.
 Duguit, 247.
 Duverger, M., 236, 248, 255, 256, 350.
 Drago, L. M., 93.

E

Echezuría, 80.
 Edelman, A. T., 233.
 Eisenmann, Ch., 29, 211, 212, 214.
 Escovar Salom, R., 202.
 Espejo, 63.
 Eckstein, H., 236, 249.

F

Falcón, J. C., 83, 84, 85, 87, 234.
 Farías Mata, L. H., 228, 394.
 Farrel, M. J., 51.
 Fernández R., G., 246.
 Ferreira, E. R., 287.
 Fix Zamudio, H., 211, 308.
 Forshoff, E., 353.
 Furtado, C., 148, 261, 271.
 Frank, A. G., 158.
 Fried, M., 43.
 Friedmann, W., 113.
 Frondizi, S., 22.

G

Gabaldón Márquez, J., 85, 100.
 Gallegos Ortiz, R., 251.
 Gallegos, R., 102, 119.
 Ganshof Van der Meersch, W. J., 46.
 Garcés, J. E., 246.
 García de Enterría, E., 28, 29, 38, 47,
 48, 281.
 Garrido Falla, F., 21, 23, 42, 350, 352,
 394, 395, 396.
 Gascón Hernández, J., 129.
 Gaudemet, J. M., 46, 275.
 Geigel Lope-Bello, N., 207.
 Germani, G., 258, 259.
 Ghigliani, A. E., 332.
 Gil Fortoul, J., 58, 59, 60, 61, 62, 63,

- 64, 65, 66, 67, 71, 72, 73, 74, 75, 76,
77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86,
107, 108.
- Gil, F., 256, 263, 267, 268.
- Gilhodes, P., 267.
- Giorgi, H., 349.
- Girvetz, H. K., 31, 36, 38, 41, 42.
- Gladden, E. N., 55.
- Grimsley, R., 32.
- Grisanti, A., 59.
- Grumm, J. G., 254.
- Giscard d'Estaing, V., 256, 351.
- Goldschmith, M. M., 23.
- Gómez, J. V., 86, 92, 95, 96, 98, 99,
118, 197, 198, 199, 210, 234, 239, 241,
249, 250, 251.
- González Cabrera, J., 193.
- González Guinán, F., 60, 72, 73, 75, 76,
77, 78, 80, 81, 82, 84, 85, 87, 88, 89,
90, 107, 108, 109, 110.
- González Pérez, J., 45, 115, 382.
- Gordillo, A., 385, 394, 395, 396.
- Gott, R., 158.
- Gournay, B., 350, 351.
- Guzmán, A. L., 75, 76, 77, 81, 88.
- Guzmán Blanco, A., 82, 84, 85, 87, 88,
89, 90, 92, 109.
- Gual, J. P., 80.
- Guerón, E. de, 249.
- Guerra, L. B., 287.
- H**
- Hassan, M. F., 118, 120, 124, 126.
- Headlam, G. W., 37, 47.
- Heckscher, E. F., 24, 25, 26, 51, 52.
- Hernández, J. M., 91.
- Hernández Ron, J. M., 5, 82.
- Hermens, F., 247, 249, 255, 261, 271.
- Herrera Luque, F., 69.
- Herrera Mendoza, L., 308.
- Hobbes, T., 23.
- Hobman, D. L., 80.
- Hood, F. C., 23.
- Hung Vaillant, F., 298.
- Huntington, S., 160, 257, 262.
- I**
- Iribarren, J. F., 294.
- J**
- Jaguaribe, H., 155, 156, 157, 161, 162,
163, 258, 261, 262.
- Jennings, I., 28, 212.
- Job, 23.
- Jolowicz, J. A., 24.
- Jordana de Pozas, L., 11, 129.
- Julien, C., 96, 121.
- K**
- Kaplan, M., 43, 155, 163.
- Kautsky, J. H., 256.
- Kelsen, H., 392.
- Kesler, J. F., 350, 351.
- Keynes, J. M., 42, 51, 52.
- Krabbe, H., 22, 41.
- L**
- Lakeman, E., 247, 249, 254, 255.
- Lambert, J., 233, 260, 263, 267, 268,
272.
- Lambert, J. D., 247, 249, 254, 255.
- La Palombara, J., 258, 239.
- La Porte, R., 272.
- Lara, A., 250.
- Lares Martínez, E., 5, 391.
- Laslett, P., 27, 28, 29.
- La Roche, H. J., 66, 191, 197, 199, 202,
208, 310, 337.
- Lefcourt, R., 296.
- Lehmann, F., 44.
- León, P., 271.
- Leoni, R., 103, 234.
- Lesage, M., 349.
- Level de Goda, L., 87.
- Levine, D. H., 93, 96, 100, 103, 251,
257, 273, 290.
- Leys, C., 159.
- Linares Alcántara, F., 88, 89.

- Lincoln, A., 37.
 Locke, J., 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 33, 211.
 Lodge, G. C., 261, 274.
 López Contreras, E., 99, 100, 234, 251.
 López Rodó, L., 109, 263, 353.
 Lowi, T. J., 52, 53.
 Luciani, J., 95.
- M**
- Mac Iver, R. M., 24, 52, 53.
 Madison, 41.
 Mc Donald, R. H., 245, 249, 252, 253, 254, 256.
 Mc Rae, K. D., 23.
 Magallanes, M. V., 251.
 Manigat, L. F., 252, 254, 256, 257.
 Mannheim, K., 12.
 Maquiavelo, 22.
 Mariñas Otero, L., 60, 61, 70, 73, 78, 81, 85, 89, 90, 91, 92, 94, 95, 96, 99, 101, 102, 191, 213, 238, 250, 251, 252, 305, 317, 356.
 Mariño, S., 71, 74, 77.
 Mármol, H., 287.
 Márquez Bustillos, V., 95.
 Marshall, G., 28, 211.
 Martín Retortillo, S., 193, 209, 342.
 Martín Mateo, R., 351.
 Martínez, M. G., 308.
 Martz, J. D., 252.
 Marx, C., 261.
 Mayer, O., 394.
 Mayobre, J. A., 121, 126.
 Mechan, J. L., 233.
 Medhurst, K., 246, 271.
 Medina Angarita, I., 100, 118, 234, 251, 252.
 Meinecke, F., 22.
 Merkl, A., 392, 394.
 Michelena, S., 75.
 Mijares, A., 63, 68, 71, 72, 75, 76, 77, 80, 81, 82, 84, 86, 88, 89, 90, 91, 92, 93, 99.
 Miliband, R., 12, 51, 53, 166.
 Milnor, A. J., 249, 254, 255, 257.
- Mill, J. S., 236.
 Miranda, F., 66.
 Moles Caubet, A., 204.
 Monagas, J. G., 77, 78, 79, 80, 194, 234.
 Monagas, J. R., 87.
 Monagas, J. T., 64, 72, 74, 76, 77, 78, 79, 87, 92, 195, 234.
 Mossadegh, 119.
 Montesquieu, 27, 29, 30, 31, 32, 33, 45, 64, 211, 212.
 Myers, D. J., 252.
 Myrdal, G., 50, 51, 54.
- N**
- Navarro, E., 83, 87.
 Neumann, S., 249.
 Nixon, R., 119.
 Njaim, H., 249.
 Nones Mendoza, C. M., 100.
 Nucete Sardi, J., 83.
 Núñez Aristimuño, J. S., 176, 285.
- O**
- O'Leary, 71.
 Oropeza, A., 247.
 Oviedo, J. E., 252.
- P**
- Pachano, J. R., 84, 85, 87.
 Páez, J. A., 68, 71, 72, 73, 74, 75, 77, 80, 84, 85, 92, 234.
 Parra Pérez, C., 60, 61, 62, 63, 74, 77.
 Passerin d'Entrèves, A., 18, 19, 21, 22, 23, 29, 31, 32, 37, 38, 42, 49.
 Pérez Alfonzo, J. P., 122.
 Pérez, C. A., 103, 120, 234, 291.
 Pérez, J. B., 95, 96.
 Pérez Jiménez, M., 96, 100, 102, 120, 251.
 Pérez Luciani, G., 323, 324, 385, 395.
 Petras, J. E., 272.
 Picón Salas, M., 59, 63, 96, 109.

Picón Rivas, U., 78, 79, 238.
 Pierson, W. W., 256.
 Pietri, L. A., 253, 254.
 Piettre, A., 35.
 Pike, F. B., 254, 261, 271.
 Pinto, A., 148, 154, 250, 260, 261.
 Pirenne, H., 22.
 Pocaterria, J. R., 92, 94.
 Polanco, T., 355.
 Poulantzas, N., 25, 26, 43, 148, 164.
 Powell, J. D., 72, 96.
 Prebish, R., 148, 150.
 Proudhon, 164.

Q

Quesnay, F., 34.
 Questiau, N., 275, 308, 311.
 Quintero Marquina, J. E., 324.
 Quintero, G., 311.

R

Rae, D. W., 249, 255.
 Rangel, D. A., 83, 90, 92, 93, 94, 95,
 96, 98, 99, 100, 101, 273.
 Ranis, P., 253.
 Ray, T., 160.
 Rey, J. C., 21, 249, 252, 253, 271, 273.
 Ribas, J. F., 69.
 Rifai, T., 119, 121.
 Rioux, J. P., 44.
 Rivero, J., 24, 45, 212, 352.
 Robson, W. A., 50, 51.
 Rodríguez Iturbe, J., 70, 88, 273, 286.
 Rodríguez, J. S., 82, 84, 87.
 Rondón Márquez, R. A., 82, 87, 88, 90,
 91, 92, 94, 95, 99, 109.
 Rojas, P. J., 84.
 Rojas Paúl, J. P., 90, 91.
 Roll, E., 36, 51.
 Romano, S., 382.
 Rousseau, J. J., 31, 32, 33, 37, 38, 246.
 Rowat, D. C., 86, 310.
 Royo-Villanova, S., 10, 350.
 Rubio Llorente, F., 335, 336, 342.

Ruggieri Parra, P., 58, 60, 65, 67, 70,
 71, 72, 73, 74, 82, 84, 85.
 Russet, B. M., 150.

S

Sabine, G. H., 22, 41.
 Salom, 74.
 Sánchez Coviza, J., 228.
 Santana Mujica, M., 306.
 Santayana, 261.
 Santo Tomás, 27.
 Sarmiento Núñez, J. G., 175, 307, 322,
 324, 341.
 Sayagués Laso, E., 162.
 Scott Gordon, H., 35, 42.
 Scott, R. E., 258.
 Schaffschmeider, E. E., 255.
 Schmitt, C., 190.
 Selnick, P., 151.
 Shepard, J., 22.
 Shepard, W. J., 41.
 Siéyes, E., 36, 37.
 Silva Michelena, H., 118.
 Siwek-Pouydesseav, J., 350, 351.
 Skinner, A., 42.
 Smith, A., 35, 36, 42.
 Smiley, D. V., 249.
 Snow, P. G., 233.
 Sommerhausen, L. A., 46.
 Sotillo, 83.
 Soubllette, C., 71, 74, 75, 76.
 Spengler, J. J., 34.
 Srinivasan, R., 51.
 Stambouli, A., 153, 249.
 Street, H., 287.
 Strokes, W. S., 197.
 Storg, J., 272.
 Suárez, N., 252.
 Sunkel, O., 149, 154, 155, 261.

T

Terán Gómez, L., 256.
 Titmuss, R. M., 50.
 Tocqueville, A. de, 37, 47, 48, 49, 50.
 Thomson, D., 21.

- Thorber, V. O. E., 94.
 Thorburn, H. G., 255.
 Tomasek, R. D., 253, 260.
 Tomic, R., 236.
 Toro, F., 74, 107.
 Torrealba Narváez, L., 206, 207.
 Tovar, 84.
 Turgot, 34.
- U
- Urbaneja, D. B., 74, 75.
 Uslar Pietri, J., 68, 69, 98, 164.
- V
- Vallenilla Lanz, L., 58, 59, 66, 69, 70,
 72, 74, 75, 76, 81, 82, 83, 98.
 Vallenilla, L., 118, 119, 121, 122, 123,
 193.
 Vargas, J. M., 64, 74, 75, 194.
 Villar Palasí, J. L., 19, 350, 394, 395,
 396.
 Vedel, G., 212.
 Velásquez, R. J., 82, 86, 89, 90, 91, 92,
 93, 94, 95, 98.
- Veliz, C., 148, 149, 154, 155, 250, 260,
 261, 271.
 Viner, J., 25, 26.
- W
- Wade, H. W. R., 9, 24.
 Waley, D. P., 22.
 Waline, M., 394.
 Waldo, D., 350, 351.
 Watkins, F. M., 22.
 Webb, S., 11.
 Weil, P., 18.
 Weiner, C., 275, 308, 311.
 Winder, M., 258.
 Wolf, E., 65, 82, 234, 244, 247, 250,
 259, 263.
- Y
- Yáñez, F. J., 68.
- Z
- Zamora, 82, 83.
 Zemelman, H., 271.
 Zappeti, R., 36.

INDICE SISTEMATICO

PRIMERA PARTE

LOS SUPUESTOS FUNDAMENTALES DEL DERECHO ADMINISTRATIVO

INTRODUCCIÓN GENERAL	7
--------------------------------	---

CAPITULO PRIMERO

LOS SUPUESTOS HISTÓRICOS: EL ESTADO MODERNO Y LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO EN VENEZUELA	15
---	----

<i>Introducción</i>	17
-------------------------------	----

§ 1. Del Estado Absoluto al Estado de Derecho	21
— <i>El Estado Moderno y las teorías políticas</i>	21
— <i>La base económica del absolutismo: el Mercantilismo</i>	24
— <i>Las teorías políticas a la base del liberalismo</i>	26
— <i>La división del Poder Estatal</i>	29
— <i>La Ley como expresión de la voluntad general</i>	32
— <i>El Liberalismo</i>	34
— <i>La Revolución Francesa</i>	36
§ 2. Del Estado Liberal-Burgués de Derecho al Estado Social de Derecho	41
— <i>El Liberalismo Económico</i>	41
— <i>Los correctivos al Estado liberal</i>	43
— <i>La administración liberal y sus transformaciones</i>	47
— <i>La cuestión social y el Estado de Derecho</i>	50
— <i>La transformación de la democracia</i>	52
§ 3. La conformación histórica del Estado venezolano	57
— <i>La Independencia</i>	57

— <i>La Constitución de 1811 y las bases del constitucionalismo</i> ...	61
— <i>La idea federal y la disgregación política regional caudillista</i> ..	65
— <i>La República oligárquica y conservadora</i>	73
— <i>Liberales y conservadores</i>	75
— <i>Las Constituciones de 1857 y 1858</i>	78
— <i>Las guerras federales</i>	82
— <i>La alianza caudillista-federal-regional</i>	85
— <i>La integración política y la dictadura petrolera</i>	92
— <i>La evolución posterior a 1936</i>	98

CAPITULO SEGUNDO

LOS SUPUESTOS SOCIOECONOMICOS: HACIA LA CONFIGURACIÓN DEL ESTADO DEMOCRÁTICO Y SOCIAL DE DERECHO	105
Introducción	107
§ 4. El Estado dentro de un sistema de economía mixta	113
— <i>El sistema económico venezolano</i>	113
— <i>La influencia del petróleo</i>	117
— <i>La participación estatal en la industria petrolera</i>	120
— <i>El papel del Estado</i>	124
§ 5. Los fines del Estado contemporáneo	129
— <i>Los fines de política y administración general</i>	129
— <i>Los fines de desarrollo económico</i>	133
— <i>Los fines de desarrollo social</i>	137
— <i>Los fines de desarrollo físico y ordenación territorial</i>	141
— <i>La previsión constitucional de los recursos del Estado</i>	142
§ 6. El papel del Estado en el proceso de desarrollo en América Latina	147
— <i>Poder económico y poder político</i>	147
— <i>El Estado como agente y actor en el proceso de desarrollo</i> ...	149
— <i>La búsqueda de un modelo político para el desarrollo</i>	154
— <i>La fórmula liberal</i>	156
— <i>El modelo socialista revolucionario</i>	158
— <i>La autonomización del Estado y el capitalismo de Estado</i> ...	162
— <i>El Estado Democrático y Social de Derecho</i>	166

CAPITULO TERCERO

LOS SUPUESTOS POLÍTICOS: EL RÉGIMEN CONSTITUCIONAL Y POLÍTICO	
VENEZOLANO	171
Introducción	173
§ 7. El Ordenamiento constitucional	175
— <i>La supremacía constitucional</i>	175
— <i>La rigidez constitucional</i>	179
— <i>La imperatividad constitucional</i>	183
§ 8. La Forma del Estado: las peculiaridades del Federalismo Venezolano	189
— <i>La disgregación federal-caudillista</i>	191
— <i>El Estado federal</i>	196
— <i>La autonomía estatal mediatizada</i>	200
— <i>La relativa autonomía municipal</i>	203
— <i>La crisis del municipalismo</i>	208
§ 9. La separación de poderes	211
— <i>Los antecedentes</i>	211
— <i>La división y distribución del Poder</i>	214
— <i>Las funciones estatales</i>	217
— <i>La ausencia de coincidencia de la separación orgánica de "poderes" y la asignación de funciones estatales</i>	220
— <i>Las interferencias orgánicas en el ejercicio de las funciones estatales</i>	228
§ 10. El Régimen Democrático y el Sistema Político	233
— <i>La democracia formal</i>	233
— <i>El sistema electoral: la universalización progresiva</i>	236
— <i>El sufragio directo y secreto</i>	239
— <i>El sistema electoral minoritario y la representación proporcional</i>	242
— <i>Efectos del sistema electoral minoritario</i>	245
— <i>Los orígenes del sistema de partidos</i>	248
— <i>El sistema multipartidista</i>	253
— <i>Las características del multipartidismo</i>	255
— <i>El régimen democrático</i>	258

§ 11.	La forma de gobierno presidencial con sujeción parlamentaria ..	263
	— <i>El sistema presidencial</i>	263
	— <i>Las interferencias entre los órganos ejecutivos y legislativos</i>	265
	— <i>La sujeción parlamentaria</i>	267
	— <i>El sistema presidencial y el sistema electoral</i>	269
	— <i>La superación del sistema de contrapesos</i>	272
	— <i>El fortalecimiento del Ejecutivo</i>	275
§ 12.	La consagración de los derechos y garantías constitucionales ...	281
	— <i>El Estado de Derecho y los derechos</i>	281
	— <i>Los derechos individuales</i>	283
	— <i>Los derechos sociales</i>	289
	— <i>Los derechos económicos</i>	295
	— <i>Los derechos políticos y la regulación constitucional de los derechos y garantías</i>	301
	— <i>El amparo</i>	305
	— <i>El control político y fiscal</i>	308
§ 13.	El control jurisdiccional de la constitucionalidad de los actos estatales	313
	— <i>El Estado de Derecho y los controles en el derecho comparado</i>	313
	— <i>La evolución del recurso de inconstitucionalidad</i>	317
	— <i>El régimen de la Constitución de 1961</i>	321
	— <i>El control de la constitucionalidad de las leyes</i>	323
	— <i>El recurso de inconstitucionalidad como acción popular</i> ...	326
	— <i>Efectos del control difuso de la constitucionalidad</i>	330
	— <i>Efectos del control concentrado de la constitucionalidad</i> ...	334
	— <i>La irretroactividad de las decisiones de inconstitucionalidad</i>	338
	— <i>La inconstitucionalidad como nulidad absoluta o relativa</i> ...	342

CAPITULO CUARTO

LOS SUPUESTOS ADMINISTRATIVOS: LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, LA FUNCIÓN ADMINISTRATIVA Y LA ACTIVIDAD ADMINISTRATIVA ...		347
	Introducción	349
§ 14.	La Administración Pública como complejo orgánico	355
	— <i>La evolución de la administración ministerial</i>	356

INDICE SISTEMATICO

463

— <i>Las Oficinas presidenciales y los órganos con autonomía funcional</i>	361
— <i>La administración descentralizada</i>	362
— <i>La Administración pública y la personalidad del Estado</i>	370
§ 15. La Función administrativa dentro de las funciones del Estado	373
— <i>La función legislativa</i>	374
— <i>La función de gobierno</i>	377
— <i>La función jurisdiccional</i>	380
— <i>La función administrativa</i>	382
— <i>La distinción entre las funciones y los actos estatales</i>	385
§ 16. La Actividad Administrativa dentro de las actividades estatales	391
— <i>Las actividades del Estado</i>	391
— <i>La actividad administrativa</i>	393

APÉNDICE

— <i>Sistemática del Derecho Administrativo Venezolano</i>	401
— <i>Publicaciones del autor</i>	427

INDICES

Abreviaturas utilizadas	441
Indice de cuadros	443
Indice alfabético de materias	445
Indice alfabético de nombres	453
Indice sistemático	459